

Anden udgave

Håndbog om integration for politiske beslutningstagere og praktikere

Generaldirektoratet for
Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed



Håndbog om integration for politiske beslutningstagere og praktikere

Anden udgave, maj 2007



Denne håndbog er skrevet af Jan Niessen og Yongmi Schibel fra migrationspolitikgruppen på vegne af Europa-Kommissionen (Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed).

Den kan downloades fra Europa-Kommissionens website på http://ec.europa.eu/comm/justice_home/

ISBN 978-92-79-03324-7

© De Europæiske Fællesskaber, 2007
Gengivelse tilladt med kildeangivelse.

© Fotos og design: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Italy

TRYKT PÅ IKKE-KLORBLEGET PAPIR

Indholdsfortegnelse

Forord	4
Indledning	6
<hr/>	
Kapitel 1: Mainstreaming af integrationsindsatsen	13
1.1. Myndighederne	15
1.2. Serviceudbydere	20
1.3. Ikke-statslige organisationer (ngo'er)	25
Konklusioner	28
<hr/>	
Kapitel 2: Boliger i bymiljøer	31
2.1. Flere boligvalgmuligheder for indvandrere	32
2.2. Integration i bymiljøer	36
2.3. Udveksling af erfaringer om god praksis på boligområdet	43
Konklusioner	45
<hr/>	
Kapitel 3: Økonomisk integration	47
3.1. Fra indrejse til integration på arbejdsmarkedet: overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel	48
3.2. Færdigheder og kvalifikationer	51
3.3. Imod forskelsbehandling og for etnisk mangfoldighed	56
3.4. Indvandrere som iværksættere	61
Konklusioner	63
<hr/>	
Kapitel 4: Integrationsforvaltning	65
4.1. Lokale integrationsstrukturer	66
4.2. Planlægning og evaluering af integrationspolitikker	72
4.3. Ressourceforvaltning	75
Konklusioner	82
<hr/>	
Bilag I: Det politiske forankret i det konkrete — praksis omsat til politikker	85
Bilag II: Nationale kontaktpunkter for integration	89



Forord

Jeg håber, at denne håndbog vil være en kilde til inspiration og nye idéer til håndtering af de udfordringer og muligheder, der følger af indvandring. Den første håndbog om integration blev modtaget med stor interesse af både aktører og beslutningstagere, da den blev offentliggjort i november 2004. Den første udgave blev distribueret i hele EU, og den feedback, Kommissionen fik, bekræftede, at den opfyldte et reelt behov for at udveksle oplysninger og god praksis på nationalt, regionalt og lokalt niveau. Den blev en af hovedkomponenterne i den fælles europæiske integrationsramme, der var baseret på de fælles grundprincipper for integration, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i november 2004.

Anden udgave af håndbogen, der er udarbejdet i samarbejde med netværket af nationale kontaktpunkter for integration omhandler boligforhold og økonomisk integration, som begge har stor betydning, hvis indvandrere skal føle sig velkomne og have mulighed for at udnytte deres kundskaber og viden og bidrage til den økonomiske vækst og udvikling i EU. Håndbogen undersøger også betydningen af mainstreaming af integrationsindsatsen. At fremme dialog og medbestemmelse kan hjælpe indvandrere og EU's borgere til bedre at forstå hinanden, således at den nedbrydende mistillid fjernes. Vi skal derfor sikre en vellykket koordinering af de strukturer og mekanismer, der anvendes af de mange forskellige aktører, som er involveret i integration, navnlig på lokalt niveau. Vi har den finansielle opbakning til integration, da Rådet efter høring af Europa-Parlamentet har godkendt mit forslag til en betydelig og specifik integrationsfond (825 mio. EUR i perioden 2007-2013).

Betydningen af lokale aktører, navnlig i byerne, kan ikke overvurderes. Det lokale niveau oplever i øjeblikket store ændringer: EU's byer vokser, og befolkningerne bliver stadig mere forskelligartede, da folk fra hele verden slår sig ned og overtager jobs, som vores aldrende befolkning og arbejdsstyrke ikke kan klare. Lokalforvaltningerne er tættest på borgerne og har bedst mulighed for at tilbyde hurtige og effektive løsninger ifølge nærhedsprincippet. Jeg lancerede derfor i oktober 2006 et nyt initiativ om »byintegration« med en konference, som borgmesteren i Rotterdam var vært for, og som var startskuddet til en undersøgelse af politikker i EU og lokal praksis. Det har længe været Kommissionens holdning, at hvis tredjelandsstatsborgere får de bedste muligheder for at deltage i samfundet, vil det fremme integrationsprocessen.

Integration kan være kompleks for værtslandene og for de personer, der i øjeblikket er indvandrere i EU. Det er derfor af afgørende betydning at udveksle idéer og brugbare løsninger. Som et vigtigt element i den europæiske ramme håber jeg, at denne håndbog ligesom dens

forøgninger vil hjælpe os med at finde de løsninger, der er nødvendige for at sikre social samhørighed og en aktiv deltagelse i samfundet fra alles side.



A handwritten signature in blue ink that reads "Franco Frattini".

Franco Frattini
Næstformand
Europa-Kommissionen

Bruxelles, maj 2007



Indledning

Håndbogen om integration fortæller om god praksis og positive erfaringer hos politiske beslutningstagere og fagfolk på integrationsområdet i hele Europa. Håndbogen samler og præsenterer konkrete eksempler hentet fra forskellige områder inden for integration af indvandrere og skal betragtes som et led i en mere omfattende integrationspolitisk proces i Den Europæiske Union (EU), og her tænkes især på fastsættelse af en fælles europæisk ramme for integration.

Håndbogens forberedelse: samarbejde og udveksling af idéer

Håndbogen er udarbejdet af migrationspolitikgruppen (MPG), der fungerer som uafhængig konsulent for Europa-Kommissionen i nært samarbejde med de nationale kontaktpunkter for integration. Den bygger på konklusionerne fra en række tekniske seminarer arrangeret af de forskellige ministerier med ansvar for integration i medlemsstaterne.

Dagsordenerne for seminarerne var fastlagt af de enkelte værtsmedlemsstater i samarbejde med konsulenten og Europa-Kommissionen. De nationale kontaktpunkter kunne foreslå relevante foredragsholdere og eksempler på god praksis, som kunne præsenteres på workshopperne. De valgte desuden op til tre deltagere pr. medlemsstat afhængigt af emnet for det pågældende seminar. Der var repræsentanter for mange forskellige kredse blandt deltagerne, bl.a. lokale, regionale og statslige myndigheder, arbejdsmarkedets parter, serviceudbydere, indvandrerforeninger og -støttegrupper og flere andre.

Deltagerne i seminarerne kan betragtes som håndbogens egentlige »forfattere«, eftersom den viden og de eksempler, der præsenteres i de forskellige kapitler, i vidt omfang bygger på deres (skriftlige og mundtlige) indlæg og diskussioner. Europa-Kommissionen, de nationale kontaktpunkter for integration og MPG har snarere fungeret som »redaktører«, der fastlagde de begrebsmæssige rammer for seminarerne, gjorde status over de indsamlede informationer fra hvert seminar, udvalgte eksempler på projekter og metoder og supplerede dem med yderligere forskning. Hvert kapitel er bygget op omkring debatoplægget til det relevante seminar, hvori det pågældende emne blev præsenteret tillige med de spørgsmål, der skulle debatteres, og det såkaldte »konklusionspapir«, som indeholdt foreløbige anbefalinger og forslag til eksempler på bedste praksis.

Første udgave af håndbogen indeholdt kapitler om integration af nyankomne indvandrere og flygtninge, deltagelse i samfundslivet og indikatorer til måling af integrationen. Den blev præsenteret på ministerkonferencen om integration i Groningen den 9.-11. november 2004 under det nederlandske formandskab og byggede på en række tekniske seminarer i henholdsvis København (februar 2004), Lissabon (april 2004) og London (juni 2004).

Denne anden udgave indeholder ligesom den første en blanding af »metodemæssige« og »konkrete« emner: I kapitlerne om mainstreaming af integrationsindsatsen og om integrationsforvaltning gennemgås de strukturer og mekanismer, der anvendes til at implementere succesrige integrationsstrategier inden for alle politiske områder, medens der i kapitlerne om henholdsvis boliger og økonomisk integration præsenteres praksis og eksempler inden for disse specifikke områder. Anden udgave er baseret på en række tekniske seminarer arrangeret af de respektive ministerier med ansvar for integration i fem forskellige medlemsstater. Forarbejdet til håndbogen er således foregået i Tallinn (maj 2005), Rom (juli 2005),

Dublin (oktober 2005), Berlin (december 2005) og Madrid (april 2006). Deltagerne repræsenterede alle 25 medlemsstater samt Norge og Schweiz.

Den politiske kontekst: udvikling af en fælles europæisk ramme for integration

Anden udgave af håndbogen er et afgørende bidrag til en vigtig del af den fælles europæiske ramme for integration, nemlig implementeringen af de såkaldte »fælles grundprincipper«. Disse grundprincipper er tænkt som en hjælp for medlemsstaterne i arbejdet med at formulere integrationspolitikker og skal samtidig fungere som referenceramme for implementeringen og evalueringen af aktuelle og fremtidige integrationspolitikker. De elleve principper er videreudviklet i Kommissionens meddelelse *En fælles dagsorden for integration*, som indeholder konkrete forslag til, hvordan grundprincipperne kan udmøntes i praksis. Kommissionen opfordrer til, at der sættes ind både på EU-plan og på nationalt plan under behørig hensyntagen til eksisterende EU-strategier og -politikker.

Ud over implementeringen i medlemsstaternes lovgivning af de relevante instrumenter i EU-retten er løbende udbygning af samarbejdet og systemerne til udveksling af oplysninger et centralt element i den europæiske ramme for integration, der nu er under udvikling. I denne sammenhæng opfordrede Rådet (retlige og indre anliggender) på mødet den 1.-2. december 2005 nettet af nationale kontaktpunkter til med støtte fra Kommissionen at arbejde videre med denne håndbog om integration for politiske beslutningstagere og fagfolk. For at udnytte de gode resultater af udvekslingen af erfaringer og bedste praksis anbefalede Rådet, at håndbogen formidles bredt i en for målgrupperne let tilgængelig form, og det blev derfor besluttet at oversætte håndbogen til alle de officielle EU-sprog.

Konkrete debatter på de tekniske seminarer

Et Europa i vækst har brug for aktive borgere, der lever sammen i integrerede samfund. Efterhånden som flere indvandrere slår sig ned i de europæiske lande, bliver de en del af disse samfund og er med til at forme deres fremtidige udvikling gennem sociale og økonomiske bidrag af forskellig art.

Integrationen af indvandrere er underlagt mange forskellige og ofte modsatrettede faktorer. Medlemsstaternes forvaltningssystemer er struktureret forskelligt, og det samme gælder velfærdssystemerne og relationerne mellem staten og civilsamfundet, og de har forskellig historisk baggrund og traditioner for indvandring. Indvandrerbefolkningen varierer ikke blot fra land til land, men også lokalt. Samtidig er de europæiske samfund selv inde i en omstillingsproces. Familieliv, uddannelse, frivilligt arbejde, politiske partier, fagbevægelse, trossamfund, dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og andre mekanismer og institutioner forandrer sig under indflydelse af den hurtige socioøkonomiske udvikling. I stedet for at integrere sig i statiske samfund skal indvandrere og flygtninge i Europa finde sig til rette i det omskiftelige samfund, der omgiver dem.

Integration er ikke let at planlægge: Det er en langsigtet proces, som slet ikke forløber lineært. En international politisk begivenhed eller en kriminel handling kan sætte integrationsprocessen ganske meget tilbage. Integration har samtidig mange facetter, som kræver stor tilpasningsevne hos en lang række forskellige aktører, inklusive indvandrerne selv. De europæiske samfund er nødt til at blive »læringssamfund« og gøre sig fortrolige med nye former



for interaktion og kommunikation og med nye og forskelligartede persongrupper, som også omfatter indvandrere og flygtninge.

Hvad betyder integration? Spørgsmålet kan forventes at udløse de velkendte diskussioner om assimilering og multikulturelle samfund, men deltagerne i de tekniske seminarer forud for udarbejdelsen af håndbogen, brugte stort set ikke disse udtryk. I deres egenskab af politiske beslutningstagere og fagfolk, som dagligt beskæftiger sig med integration i praksis, havde de en mere pragmatisk tilgang til problemstillingerne og fokuserede i højere grad på resultater med hensyn til social og økonomisk mobilitet, uddannelse, sundhed, boligforhold, sociale serviceydelser og deltagelse i samfundslivet.

To processer er helt afgørende, hvis indvandrernes vilkår på de ovennævnte områder skal forbedres: fjernelse af uligheder og tilegnelse af færdigheder. Det er to meget centrale udfordringer for integrationspolitikken overalt i Europa.

Det påhviler alle offentlige og private aktører, men især dem, som er ansvarlige for de lovgivningsmæssige rammer, at bekæmpe uligheder inden for økonomi og erhvervsliv, uddannelse og andre områder. Elementer af »civile borgerrettigheder« såsom sikkerhed for at have en bolig, støtte til at skabe sig et familieliv, lettere naturalisering og forbud mod forskelsbehandling er af central betydning, og det samme er begreber i tilknytning til udtrykket »sociale borgerrettigheder«: deltagelse i samfundslivet, social mobilitet og målrettede serviceydelser, som er tilpasset de pågældende gruppers behov. Disse begreber kan omsættes til praksis gennem fastsættelse af standarder på nationalt og europæisk plan, indførelse af adfærdskodekser for administrativ praksis og fjernelse af unødige lovgivningsmæssige hindringer.

Den anden udfordring — tilegnelse af færdigheder og kompetencer — er rettet mod hele befolkningen, også indvandrerne, og forudsætter, at alle deltager i en livslang læringsproces. Sprogkundskaber er en del af processen, og det samme er løbende efteruddannelse. Med tiden vil den enkelte ikke blot blive mere velinformeret, men også udvikle sin evne til at lære: »lære at lære«. Selvværd og selvbestemmelse styrker læringsprocessen og omvendt.

Det er ikke kun den enkelte, der har fordel af øgede færdigheder. Også organisationer vil hjælpe ikke blot sig selv, men også integrationsprocessen ved at tilegne sig tværkulturel viden, uanset om de er små eller store, professionelle eller frivillige, traditionelle i national forstand eller ledet af indvandrere. Ved løbende at tilpasse sig til omgivelserne og de nye mønstre i mangfoldigheden bliver de til »læringsorganisationer«, som styrker sammenhængskraften i de samfund, de er en del af.

Det noget udflydende begreb »integration« omfatter således emner inden for retlige og indre anliggender i forbindelse med lovgivning omkring indrejse- og opholdstilladelse, statsborgerskab og forbud mod forskelsbehandling, men også emner, som er tættere relateret til politiske områder som socialforsorg, arbejdsmarked, uddannelse og kultur. Denne mangfoldighed går igen på alle trin i den offentlige forvaltning, hvor flere forskellige generaldirektorer i Kommissionen og flere forskellige centrale ministerier og regionale og kommunale forvaltningsenheder i medlemsstaterne alle beskæftiger sig med integrationsspørgsmål. Den gør sig også gældende for ikke-statslige aktører af forskellig art. Det kræver koordinering mellem ministerierne og de øvrige forvaltningsniveauer, men også mellem myndigheder og ikke-statslige aktører.

Det kan afføde spændinger, når uligheder skal fjernes, og serviceydelser skal tilpasses et mere forskelligartet klientgrundlag. Indvandrerne og værtslandenes egne statsborgere vil måske føle, at de har modstridende interesser, og at integrationsprocessen giver vindere, men også tabere både blandt forskellige indvandrergupper og i den indfødte befolkning. Samfund, der rummer en sådan mangfoldighed, er nødt til at leve med denne risiko for konflikter og lære at løse uoverensstemmelser gennem mægling og forhandling. Personlige kontakter og samvær kan medvirke til at skabe øget interesse for at bidrage til den gensidige påvirkning. Åbne kommunikationskanaler er en forudsætning for en varig dialog og et løbende samarbejde.

Indholdet af anden udgave af håndbogen

Efter denne indledning følger — som en samlet introduktion til håndbogens fire kapitler — en generel oversigt over, hvilke foranstaltninger der skal til for at gøre udvekslingen af praktiske forslag og viden til et realistisk forehavende, hvoraf der kan drages nyttige erfaringer. I bilaget gøres der rede for praksis i de såkaldte »læringsorganisationer« og for den udveksling af erfaringer om integrationsmetoder, som er under udvikling på europæisk plan.

I kapitel 1 om mainstreaming af integrationsindsatsen forklares det, hvordan integrationen af indvandrere indgår i politiske beslutninger og konkrete politiske tiltag, i serviceringen af borgerne og i organisationskulturen på en lang række områder. Kapitlet illustrerer, hvordan både myndigheder og ikke-statslige aktører arbejder på at inddrage integrationsproblematikken i beslutningerne, og der gives forslag til, hvordan de lettere kan tilpasse politikker og praksis til de ændrede vilkår i et samfund præget af etnisk mangfoldighed.

I kapitel 2 om boliger i bymiljøer beskrives de tiltag, der skal skabe større spredning i indvandrernes boligvalg ved at fjerne hindringerne for deres adgang til boligmarkedet og ved at tilbyde dem boliger af bedre kvalitet. Sådanne foranstaltninger er i de fleste tilfælde af begrænset omfang og meget målrettede, men de gennemføres i sammenhæng med bredere lokale politikker og strukturer. Byerne er pionerer inden for byfornyelse, opførelse af blandede boligtyper (ejer-, andels- og lejeboliger), rummelige institutioner og serviceydelser samt kommunikation og inddragelse af borgerne. Kapitel II indeholder eksempler på praksis inden for alle disse områder.

Kapitel 3 om økonomisk integration omhandler indvandrernes økonomiske integration, som omfatter både beskæftigelse og selvstændig virksomhed. Der gøres rede for, hvordan indvandringspolitikker kan bidrage til at matche udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet og derved lette integrationen af indvandrere. Dernæst ser man nærmere på vurderingen og tilegnelsen af færdigheder gennem indvandrernes hele arbejdsliv med reference til formelle kvalifikationer, andre erhvervsfaglige kompetencer og sprogkundskaber samt viden om arbejdslivet og jobsøgningsprocessen. I kapitlet peges der desuden på, hvordan strategier med henblik på udnyttelse af mangfoldigheden og bekæmpelse af forskelsbehandling kan være med til at skabe lighed på arbejdspladsen, tilskynde folk til at blive i deres job og fremme et klima, hvor netop mangfoldigheden værdsættes.

I kapitel 4 om integrationsforvaltning beskrives de strukturer, mekanismer, processer og samarbejdsformer, som danner rammen om integrationspolitikker og -praksis. Det påvises, hvordan de forskellige aktører, der er involveret i integrationen af indvandrere, sammen kan definere relationer, som udnytter den enkeltes stærke sider. I kapitlet beskrives forskellige



måder, hvorpå integrationsaktiviteterne kan koordineres på lokalt plan. Dernæst behandles evalueringsbegrebet som et centralt element i udformningen af effektive politikker og programmer. Til slut ser man på forvaltningen af ressourcerne samt de forskellige offentlige og private aktørers rolle i forbindelse med finansieringen af integrationspolitikker og -praksis.

De eksempler og erfaringer, der beskrives i dette kapitel, hænger nøje sammen med eksemplerne og erfaringerne i kapitel 1. De sætter nogle af spørgsmålene i forbindelse med mainstreaming af integrationsindsatsen i et nyt perspektiv: Hvad er den rette balance mellem styring og selvbestemmelse, koordinering og fleksibilitet? Hvilke finansieringsmodeller er velegnede, når det gælder om at reagere på reelle behov og muligheder? Hvordan kan man lære af positive og negative erfaringer og tilpasse politikken derefter?

Bilag I indeholder forslag til, hvordan resultaterne af integrationsprogrammer og -projekter kan omsættes til politiske tiltag og anbefalinger. Det vil forankre det politiske i det konkrete, hvilket igen vil gøre integrationsforanstaltningerne mere bæredygtige og skabe øget opbakning til integrationspolitikken.

Bilag II indeholder en fortegnelse over de nationale kontaktpunkter.



Udveksling af idéer og erfaringer

Organisationer — uanset om de er offentlige eller ikke-statslige, og uanset om de arbejder på samme eller forskellige forvaltningsmæssige niveauer — kan lære af hinanden, når de skal formulere og implementere politikker eller gennemføre konkrete programmer og projekter.

Processen omfatter følgende trin:

- Beskriv de politiske områder og integrationsprogrammer, som udvekslingen skal dreje sig om, og de forventede resultater.
- Beslut jer for, om målet er at kopiere partnerorganisationens metoder, tilpasse dem til egne forhold eller ændre dem og udvikle nye sammen med partnerorganisationen.
- Find en eller flere potentielle partnere og forhandl jer frem til de styrende principper for udvekslingsprocessen (f.eks. anvendelse af Det Europæiske Institut for Kvalitetsstyring »European Benchmarking Code of Conduct«).
- Afsæt de nødvendige menneskelige og andre ressourcer til forehavendet, skab motivation og engagement hos organisationens medarbejdere og vis dette engagement over for partnerorganisationen/-organisationerne.
- Beslut jer for et program og en tidshorisont, udpeg medarbejdere, aftal en intern og ekstern kommunikationsstrategi, bring jeres egne og partnernes medarbejdere sammen og dan et »dialog-team« baseret på kompetence og tillid.
- Find datakilder og aftal, hvordan informationerne skal genereres, behandles (især fortrolige informationer) og udveksles. Afdæk og udfyld huller i dataene.
- Indled grundige drøftelser ved gensidige besøg, hvor I forbereder det generelle integrationspolitiske baggrundsmateriale, redegør for programmet og dets gennemførelse i detaljer og finder de områder, hvor I kan lære af hinanden.
- Find ud af, hvor meget situationsbestemte forskelle influerer ikke blot på forventningerne til de mere teoretiske resultater, men også på de konkrete virkninger. Opstil fælles kriterier for måling af effektiviteten.
- Sammenlign politikker og praksis og peg på stærke og svage sider. Fremhæv afgørende succesfaktorer og afdæk forhindringer. Gør rede for jeres nye erfaringer og kom med anbefalinger til, hvordan de kan udnyttes.
- Evaluér hele processen, gør alle interesserede parter bekendt med resultaterne og tilpas politikker og praksis derefter.



Kapitel 1

Mainstreaming af integrationsindsatsen



I dette kapitel gøres der rede for, hvordan integrationen af indvandrere indgår i politiske beslutninger og konkrete politiske tiltag, i serviceringen af borgerne og i organisationskulturen på en lang række områder. Det påvises, hvordan både myndigheder og ikke-statslige aktører arbejder på at inddrage integrationsproblematikken i beslutningerne, og der gives forslag til, hvordan de lettere kan tilpasse politikker og praksis til de ændrede vilkår i et samfund præget af mangfoldighed.

Udtrykket »mainstreaming« blev oprindeligt anvendt i forbindelse med ligestilling mellem kønnene og indgår endnu ikke som et almindeligt begreb i integrationspolitikken i EU. Det dækker imidlertid meget praktisk en række problemstillinger, som allerede i nogen tid har været en del af integrationsdebatten:

- De aktører, som normalt deltager i den politiske beslutningstagning, bør lade integrationsperspektivet indgå i alle politikker på alle niveauer og stadier.
- Organisationer, der beskæftiger sig med hele samfundets behov, bør sikre lige adgang til deres programmer og serviceydelser for alle dele af befolkningen i takt med den større etniske mangfoldighed.
- I visse tilfælde kan generelle foranstaltninger tilpasses, så de også imødekommer indvandrernes behov. I andre tilfælde er der brug for mere målrettede midlertidige eller permanente foranstaltninger. Organisationerne kan lære at finde den rette balance mellem disse to former for foranstaltninger, allerhelst i samråd med de interesserede parter, dvs. også indvandrerne selv.



Mainstreaming af kønsaspektet er defineret i forskellige dokumenter, f.eks. i Europarådets publikation fra 1999, *Gender mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices: final report of the Group of Specialists on Mainstreaming*.

Målet for mainstreaming af integrationsindsatsen er formuleret i det fælles grundprincip nr. 10: »Mainstreaming af integrationspolitikker og -foranstaltninger på alle relevante politikområder og alle regerings- og offentlige sektorniveauer er et vigtigt element i forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af offentlige politikker«. Det skal læses i sammenhæng med det fælles grundprincip nr. 6: »Adgang for indvandrere til institutioner samt til offentlige og private goder og serviceydelser på lige fod med nationale statsborgere og uden forskelsbehandling er et afgørende grundlag for bedre integration«.

Mainstreaming forudsætter en tilpasning af politikker, som har forskellige konsekvenser for forskellige grupper og personer, så man undgår uligheder og underrepræsentation. Det er med andre ord et middel til at skabe større lighed. Som det påpeges i Kommissionens meddelelse fra 2005, *En fælles dagsorden for integration*, er overholdelse af de grundlæggende rettigheder og principperne om ikke-forskelsbehandling og lige muligheder for alle en afgørende forudsætning for integrationen.

EU-retten danner grundlaget for en solid national antidiskriminationslovgivning. Den forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling og tilskyndelse til diskrimination og



chikane, men tillader positiv særbehandling. Der er på alle forvaltningsniveauer taget særdeles relevante initiativer understøttet af programmer som f.eks. det europæiske handlingsprogram mod forskelsbehandling. God mainstreaming-praksis bygger på lovgivning mod forskelsbehandling, men illustrerer samtidig, hvordan mindre direkte, retlige mekanismer såsom mægling og klageadgang kan udnyttes til at afdække problemer og skaffe oprejsning i enkeltsager.

Politiske beslutningstagere, serviceudbydere og ngo'er, der arbejder inden for mange forskellige områder, må se kritisk på deres egne aktiviteter: Tager deres programmer højde for indvandrernes særlige behov og vilkår, og imødekommer de disse behov og planlægger efter dem? Kan processer og strukturer tilpasses for at give indvandrere lettere og mere ligelig adgang til aktiviteterne?



Generelle programmer kan fremme integrationen af indvandrere som et indbygget led i aktiviteter, der er rettet mod samfundet som helhed. Der er dog samtidig nogle specielle behov, som kræver andre og mere målrettede foranstaltninger. I dette kapitel gennemgås dynamikken i mainstreaming-processen som en konstant balancegang mellem generelle og mere specifikke tiltag. De skal helst supplere hinanden og virke sammen for at skabe de fornødne forudsætninger for, at indvandrere kan deltage i samfundslivet. Aktører inden for forskellige sektorer i samfundet kan se på antallet af personer, der berøres af foranstaltningerne, på timingen og på deres egen evne til at afgøre, hvornår man skal gøre brug af den ene eller den anden form for foranstaltning. Disse kriterier gennemgås nærmere i det følgende.

1.1. Myndighederne

Det er myndighedernes opgave at indarbejde integrationshensyn i formuleringen, implementeringen, overvågningen og evalueringen af politikker på alle relevante områder. Det forudsætter nødvendigvis politisk vilje og styring oppefra. Samtidig er det vigtigt, at de aktører, som skal tilpasse sig nye signaler, føler et medansvar for integrationsindsatsen.

På nationalt plan kan styringen ligge i et bestemt ministerium eller en anden slagkraftig, specialiseret administrativ enhed. Spanien har f.eks. en minister for indvandring og udvandring i Arbejds- og Socialministeriet, Nederlandene har en minister for indvandring og integration i Justitsministeriet, Danmark har et flygtninge-, indvandrings- og integrationsministerium, og Portugal har en højkommisær for indvandring og etniske mindretal. Der kan også etableres særlige mainstreaming-enheder i lokalforvaltningerne.





I Wien har godt en fjerdedel af indbyggerne indvandrerbaggrund. I 2004 oprettede byrådet en afdeling for integration og mangfoldighed (MA17) i lokalforvaltningen. Denne afdeling bistår andre afdelinger i kommunalforvaltningen med at gennemføre integrationstiltag og arbejder f.eks. sammen med enhederne i byens forskellige distrikter på at forbedre den direkte »kundecontact« med de mange forskellige etniske grupper blandt borgerne. MA17 opfordrer distriktskontorerne til at hjælpe hinanden med at dække særlige behov, f.eks. håndtering af komplekse problemstillinger på indvandrernes egne sprog, og det kan dreje sig om alt muligt lige fra ansøgninger om næringsbrev til spørgsmål om pensionsrettigheder.

MA17-teamet på 48 personer omfatter 20 medarbejdere på decentrale kontorer 7 forskellige steder i Wien. Denne nære kontakt til borgerne har givet MA17 øget viden om lokalsamfundene og de lokale foreninger og om de konkrete forhold i byens forskellige distrikter. Næsten to tredjedele af MA17-medarbejderne har indvandrerbaggrund. De kommer fra 14 lande og taler tilsammen mere end 23 sprog.



Websted: www.wien.gv.at/integration/ (på tysk)

Det ministerium eller den enhed i forvaltningen, som arbejder med mainstreaming, kan gøre brug af forskellige metoder til at inddrage andre myndigheder i integrationsarbejdet. I det følgende gives eksempler på disse metoder med brug af fællesbetegnelsen »integrationsagent« (dvs. den person eller organisation, som rent faktisk sætter en bestemt foranstaltning i værk).



Erfaringerne viser, at mainstreaming-metoder er mere effektive, hvis de bygger på et konsekvent politisk budskab om, at hensyntagen til integrationsproblematikken ikke er en »luk-sus«, men en nødvendig del af en institutions mandat, når dens klienter, medlemmer eller målgruppe i stigende grad kommer til at bestå af personer med forskellig etnisk baggrund.



Integrationsfokusgrupper eller -personer: I hver enkelt afdeling i en forvaltning kan en administrativ enhed eller en person få ansvaret for at fremme mainstreaming-processen. Disse integrationsfokusgrupper eller -personer skal helst have politisk opbakning fra allerhøjeste sted og være i løbende kontakt med integrationsagenten.



Den britiske regering fremmer indsatsen på dette felt ved at gøre de enkelte »permanent secretaries« personligt ansvarlige for, at departementerne til fulde opfylder forpligtelsen til at tage hensyn til det multikulturelle og multietniske aspekt (»the permanent secretary« er den øverste embedsmand i et ministerium i den britiske centraladministration og står for den daglige ledelse af ministeriet). Der er desuden oprettet et antal særlige stillinger og funktioner til formålet. Forskellige ledende embedsmænd er således udnævnt til at være »Diversity Sponsors« eller »Diversity Champions«, som skal styre indsatsen på dette felt både internt i det enkelte ministerium og på tværs af ministerierne.



Vurdering af politiske forslag: Integrationsagenten kan gennemgå politiske forslag på alle områder og gribe ind over for det relevante ministerium, hvis et forslag er problematisk i relation til integrationsaspektet. En sådan vurdering kan også foregå i et tværministerielt



udvalg eller arbejdsgruppe. Danmark, Irland, Polen og Frankrig er eksempler på medlemsstater med sådanne udvalg eller arbejdsgrupper.

I Polen nedsatte premierministeren i marts 2005 en tværministeriel gruppe for integration af udlændinge. Den har til opgave at udarbejde forslag til udbygning eller opdatering af eksisterende viden inden for social integration af indvandrere, koordinere det tværministerielle samarbejde på integrationsområdet, afgive udtalelse om forslag til ændringer af relevant lovgivning, samarbejde med ngo'er på området og udveksle erfaringer om tendenser og strategier i de enkelte ministerier og forvaltningsgrene vedrørende forskellige grupper af indvandrere.

Gruppens formand er viceministeren for arbejdsmarkeds- og socialpolitik, som er den øverste ansvarlige for Departementet for Social Bistand og Integration. Medlemmerne består af repræsentanter for ni ministerier, dækkende mange forskellige områder, bl.a. kultur, sundhedsvæsen og ligestilling mellem mænd og kvinder.



Det tyske forbundskontor for migration udgav i 2005 en oversigt over integrationsaktiviteter på forbundsplan, udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe. Der er tale om et kompendium, der omhandler alle integrationsaktiviteter, som er gennemført af de forskellige ministerier og organer på forbundsplan, og det indeholder også et register.

Aktiviteterne omfatter både brede programmer og individuelle projekter, kampagner, enkeltarrangementer, forskningsprojekter og publikationer. De er indsat i et skema med oplysninger om budgetposter og beløb, formål, partnere, målgrupper, tidshorizont, regional spredning, organisationer med ansvar for den praktiske gennemførelse, evalueringer m.m. Der er desuden oplysninger om kontaktpersoner for de enkelte aktiviteter.



Vurderinger af politiske forslag kan også omfatte formelle konsekvensvurderinger for at forudsige de foreslåede foranstaltningers potentielle virkninger for bestemte grupper, bl.a. indvandrere. F.eks. kan en konsekvensvurdering ved at tage højde for både den geografiske spredning af indvandrere og deres mobilitetsmønstre give et fingerpeg om, hvorvidt disse grupper vil få tilstrækkelig fordel af en ny investering inden for den kollektive transport. Integrationsagenten kan udnytte sin ekspertise til at rådgive andre ministerier og forvaltningsgrene om, hvordan sådanne vurderinger gennemføres, især på mere komplekse områder, hvor der let kan forekomme utilsigtede konsekvenser, som kan være vanskelige at kvantificere.

Europa-Kommissionen har udviklet konsekvensvurderinger for at kunne forudsige de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af sine politiske forslag. Når man ved en konsekvensvurdering kun analyserer virkningerne på et bestemt felt eller for en bestemt gruppe, taler man om »delvise konsekvensvurderinger«.





Som eksempel kan nævnes ligebehandlingsvurderinger, som måler konsekvenserne i relation til ligebehandling af lovforslag og andre tiltag på alle politiske områder. Andre eksempler er vurderinger af specifikt kønsbetingede konsekvenser eller integrationsmæssige konsekvenser, hvor man analyserer generelle politikkers indvirkning på henholdsvis kvindernes og indvandrernes situation.



Indikatorer: Integrationsagenten kan udvikle indikatorer for etnisk mangfoldighed og integration, som involverer forskellige ministeriers kompetencer. Disse indikatorer kan gøres til genstand for regelmæssige indberetninger. I stedet for at arbejde med planlægningen i detaljer bør integrationsagenten opstille nogle overordnede mål, tilbyde rådgivning og ekspertbistand og føre tilsyn med processen. Indikatorerne til måling af resultater og fremskridt kan således være meget generelle, så hovedansvaret og valget af metoder overlades til de involverede ministerier.



Budgetlægning: Indberetningsmekanismer for integrationsindikatorer kan indarbejdes i budgetlægningen på en sådan måde, at bevilling af flere penge fra budgettet kommer til at afhænge af, om der kan fremvises tilfredsstillende resultater. Tilsynet hermed kan eventuelt overlades til parlamentariske udvalg.

Økonomisk støtte kan også anvendes som et incitament til at fremme mainstreaming. F.eks. kan forvaltningsgrene på sundheds- eller uddannelsesområdet få bevilget ekstra midler til at sikre, at deres politikker og strategier i højere grad tager hensyn til indvandrernes behov. Medfinansieringsordninger kan være nyttige til at få slået fast, at integration er et fælles ansvar, og hensyntagen til indvandrernes behov er en del af alle forvaltningsgrenes kerneopgaver.



Spørgsmålet om finansieringskriterier viser, at det i visse tilfælde kan være svært at trække grænsen mellem generelle og målrettede foranstaltninger. F.eks. benytter myndighederne i medlemsstaterne både »generelle« (socioøkonomiske) og »specifikke« foranstaltninger (rettet mod indvandrere), hvor det drejer sig om finansiering af tiltag i skolerne.

I Det Forenede Kongerige bevilger programmet »Excellence in Cities« ekstra midler til skoler i vanskeligt stillede områder på grundlag af »fattigdomsindikatorer« til vurdering af behovene. Fordi der bor så mange indvandrere i de fattige områder i byerne, går 70 % af midlerne fra programmet til elever fra etniske mindretal. Et andet program, »Ethnic Minority Achievement Grant«, bevilger midler til de lokale skoleforvaltninger på grundlag af antallet af elever med engelsk som andetsprog, antallet af elever fra etniske mindretal og antallet af elever med ret til gratis skolemad (en indikator for fattigdom).

I Nederlandene får skoler med »udsatte elever« ekstra midler fra undervisningsministeriet. Kriteriet for at være »udsat« blev for nylig ændret fra »etnisk baggrund« til »forældrenes uddannelsesniveau«, fordi ny forskning tyder på, at elevernes standpunkt i skolen i højere grad er påvirket af forældrenes uddannelsesniveau end af den etniske baggrund, og fordi man ønskede, at også nederlandske børn, der klarer sig dårligt i skolen, skal have fordel af de særlige støtteforanstaltninger.



Generelt bør fordelingen af bevillingerne afspejle erklærede politiske mål og tilsagn. I kapitel 4 om integrationsforvaltning behandles spørgsmålet om forvaltningen af ressourcerne mere detaljeret.

Øget oplysning: Indvandrerforeninger og ngo'er, som støtter indvandrerne, har direkte erfaringer med uhensigtsmæssige politikker og deres konsekvenser. De kan gøre opmærksom på problemer på f.eks. sundhedsområdet, boligforhold eller uddannelse og komme med forslag til forbedringer til de relevante ministerier. Integrationsagenten kan støtte disse organisationers oplysningsarbejde og deres indsats for at gøre befolkningen og myndighederne mere bevidste om problemstillingerne.



Integrationsagenten kan også tage initiativ til forskning og undersøgelser, som belyser »huller« i serviceringen af indvandrere og gør andre forvaltningsgrene mere bevidste om indvandrernes behov. F.eks. bestilte integrationsafdelingen i det norske arbejdsministerium en undersøgelse om brugen af tolke i retten. Den viste, at der var problemer med tolkenes kvalitet og uafhængighed, og Justitsministeriet reagerede med forskellige tiltag for at højne standarden.

Et parlamentsudvalg eller en parlamentarisk gruppe om integration af indvandrere kan i givet fald bidrage til mainstreaming-indsatsen med afholdelse af offentlige høringer og spørgeundersøgelser, indkaldelse af vidneudsagn fra eksterne eksperter og opfordringer til alle forvaltningsgrene om at give klart udtryk for deres engagement i integrationsproblematikken.

I den tyske by Stuttgart refererer integrationsafdelingen i forvaltningen direkte til borgmesteren og er således med til at placere integrationssspørgsmål højt på den politiske dagsorden. Integrationsafdelingen har en teknisk tilsynsfunktion over for de øvrige afdelinger i forvaltningen og de kommunalt ejede virksomheder for at sikre, at (f.eks.) jobcentre tager aktivt hensyn til klienternes forskelligartede etniske baggrund. På afdelingsniveau er afdelingscheferne og viceborgmestrene ansvarlige for implementeringen og evalueringen af integrationspolitikker og -projekter.



Integrationsafdelingen har sit eget budget og gennemfører modelprojekter i samarbejde med mange forskellige partnere. I disse modelprojekter lægges der vægt på at overføre tværkulturelle færdigheder til de eksisterende strukturer, og god praksis synliggøres ved borgmesterens opbakning. Den tekniske tilsynsfunktion er suppleret med politisk tilsyn fra byrådets internationale udvalg, som har en rådgivende funktion og består af 13 medlemmer fra byrådet og 12 sagkyndige fra byen, som kan bidrage med ekspertise på følgende områder:

Sprogundervisning, almen undervisning og sport: 3 medlemmer

Byudvikling, sammenhængskraft og sikkerhed: 3 medlemmer

Sociale anliggender, unge og sundhed: 2 medlemmer

Erhvervsuddannelse, beskæftigelse og økonomi: 2 medlemmer

Kultur og dialog mellem trossamfund: 2 medlemmer.

Det internationale udvalg repræsenterer ikke primært udenlandske nationaliteter, men er snarere en ekspertgruppe, som beskæftiger sig med alle aktionsområder af relevans for integrationen. Forvaltningen har siden 2005 skullet forelægge byrådet halvårslige rapporter om integrationen.



1.2. Serviceudbydere

Mainstreaming drejer sig også om lige adgang til serviceydelser under hensyntagen til folks forskelligartede etniske baggrund. Offentlige og private serviceudbydere anerkender mangfoldigheden ved at tilbyde serviceydelser, som afspejler nye og anderledes behov. Det drejer sig ikke kun om kulturelle eller sproglige behov: Den voksende etniske mangfoldighed i befolkningen går hånd i hånd med udviklingen af tæt befolkede byområder, hvis socioøkonomiske sammensætning stiller særlige krav til den offentlige service. Behovet for børnepasning eller sundhedstjenester vil være anderledes i et tæt befolket område med mange forskellige etniske grupper end i et mindre tæt befolket område, hvor der også er mange forskellige etniske grupper. Tjenesterne må således tilpasses målgruppens behov under hensyntagen til *alle* dens karakteristika, herunder tilstedeværelsen af indvandrere og flygtninge.

1.2.1. Afdækning af behov og forhindringer



Serviceudbydere benytter forskellige midler til at afgøre, hvorvidt de eksisterende tjenester i tilstrækkelig grad imødekommer behovene hos alle dele af befolkningen. En måde at foretage en sådan vurdering på er at se nærmere på selve tjenesterne: Udnyttes de på den måde, der var hensigten med dem, eller udnyttes de ikke ordentligt, hvilket kunne tyde på enten en kommunikationsbrist eller et misforhold mellem behovene og tilbuddene?



Den »regionale sundhedsstrategi for etniske mindretal«, som den irske regionale sundhedsforvaltning udviklede i 2003, opererer med nogle særlige indsatsområder i relation til etniske mindretal, efter at det kunne konstateres, at sundhedsydelserne ikke blev hensigtsmæssigt udnyttet.

Skadestuer og udrykningstjenester oplevede en kraftig efterspørgsel, som tydede på, at mange indvandrere ikke forstod informationerne om henvisningssystemet, ventelister, tidsbestilling og andre forhold i forbindelse med brugen af sundhedstjenesterne. Den lave deltagelse i fødselsforberedelses- og spædbørnsplejeprogrammer var også tegn på, at formidlingen af sundhedsfremmende programmer og informationsmateriale ikke var tilpasset godt nok til brugere blandt indvandrerne. Derfor indgik der i den ovennævnte sundhedsstrategi bl.a. oprettelse af en tolketjeneste og et særligt svangreambulatorium med opsøgende funktioner.



Websted: www.hse.ie (i 2005 blev den regionale sundhedsforvaltning for det østlige Irland lagt sammen med den centrale sundhedsstyrelse, Health Service Executive)

Feedback fra brugerne af serviceydelserne er en anden måde, hvorpå man kan få noget at vide om hindringerne for en effektiv brug af systemet. Som et minimum bør klager over formidlingen af sundhedstjenester registreres og behandles korrekt. Brugere blandt indvandrere og flygtninge kan desuden inddrages i rundspørger eller forskningsprojekter, idet man dog skal være opmærksom på, at det kan være svært at komme i kontakt med visse personer uden en »mellemand«. I denne forbindelse kan det være nyttigt at arbejde med indvandrerforeninger, inddrage lokale ledere og uddanne nogle af medlemmerne af lokal-samfundet til at afdække behov på f.eks. sundhedsområdet. Serviceudbydere bør samtidig



være klar over, at medlemmer af en etnisk eller kulturel gruppe ikke nødvendigvis har samme erfaring med serviceydelser. Socialklasse, sprogkunderskaber, juridisk status og andre faktorer spiller en lige så stor — måske endda større — rolle.

SEEM-projektet (Services for Elders from Ethnic Minorities, 2003-2006), som blev finansieret af Europa-Kommissionen under EU's handlingsprogram til bekæmpelse af social udstødelse, undersøgte adgangen for de ældre fra de etniske mindretal til serviceydelser inden for sundhedsvæsen og socialforsorg. Projektet udgav et hæfte med eksempler på god praksis samt en tjekliste for lokale myndigheder og serviceudbydere.

Et af de positive eksempler, SEEM omtaler, er »Older People's Forum« i Leeds, der omfatter 110 frivillige organisationer, som repræsenterer eller arbejder med ældre. Forummet har udpeget en BME-medarbejder (BME står for »Black and Minority Ethnic«) og nedsat en fokusgruppe af ældre fra etniske mindretal og deres organisationer. Repræsentanter for gruppen har f.eks. haft et møde med Leeds' socialdirektør for at drøfte den nye »forretningsplan for socialforvaltningen« og ændringer i hjemmehjælpen og hjemmeplejen. På denne måde giver fokusgruppen de ældre og deres organisationer indflydelse og mulighed for selv at bidrage til udviklingen på området, samtidig med at de bliver mere selvhjulpne.

Kontakt: seem@leeds.gov.uk. Websted: www.leeds.gov.uk/seem/



Når ngo'er og selvhjælpsorganisationer for indvandrere og flygtninge selv begynder at udvikle målrettede serviceydelser, er det et tydeligt tegn på, at der er nogle udækkede behov.

Målrettede serviceydelser tager hensyn til selv mindre gruppers specifikke vilkår. De imødekommer hurtigt nye behov, efterhånden som de opstår, og de kan implementeres mere fleksibelt. Når mainstream-serviceudbydere bliver opmærksomme på mangler ved serviceringen af målgrupperne, består udfordringen i at finde en god balance mellem målrettede og generelle serviceydelser. Med en klar deling af funktioner og opgaver kan man lettere undgå overlapninger og dårlig koordinering.



1.2.2. Balancen mellem generelle og målrettede foranstaltninger

Med den konstante strøm af nye informationer om målgruppen er serviceudbydere nødsaget til at vurdere, om de sædvanlige organisatoriske processer, politikker, metoder og strukturer kan tilpasses, eller om der er brug for flere tiltag.



Når serviceudbydere skal træffe disse beslutninger, kan de med fordel overveje følgende faktorer: timing, antal og kapacitet.

Timing

Timing er et centralt element i en effektiv mainstreaming-strategi. Det er typisk i den første tid efter ankomsten til værtslandet, at indvandrere og flygtninge har brug for specielle programmer. I nogle medlemsstater består hovedparten af indvandrer- og flygtningepopulationen af personer, der ikke har været i landet ret længe.





Målrættede foranstaltninger som f.eks. sprogkurser for nyankomne og introduktionsprogrammer vil ofte indtage en fremtrædende plads i indvandrer- og flygtningepolitikken. De generelle serviceydelser vil dog også blive påvirket, eftersom de nyankomne også vil gøre brug af mainstream-serviceydelser som f.eks. hospitaler. De lande, hvor indvandringen først er kommet sent, vil derfor have fordel af at starte hurtigt på mainstreaming-indsatsen. Specielle programmer kan på kort sigt være en effektiv løsning på visse problemer, men på længere sigt kan de også klares via mere generelle programmer.

Antal

Antallet er vigtigt for vurderingen af, i hvilket omfang eksisterende serviceydelser bør ændres. Skal man gennemføre omfattende ændringer i en organisation for at servicere en lille gruppe indvandrere eller flygtninge med meget specielle behov (f.eks. medlemmer af en meget lille sproggruppe i værtslandet eller lokalområdet)? En anden mulighed kunne være at udvikle målrættede foranstaltninger, som i så fald kunne imødekomme gruppens behov fuldt ud, i stedet for at man ender op med et måske utilfredsstillende kompromis. Hvis der derimod er tale om en ændring af stor betydning for rigtig mange indvandrere eller flygtninge, bør mainstream-udbydere gøre en ihærdig indsats for at gennemføre den.



Der kan benyttes forskellige kriterier, når valget skal træffes mellem generelle og målrættede foranstaltninger i en given situation. Timingen er vigtig, og det samme er antallet af personer, der berøres af en bestemt foranstaltning. I overvejelserne omkring disse faktorer bør man følge princippet om, at indsatsen skal stå i et rimeligt forhold til de forventede virkninger.



Uddannelse og undervisning er et af de vigtigste integrationsområder og af afgørende betydning for forbedringen af indvandrerbørns muligheder i tilværelsen. Der kan findes mange eksempler på mainstreaming på undervisningsområdet, f.eks. i Eurydice-netværkets publikation fra 2004 om indvandrerbørns integration i skolen i Europa.

Det påpeges i Eurydice-rapporten, at i de franske sprogsamfund i Belgien, Tyskland, Frankrig, Sverige og Det Forenede Kongerige (England) frekventeres mellem 5 og 12 % af børnene skoler, hvor over 40 % af eleverne er indvandrerbørn. Mange af disse skoler tilpasser sig med hensyn til maden i skolekantin, påklædningsregler, svømning og idræt, religiøse helligdage og andre spørgsmål i dagligdagen. Mange af dem har desuden ansat konsulenter og/eller særlige medarbejdere til at varetage kontakten mellem hjem og skole og benytter »tværkulturelle formidlere« til at skabe et bedre samarbejde mellem hjemmet, skolen og lokalsamfundet mere generelt. Skolerne giver enten selv modersmålsundervisning eller formidler kontakt til institutioner, der tilbyder en sådan undervisning, og de inddrager det multikulturelle og multietniske aspekt i undervisningen ved at lære børnene om andre kulturer og lære dem at respektere forskelle. I Sverige og Finland har indvandrerforældre desuden en lovfæstet ret til en tolk ved møder på skolen.



Rapport: <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>



Kapacitet

Kapacitet og kompetence er nøglebegreber i overvejelserne, når det skal besluttes, om der skal gøres brug af generelle eller specifikke foranstaltninger. De fungerer som kvalitetsmål: Kan mainstream-organisationen og dens medarbejdere imødekomme indvandrerbehov tilstrækkeligt effektivt? Er de nødt til at forbedre deres tværkulturelle kompetencer? Er der tilstrækkeligt med tid og økonomiske ressourcer til at gøre det, eller bør der i stedet gennemføres målrettede foranstaltninger?

Projektet »Migrant Friendly Hospitals«, der modtager støtte fra Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, har udviklet et særligt spørgeskema om »indvandrer-venlig kvalitet« som et vurderingsredskab for hospitaler.

Spørgeskemaet vurderer indvandrer-venlige strukturer såsom tolketjenester, informationsmateriale til indvandrerpatienter, kulturelt følsomme områder (religion, kost) samt elementer i et (kvalitets)styringssystem, der skal sikre, at hospitalets serviceydelser er indvandrer-venlige, f.eks. inddragelse af indvandrer-ansættelse i formålsparagraffer, budgetlægning og efteruddannelsesprogrammer for de ansatte.

Websted: www.mfh-eu.net/public/home.htm



I visse tilfælde kan der tilbydes målrettet assistance til bestemte grupper, samtidig med at mainstream-tjenesternes tværkulturelle kompetence forbedres.

Policesol-projektet er et undervisningsprogram udviklet i et partnerskab mellem Cardiff Police Community Safety Department og Cardiff County Council's Leisure and Lifelong Learning Department. Policesol (ESOL står for »English for Speakers of Other Languages«) tilbyder sproglig hjælp til personer, som ikke kan engelsk.

Projektet kombinerer sprogkurser hos ESOL-lærere med foredrag af betjente fra nærpolitiet og tilsynsførende for prøveløsladte. Betjentene taler med deltagerne om emner som f.eks. børn efterladt alene hjemme eller i parker, kørsel uden kørekort, vold i hjemmet eller racistisk chikane.

Projektet gav bl.a. deltagere fra etniske mindretal større tillid til politiet og mulighed for at søge optagelse i politikorpset eller arbejde som »Police Community Support Officers«. Det har forbedret politistyrkens etniske profil. Samtidig oplyser de betjente, som holdt foredrag, at de praktiske erfaringer fra arbejdet med multietniske grupper har været meget værdifulde for dem. De har fået større forståelse for indvandrernes problemer og mener, at projektet har været mere effektivt end den formelle efteruddannelse i håndtering af multietniske problemstillinger.

Websted: www.cardiff.gov.uk



Første udgave af denne håndbog om integration (kapitel 2) indeholdt en række eksempler på, hvordan man udvikler tværkulturel kompetence og samtidig bliver en »åben og rummelig organisation«. Eksemplerne i både den første og denne anden udgave af håndbogen illustrerer, at formidlingen af serviceydelser må understøttes af grundig viden om indvan-





drerkunderne eller -klienterne: deres erfaringer med at etablere sig i værtslandet, alders- og kønsprofil, sprogkunderskaber, kulturelle og religiøse traditioner og eventuelle hindringer med hensyn til adgang til og/eller erfaringer med serviceydelser. Det kan muligvis hjælpe til at gøre også mainstream-serviceydelser lettere tilgængelige for indvandrere.

Der kan hentes viden om indvandrer- og flygtningeklienter på flere måder: ved at analysere og generere data, prioritere tværkulturel kompetence højt ved udvælgelsen, uddannelsen og evalueringen af medarbejdere, inddrage eksterne eksperter, høre grupper eller enkelt-personer i lokalsamfundet og udnytte erfaringerne fra målrettede initiativer.

1.2.3. Samspelet mellem mennesker og institutioner

Mainstreaming drejer sig også om, at mennesker ændrer de institutioner, de er i kontakt med som ansatte, klienter eller på anden måde. Institutioner, som er åbne for medbestemmelse og feedback, vil være bedre i stand til at afdække, på hvilke områder der i realiteten ikke er lige adgang for alle, og serviceudbydere, som tilstræber at levere skræddersyede og fleksible serviceydelser, vil finde det lettere at opnå den holdningsændring, som er en forudsætning for en effektiv mainstreaming.

Omvendt kan serviceudbydere, som holder stor afstand til deres brugere, være sene til at afdække indvandrernes behov. Indvandrerne vil måske ikke være opmærksomme på de foreliggende tilbud, men antage, at mainstream-udbyderen vil være ufleksibel eller fjendtligt indstillet. Der sker muligvis ændringer, men de annonceres ikke effektivt nok for målgrupperne.



Ngo'er kan fungere som formidlere og påvirke serviceudbydernes og brugernes opfattelse af hinanden. F.eks. kan støttegrupper i lokalsamfundet påvirke indvandreres viden om og forventninger til servicetilbuddene.

Mainstreaming rummer både et socialt retfærdighedsaspekt og et effektivitetsaspekt. Begge dele bør afspejles i den måde, hvorpå mainstreaming defineres og implementeres. En effektiv formidling af de politiske tiltag bør med andre ord gå hånd i hånd med omhyggelig hensyntagen til ligebehandlingsspørgsmål. Selv om nogle af de involverede mekanismer er ret tekniske, drejer mainstreaming sig primært om at skabe holdningsændringer og opbygge et samfund, som er bevidst om og anerkender den etniske mangfoldighed.



Holdningerne hos medarbejderne i de institutioner, som leverer serviceydelserne, er særligt vigtige, fordi de pågældende institutioner skal tilpasse deres arbejdsprocesser for at tage hensyn til mangfoldigheden. Kan medarbejderne motiveres til at lytte til brugerne, revidere deres metoder og arbejde videre med deres kompetencer?



I visse tilfælde resulterer et stort arbejdspress på de ansatte i dårlige kunderelationer. Navnlig kan medarbejderne i receptioner og ved modtageskranker måske finde det svært at afse mere tid til indvandrerklinter i travle perioder. I Belgien har centralregeringen etableret et program for tværkulturel mediation, som yder støtte til tværkulturelle mediatorer eller koordinatore på et halvt hundrede belgiske hospitaler. Programmet er baseret på 20 frivillige organisationers indsats over hele landet.

Websted: www.cofetis.be



Politisk vilje er en af de drivende kræfter i mainstreaming-processen. Jo tættere kontakt der er mellem politiske organisationer og indvandrere, jo mere aktiv vil de arbejde for mainstreaming.



Spørgsmålet om indvandreres stemmeret til lokalvalg er relevant her, eftersom en stor del af serviceydelserne leveres lokalt. I mange tilfælde er servicetilbuddene finansieret af kommunerne, og beslutningerne om, hvordan de skal formidles, træffes på lokalt plan. Som det fremgår af det fælles grundprincip nr. 9, kan indvandrerdeltagelse i den demokratiske proces, herunder deltagelse i valghandlinger, stemmeret og medlemskab af politiske partier, støtte integrationen og bør fremmes, hvor det er muligt.

1.3. Ikke-statslige organisationer (ngo'er)

I de dynamiske relationer mellem generelle og målrettede serviceydelser udvikler ngo'er og mainstream-serviceudbydere nye og anderledes interaktionsmønstre. De er præget af enten komplementaritet eller konkurrence, samordning eller overlapning, åbenhed eller ineffektivitet. Udfordringen består i at bygge på sammenfaldende interesser og parternes stærke sider for at skabe forudsætninger for et ligeværdigt partnerskab.

Ngo'er er normalt oprettet med sigte på en bestemt sag eller interesse, f.eks. når der opleves en mangel ved den officielle politik eller serviceformidling. De tilbyder i mange tilfælde målrettede serviceydelser til specifikke indvandrer- eller flygtningegrupper. Sådanne serviceydelser kan til tider opfattes som kortsigtede lappeløsninger, fordi de typisk er projekt-baserede og afhængige af tidsbegrænset donorfinansiering. Ngo'er lægger imidlertid stor vægt på bæredygtigheden på længere sigt. Kan målrettede aktiviteter få mainstream-serviceudbydere til at udnytte ngo'ernes erfaringer? Vil der blive taget hensyn til indvandreres og flygtninges ønsker og behov i den mere langsigtede planlægning?

Følgende eksempel illustrerer betydningen af samarbejdsbetingelserne mellem ngo'er og mainstream-serviceudbydere. Hvordan kan der bygges bro mellem organisationer på en måde, så brugerne får tilbudt de bedste serviceydelser, uden at det går ud over organisationernes uafhængighed og identitet?





Socialrådgivning for flygtninge i Ungarn

Ngo'en Menedék — den ungarske indvandrer- og flygtningeorganisation — blev oprettet i 1995 som et civilt initiativ med økonomisk støtte fra UNHCR.

- I 1998 iværksatte Menedék et UNHCR-finansieret projekt, som skulle fungere som et mellemlid mellem brugere og statslige og kommunale serviceudbydere. Undervejs i projektet konstaterede Menedék, at mange sager ikke blev behandlet effektivt af de eksisterende officielle instanser. Organisationen startede derfor sin egen rådgivningstjeneste for flygtninge.
- Rådgivningstjenesten blev kendt blandt mainstream-instanser, som henviste stadigt flere flygtninge til den.
- I 2002-2003 ophørte tilskuddet fra UNHCR, hvorefter Menedék uden held forsøgte at gøre mainstream-serviceudbydere interesseret i rådgivningstjenesten. Et forslag om, at mainstream-instanser selv skulle rådgive flygtninge og indvandrere og trække på Menedék som et »ressource-center«, blev ikke fulgt.
- I 2005 udviklede Menedék et sagsstyringssystem, hvor det spiller en koordinerende og formidlende rolle mellem flygtningebrugere og serviceudbydere. Et af formålene var at få anerkendt Menedéks position og ekspertise fra politisk hold.



Måltrettede aktiviteter med sigte på indvandrere er en vigtig kilde for mainstream-organisationer til at skaffe sig relevant viden. De politiske beslutningstagere bør være mere forudseende og skaffe sig informationer fra frivillige eller lokale organisationer, som har direkte kontakt med bestemte grupper.

Man kan skaffe informationer ved at bestille kvalitative undersøgelser eller ved direkte at høre relevante fagfolk. Der kan afholdes seminarer om bedste praksis for måltrettede initiativer med deltagelse af både dem, som gennemfører sådanne foranstaltninger, og medarbejdere i organisationer, som endnu ikke arbejder med mainstreaming af integrationsindsatsen. I forbindelse med statsfinansierede måltrettede aktiviteter kan de organisationer, der står for implementeringen, opfordres til at udforme deres evalueringsrapporter med henblik på at delagtiggøre andre i deres erfaringer. Rapporterne kunne f.eks. indeholde et afsnit om »erfaringer af relevans for mainstream-institutioner«. Evalueringer kunne i denne sammenhæng betragtes som en chance for at lære noget nyt. Emnet behandles mere udførligt i kapitel 4.

Uafhængigt af specifikke projekter kan ngo'er, herunder også indvandrerforeninger, blive ekspertisecentre og tjene penge på deres kendskab til lokalsamfundene ved at virke som undervisere og rådgivere for mainstream-serviceudbydere og myndigheder. De kan også udarbejde undervisningsmateriale til mere generelle efteruddannelsesprogrammer for ansatte i forvaltningen, socialarbejdere o.a. Behovet for sådanne aktiviteter må forventes at vokse i takt med, at tværkulturelle kompetencer anses for stadigt vigtigere.

Ngo'er kan desuden fungere som støtte- og kampagneorganisationer. Ved at fokusere på specifikke aspekter af integrationen medvirker de til at fastholde profileringen af et givet



emne. Erfaringerne synes at vise, at myndighederne bør anerkende ngo'ernes forskelligartede funktioner som støtteorganisationer, udbydere af serviceydelser som f.eks. tolkning eller fremskaffelse af information og som formidlere og initiativtagere, når der skal etableres en dialog. Økonomisk støtte til alle aspekter af deres aktiviteter kan være med til sikre deres uafhængighed og er samtidigt udtryk for myndighedernes opbakning til kommunikation og aktivt engagement som centrale elementer i integrationsindsatsen.





Kapitel 1: Konklusioner

1. Politiske beslutningstagere, serviceudbydere og ngo'er, der arbejder inden for mange forskellige områder, må se kritisk på deres egne aktiviteter: Tager deres programmer højde for indvandrernes særlige behov og vilkår, og imødekommer de disse behov og planlægger efter dem? Kan processer og strukturer tilpasses for at give indvandrere lettere og mere ligelig adgang til aktiviteterne?
2. Erfaringerne viser, at mainstreaming-metoder er mere effektive, hvis de bygger på et konsekvent politisk budskab om, at hensyntagen til integrationsproblematikken ikke er en »luksus«, men en nødvendig del af en institutions mandat, når dens klienter, medlemmer eller målgruppe i stigende grad kommer til at bestå af personer med forskellig etnisk baggrund.
3. Serviceudbydere benytter forskellige midler til at afgøre, hvorvidt de eksisterende tjenester i tilstrækkelig grad imødekommer behovene hos alle dele af befolkningen. En måde at foretage en sådan vurdering på er at se nærmere på selve tjenesterne: Udnyttes de på den måde, der var hensigten med dem, eller udnyttes de ikke ordentligt, hvilket kunne tyde på enten en kommunikationsbrist eller et misforhold mellem behovene og tilbuddene?
4. Målrettede serviceydelser tager hensyn til selv mindre gruppers specifikke vilkår. De imødekommer hurtigt nye behov, efterhånden som de opstår, og de kan implementeres mere fleksibelt. Når mainstream-serviceudbydere bliver opmærksomme på mangler ved serviceringen af målgrupperne, består udfordringen i at finde en god balance mellem målrettede og generelle serviceydelser. Med en klar deling af funktioner og opgaver kan man lettere undgå overlapninger og dårlig koordinering.
5. Med den konstante strøm af nye informationer om målpublikummet er serviceudbydere nødsaget til at vurdere, om de sædvanlige organisatoriske processer, politikker, metoder og strukturer kan tilpasses, eller om der er brug for flere tiltag.
6. Der kan benyttes forskellige kriterier, når valget skal træffes mellem generelle og målrettede foranstaltninger i en given situation. Timing er vigtig, og det samme er antallet af personer, der berøres af en bestemt foranstaltning. I overvejelserne omkring disse faktorer bør man følge princippet om, at indsatsen skal stå i et rimeligt forhold til de forventede virkninger.
7. Der kan hentes viden om indvandrer- og flygtningeklienter på flere måder: ved at analysere og generere data, prioritere tværkulturel kompetence højt ved udvælgelsen, uddannelsen og evalueringen af medarbejdere, inddrage eksterne eksperter, høre grupper eller enkeltpersoner i lokalsamfundet og udnytte erfaringerne fra målrettede initiativer.
8. Ngo'er kan fungere som formidlere og påvirke serviceudbydernes og brugernes opfattelse af hinanden. F.eks. kan støttegrupper i lokalsamfundet påvirke indvandreres viden om og forventninger til servicetilbuddene.
9. Holdningerne hos medarbejderne i de institutioner, som leverer serviceydelserne, er særligt vigtige, fordi de pågældende institutioner skal tilpasse deres arbejdsprocesser



for at tage hensyn til mangfoldigheden. Kan medarbejderne motiveres til at lytte til brugerne, revidere deres metoder og arbejde videre med deres kompetencer?

10. Politisk vilje er en af de drivende kræfter i mainstreaming-processen. Jo tættere kontakt der er mellem politiske organisationer og indvandrere, jo mere aktivt vil de arbejde for mainstreaming.
11. Målråttede aktiviteter med sigte på indvandrere er en vigtig kilde for mainstream-organisationer til at skaffe sig relevant viden. De politiske beslutningstagere bør være mere forudseende og skaffe sig informationer fra frivillige eller lokale organisationer, som har direkte kontakt med bestemte grupper.





Kapitel 2

Boliger i bymiljøer



Boligen er af afgørende betydning for den enkelte, for familierne og for lokalsamfundene og er samtidig en kritisk faktor i integrationsindsatsen. I dette kapitel gøres der rede for metoder og praksis, som tager sigte på at udvide boligvalgmulighederne for indvandrere ved at give dem lettere adgang til boligmarkedet og til boliger af bedre kvalitet. Sådanne foranstaltninger er som oftest af begrænset omfang og meget målrettede, men de indgår alligevel som led i mere generelle byudviklingspolitikker og -strukturer. I visse europæiske byer har over halvdelen af indbyggerne indvandrerbaggrund, hvilket skaber helt nye vilkår for den etniske mangfoldighed. Disse byer er i mange tilfælde pionerer på områder som byfornyelse, opførelse af blandede boligtyper (ejer-, andels- og lejeboliger), rummelige institutioner og serviceydelser med direkte sigte på udsatte grupper samt kommunikation og inddragelse af borgerne, hvilket kan være med til at skabe bedre livsvilkår for en befolkning præget af etnisk og kulturel mangfoldighed.



Fælles grundprincip nr. 7 omhandler boligpolitikken som et led i integrationsindsatsen. Det hedder således: »Hyppig kontakt mellem indvandrere og medlemsstaternes borgere er af fundamental betydning for integration. Samspillet mellem indvandrere og medlemsstaternes borgere fremmes, hvis der skabes fælles mødesteder, indledes en tværkulturel dialog og tilbydes undervisning om indvandrere og indvandrer kulturer, og hvis livsbetingelserne i bymiljøerne forbedres«.

2.1. Flere boligvalgmuligheder for indvandrere



Indvandrere baserer ligesom alle andre deres boligstrategier på deres behov og de eksisterende muligheder i omgivelserne. Politikken på dette felt bør tilstræbe at udvide deres valgmuligheder ved at sikre dem samme vilkår som andre på boligmarkedet både med hensyn til adgang og kvalitet.

Adgang til boligmarkedet

Mange indvandrere oplever både direkte og indirekte diskrimination på boligmarkedet. Boligejere kan være utilbøjelige til at sælge eller leje ud til indvandrere overhovedet. Andre forlanger måske urimeligt høj husleje eller depositum, afviser at anerkende kautionister eller kræver unødvendig dokumentation og referencer. Netop fordi det er svært at få adgang til det private boligbyggeri, er der i mange tilfælde stor efterspørgsel efter lejeboliger i socialt boligbyggeri, men der er mangel på den slags lejligheder, og der er lange ventelister. Indvandrernes vanskeligheder på boligmarkedet og diskriminationen mod dem er dokumenteret i EUMC's publikation fra 2005 med titlen *Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union*, som bygger på landerapporter fra EUMC's fokuspunkter.

Ifølge EU-retten skal udlændinge med fast bopæl i et land behandles på lige fod med landets egne borgere med hensyn til adgangen til varer og serviceydelser, og det er forbudt at diskriminere på grundlag af race og etnisk tilhørsforhold, når det gælder levering af varer og serviceydelser (herunder boliger).



Lovgivningens forbud mod forskelsbehandling inden for levering af serviceydelser, herunder boliger, kan udnyttes langt mere effektivt.



Udnyttelse af anti-diskriminationslovgivningen i Frankrig

Sag: Hamida og Audrey Brahmia, retten i Grenoble, den 14. september 2004.

I denne sag dømte retten en grundejer for racediskrimination med henvisning til straffelovens artikel 225-2, fordi han nægtede at sælge en grund af racemæssige årsager. Efter at have accepteret et købstilbud på en grund, afviste sælgeren at gennemføre handelen med det argument, at han var bange for at få problemer med naboerne, fordi køberne var »arabere«. Efter at have forlangt en kopi af køberens vielsesattest for at tjekke hans »sømmelige vandel«, fotografier fra brylluppet for at vurdere hans opførsel og efter at have hævet salgsprisen og reduceret det areal, der var til salg, nægtede han fortsat at fuldføre transaktionen med henvisning til tekniske problemer og ejendomsretlige uklarheder, som angiveligt forhindrede gennemførelsen af salget.

Sælgeren blev af retten i Grenoble kendt skyldig i racediskrimination, men appellerede dommen. Den 27. oktober 2005 skærpede appelretten dommen til seks måneders betinget fængsel og en bøde på 6 000 EUR og krav om, at dommen blev offentliggjort i boligsektionerne i de to største lokalaviser og ejendomsmæglerbranchens mest læste publikation, La Revue Bleue.

European Anti-discrimination Law Review nr. 3, april 2006, s. 66.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/leg-net_en.htm



Bestemmelserne på boligområdet er normalt spredt på mange forskellige love og omhandler — ofte i et vanskeligt tilgængeligt sprog — både ejeres og lejerers rettigheder og forpligtelser.

Adfærdskodekser på boligområdet kan i mere forståelige vendinger forklare, hvad boliglovgivningen i praksis går ud på.



Adfærdskodekser om ligebehandling på boligområdet kan have fire generelle formål:

- a. sætte standarder for ligebehandling og give praktisk vejledning om, hvordan man forhindrer ulovlig racediskrimination og sikrer lige muligheder på boligområdet og i relation til serviceydelser i tilknytning til boligen
- b. hjælpe boligforeninger og andre, som har lovfæstede forpligtelser i henhold til boligbestemmelserne i forskellige nationale love, til at forstå deres ansvar og rettigheder
- c. hjælpe advokater og andre rådgivere med at rådgive klienter og bistå retterne med at fortolke juridiske begreber
- d. sørge for, at alle, der overvejer sagsanlæg, har en klar forståelse af både lovgivningen og god praksis på boligområdet og i relation til serviceydelser i tilknytning til boligen.





Der kan gøres brug af forskellige former for foranstaltninger for at støtte indvandrere både direkte og indirekte. Der kan ydes praktisk hjælp i form af kontakter til udlejere og referencer vedrørende indskud eller huslejegarantier. I Spanien omfatter hovedparten af de regionale indvandrer- og integrationsplaner i dag programmer, hvor en offentlig institution garanterer udlejere, at huslejen vil blive betalt og eventuelle skader udbedret. Den catalonske regering har etableret et netværk for beboere i socialt boligbyggeri (Red Bolsa de Vivienda Social), som stiller tekniske og juridiske garantier og tilbyder en omfattende forsikringsordning og lån til indskud.

En lang række instrumenter, som er afprøvet med gode resultater på lokalt plan, og som kan hjælpe indvandrere med køb eller leje af bolig, præsenteres i en rapport fra det italienske CENSIS-institut. Undersøgelsen er bestilt af det italienske arbejds- og socialministerium i forbindelse med EU's handlingsplan for bekæmpelse af forskelsbehandling. I rapporten har man udvalgt 99 serviceydelser og grupperet dem i forskellige kategorier: oplysning og vejledning, ejendomsforvaltning eller køb af bolig, opførelse eller renovering af boliger, garantifonde og lånemuligheder. Fire eksempler fremhæves som bedste praksis: byfornyelsesprogrammet for Stadera-distriktet i Milano, Perugias »Un tetto per tutti«, kooperativet Nuovo Villaggio i Padova og boligudlejningskontoret i Rimini. Den italienske regering arbejder sammen med andre aktører på at formidle disse metoder videre på både nationalt og europæisk plan.



Eksempel: »Un tetto per tutti«

Projektet »Un Tetto per Tutti« blev udviklet i Umbrien og derfra udvidet til Lombardiet.

Fremtidige boligejere — både indvandrere og indfødte italienere — bygger og renoverer huse på grunde, der stilles til rådighed af kommunerne. Eksperter og lokale foreninger koordinerer projektet og yder logistisk og teknisk bistand og sikrer adgang til lån.

Der er siden 2001 bygget 52 nye huse, og 72 familier, hvoraf halvdelen er indvandrere, har deltaget i projektet. Projektet forventes fremover at blive delvist selvfinansierende med banklån og lejeindtægter fra deltagerne.

CENSIS, *Housing Policies and Services for Immigrants in Italy*, resumé på engelsk, Rom, november 2005, s. 38-40.

Både indvandrere og andre med lave eller uregelmæssige indkomster oplever begrænsninger med hensyn til både valgmuligheder og mobilitet på boligmarkedet. Denne situation forværres i visse tilfælde yderligere af spørgsmålet om indvandreres juridiske status. F.eks. kan det være næsten umuligt for personer med midlertidig opholdstilladelse at opfylde kravet om en »passende bolig«, som er en forudsætning for at få længerevarende eller permanent opholdstilladelse, fordi udlejerne ikke vil leje ud uden sikkerhed for, at den pågældende har opholdstilladelse i hele kontraktperioden. Tilsvarende kan myndighederne forlange, at en person, der søger om familiesammenføring, kan dokumentere at være i besiddelse af en bolig, som betragtes som passende for en tilsvarende familie i samme område, og som opfylder de gældende sundheds- og sikkerhedsstandarder.



Det bør vurderes, om boligkravene er rimelige i forhold til boligpolitikken, og hvilke virkninger de har for indvandrernes stilling på boligmarkedet.



Boligkvaliteten

Boliger til overkommelige priser er ofte af ringe kvalitet. F.eks. er noget af efterkrigstidens lejlighedsbyggeri præget af vandskader, manglende isolering, upålidelige elevatorer og andre problemer i forbindelse med materialer eller konstruktion. Mindre ejendomme kan også være dårligt vedligeholdt, især hvis ejere, som lejer ud til indvandrere, ikke foretager de nødvendige reparationer. Nogle indvandrere og flygtninge er nødsaget til at bo i stærkt forsømte boliger, som ligefrem kan indebære en sikkerhedsrisiko for beboerne.

Nationale og lokale myndigheder bør forsøge at afdække alvorlige problemer med boligkvaliteten og basere tiltag på boligområdet på pålidelige data om indvandrernes boligsituation. Spørgeundersøgelser kan være nyttige til dette formål. De kan udformes på en måde, så der kan foretages sammenligninger på europæisk plan og fastsættes europæiske standarder.



Udlejere kan tilskyndes til at højne kvaliteten af deres ejendomme og samtidig gøre dem tilgængelige for indvandrere. F.eks. tilbyder Scicli kommune (i provinsen Ragusa på Sicilien) at betale op til 50 % af udgifterne til renovering og reparationer, hvis udlejerne accepterer at leje de pågældende boliger ud til indvandrere til en aftalt lav husleje i mindst fem år. Omkring 15 familier har nydt godt af initiativet, som har kostet kommunen 50 000 EUR.



Overensstemmelse mellem boligtilbuddene og indvandreres behov er et af aspekterne ved boligkvaliteten. I flere medlemsstater er der ikke i udbuddet af boliger til overkommelige priser taget hensyn til den kendsgerning, at indvandrer- og flygtningefamilier ofte er større end gennemsnitsfamilien. F.eks. findes store lejligheder i Sverige næsten kun i ældre, privat udlejningsbyggeri, og de er dyre at leje eller købe. I visse tilfælde fører dette misforhold mellem boligbehov og udbud til, at der stoves for mange personer sammen i små lejligheder med deraf følgende helbredsproblemer (typisk luftvejsinfektioner) og sociale problemer. I Det Forenede Kongerige undersøgte man på grundlag af data fra folketællinger erfaringerne med muslimers boligforhold. Det fremgik, at næsten 42 % af de muslimske børn bor i overfyldte boliger, medens tallet for hele befolkningen er 12 %.

Ved opførelsen af nyt socialt boligbyggeri kan der tages hensyn til indvandreres og flygtninges forskelligartede behov, f.eks. med større lejligheder til store familier. Eksisterende boliger kan også ombygges i samråd med de indvandrere, der bor der, og der kan tilbydes yderligere faciliteter såsom fællesvaskerier, taghaver og fælles parabolantener. F.eks. støtter Sozialbau AG i Wien, som er et boligområde med næsten lige mange udlændinge (fra alle lande) og indfødte østrigere, sammenholdet blandt beboerne med sådanne initiativer.

Boligselskaber, som arbejder proaktivt på at forbedre deres service over for indvandrerbeboerne, vil bedre kunne imødekomme deres behov og præferencer. Boligselskaberne kan tilbyde deres medarbejdere efteruddannelse til dette formål eller ansætte medarbejdere med indvandrerbaggrund.





I Det Forenede Kongerige har mange BME-boligselskaber ("Black and Minority Ethnic) specialiseret sig i boligfaciliteter til deres specifikke målgruppe. F.eks. er Ashram Housing Association det største BME-boligselskab i West Midlands. Det ejer og administrerer 727 boliger, hvoraf hovedparten (543) er beliggende i Birmingham. 49 % af selskabets lejere er asiater, 27 % er hvide, 13 % er sorte, og 8 % er af blandet etnisk herkomst. Selskabet ser det som sin hovedopgave at imødekomme især, men ikke udelukkende, BME-gruppers behov.

Mere end 20 % af selskabets boligmasse er store familieboliger med mindst fire soveværelser (det højeste er syv soveværelser). Ashram har også bygget en række beskyttede boliger for at tilgodese ældre asiater og kvinder, som flygter fra hustruvold, og kører et projekt for asiatiske kvinder med psykiske problemer. Det fremgår af en rapport for nylig fra den britiske Audit Commission, at 75 % af Ashram's bestyrelsesmedlemmer og 71 % af de overordnede medarbejdere kommer fra BME-grupper. Selskabets medarbejderstab på 100 ansatte afspejler den demografiske profil i lokalsamfundet, og de ansattes sprogkundskaber registreres, for at man kan imødekomme behov for tolkning. 40 % af selskabets leverandører er også BME-organisationer.



Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk
Housing inspection report, www.audit-commission.gov.uk

2.2. Integration i bymiljøer


I mange europæiske byer findes der områder med koncentreret fattigdom, som ofte er isolerede fra resten af byen og har en høj andel af indvandrere. Indvandrere mærker i lighed med andre indbyggere ulemperne ved afstanden til det formelle arbejdsmarked, manglen på faciliteter fra den private sektor som f.eks. butikker og banker, stor efterspørgsel efter offentlige serviceydelser, som i øvrigt oftest er af ringe kvalitet, høj kriminalitet og asocial adfærd og det dårlige rygte, sådanne fattige områder altid får. Desuden kan den geografiske koncentration medvirke til at isolere indvandrerne mere generelt fra resten af samfundet og giver kun begrænsede muligheder, specielt for børnene, for at lære værtslandets sprog.



Med politiske tiltag og forskellige projekter forsøger man at modvirke den sociale udstødelse og opsplitning, som præger fattige kvarterer. De kan samtidig forstærke de positive aspekter, som mange indvandrerfamilier oplever: støtte gennem sociale og etniske netværk, jobmuligheder på det etniske arbejdsmarked, hurtig hjælp til nykomne og deltagelse i etniske foreninger og klubber.

I det følgende gives der eksempler på byfornyelse, blandede boligtyper (ejer-, andels- og lejeboliger), rummelige institutioner og serviceydelser for alle etniske grupper samt kommunikation og inddragelse af borgerne. Erfaringerne viser, at selv om fysisk infrastruktur er vigtig, bør de politiske tiltag også dreje sig om sociale, økonomiske og kulturelle aspekter. Butikker, sundhedsklinikker, religiøse og kulturelle centre og andre institutioner og serviceydelser er nødvendige dele af et velfungerende bykvarter. Relationerne mellem kønnene er også med til at præge sammenhold og netværk i bymiljøet, og kønsspecifikke initiativer kan have stor virkning.



De politiske målsætninger for fattige kvarterer bør integreres i planlægningen for resten af byen, og der bør lægges vægt på at »bygge broer« mellem de forskellige kvarterer. Det er vigtigt at undgå enhver form for forskelsbehandling mellem kvarterne med hensyn til servicetilbud. 


Byfornyelse

Byfornyelsesprogrammer tager typisk sigte på klart afgrænsede områder i byerne. Renovering og modernisering af den fysiske infrastruktur repræsenterer ofte en meget stor økonomisk investering. Beboernes velfærd kan højnes ganske betydeligt ved sådanne foranstaltninger, fordi snavs, affald og støjforurening i mange tilfælde kan tilskrives arkitekturen. Ved forbedringer af boligejendomme kan der f.eks. tilføjes ugenerte altaner og terrasser, fjernes ekkovirkninger i gårde og indgangspartier, opsættes udendørs belysning og indrettes tilstrækkelige arealer til anbringelse af affald med hyppig afhentning og storskraldsordninger. Ubenyttede arealer mellem bygninger kan struktureres, og opholdsarealer, herunder indgangspartier, legepladser og andre halvoffentlige områder, kan afmærkes tydeligt.

Infrastrukturprogrammer kan også omfatte investering i trafikforbindelser, f.eks. forlængelse af en metrolinje eller anlæggelse af en selvstændig jernbanestation i området. Transportmuligheder er afgørende for, at beboerne i fattige kvarterer kan få adgang til mængden af ressourcer, varer og serviceydelser i resten af byen.

Byfornyelsesprogrammer medfører ofte omfattende forandringer i livsbetingelserne for beboerne i det pågældende område. Det bedste er at give dem medindflydelse på planlægningen med behørig hensyntagen til indvandrerne i kvarteret. Medarbejdere fra boligsekslerne kan kommunikere direkte med beboerne ved at søge personlig kontakt med dem på almindelige »mødesteder«, f.eks. i butikker, på cafeer, i daginstitutioner og på religiøse samlingssteder. En mere struktureret inddragelse kræver ofte en betydelig investering i forberedelse og opbygning af den nødvendige kapacitet.

FORUM Nederland: »Sociale Olympiske Lege«

Initiativet »Sociale Olympiske Lege« er benyttet i områder, hvor der skal gennemføres langsigtede byggeplaner med bl.a. nedrivning af bygninger og genhusning af beboere. »Sociale Olympiske Lege« er en konferencemetode, som er udviklet for at sikre, at alle grupper inddrages i beslutningstagningen. 

Ved de »Sociale Olympiske Lege« opdeles deltagerne i fem grupper eller »ringe«: planlæggere, fagfolk som f.eks. socialrådgivere og andre fra kommunalforvaltningen, beboere, politikere og uafhængige eksperter (f.eks. akademikere eller personer fra en anden by/et andet kvarter). På konferencen vedtager hver gruppe først deres holdning inden for deres egen »ring«. Derefter informeres de om de andres holdninger og får mulighed for at ændre deres egen. Så sætter alle grupperne sig sammen og forsøger at nå til enighed om de vigtigste spørgsmål i relation til de langsigtede byggeplaner. Denne metode giver beboerne, som måske har mindre erfaring med offentlige debatter, en chance for at danne sig deres egen mening, før de skal »konkurrere« med de øvrige. Det er FORUM's erfaring, at muligheden for



at komme med indlæg i en mindre og mere beskyttet kreds er en effektiv metode til at inddrage visse grupper.

Sådanne omfattende høringer kræver betydelig forberedelse og investering i højt kvalificerede mødeledere, men i forbindelse med byplanlægning er der ofte store interesser på spil, og de mange ressourcer, der er involveret i forehavendet, gør høringsindsatsen berettiget, fordi den ofte kan sikre, at løsningerne bliver mere hensigtsmæssige og accepterede og i sidste ende mere omkostningseffektive. FORUM afholdt »Sociale Olympiske Lege«-konference i byen Arnhem, (Malburgen), hvor man var ved at byforny nogle isolerede kvarterer, og hvor der var afsat 1 mio. EUR til »understøttende sociale tiltag«.



Websted: www.forum.nl

Blandede boligtyper

I flere medlemsstater spiller begrebet »blandede ejerforhold« en vigtig rolle i boligpolitikken. Private entreprenører og ejendomsselskaber kan få skattemæssige og andre incitamenter til at investere i områder med overvejende socialt boligbyggeri. Nybyggeri kan udnyttes til at blande forskellige boligtyper til forskellige priser og med forskellige ejerforhold. Den eksisterende sociale boligmasse kan også rives ned og erstattes af privat byggeri. Hvis ejerboliger og socialt udlejningsbyggeri blandes, er det god praksis at holde de arkitektoniske forskelle mellem dem på et minimum. Det har man gjort i Helsingfors, hvor »blandingsprincippet« har været anvendt ved planlægningen af boligbyggeri siden 1960'erne.



I Det Forenede Kongerige kan planlægningsmyndighederne med henvisning til afdeling 106 i »Town and Country Planning Act« fra 1990 kræve, at bygherrerne bidrager til billige boliger eller andre offentlige faciliteter som f.eks. skoler eller parker, der afspejler de mere generelle virkninger af et nyt privat byggeprojekt. Det har ført til opførelse af nye boligkvarterer med både boliger til markedspriser og billigere boliger.

Noget tyder på, at privat boligbyggeri i blandede bykvarterer er attraktivt for indvandrere fra middelklassen, fordi det typisk er billigere end boliger i andre områder og samtidig giver dem mulighed for at blive boende tæt på familien. Ved at tilbyde forskellige boligmuligheder igennem livet i samme område kan sådant byggeri med blandede ejerforhold bidrage til at udvide indvandreres valgmuligheder på boligmarkedet.

En anden form for »blandingspolitik« drejer sig om beboersammensætningen i socialt boligbyggeri. Kommunernes (eller andre offentlige aktørers) muligheder for at påvirke disse processer afhænger af styrings- og ejerskabsstrukturerne. Her kan incitamenter være nyttige: I Hamburg gives der f.eks. stipendier til studerende, som bosætter sig i overvejende indvandrerkvarterer. Når man forsøger at opnå en mere blandet beboersammensætning i socialt boligbyggeri, skal man være omhyggelig med at undgå forskelsbehandling. F.eks. kan målet om at undgå koncentration af indvandrere resultere i, at boligselskaberne benytter ansøgernes oprindelse som et af udvælgelseskriterierne.



Netop fordi boligen har så stor betydning for både den enkeltes og familiens liv, må man med tiltag på dette område være særligt omhyggelig med at respektere privatlivets fred, høre de berørte grupper og undgå forskelsbehandling.



Rummelige institutioner og serviceydelser

Mange af de tiltag, som har til formål at fremme integrationen i områder med mange indvandrere, fokuserer på at gøre lokale institutioner og serviceydelser let tilgængelige og tilpasset brugernes behov. Især i byer, hvor en høj procentdel af indbyggerne er indvandrere, etablerer kommunalforvaltningen lokale kontaktsteder, som kombinerer forskellige funktioner på ét sted. Det bringer forvaltningen tættere på borgerne og gør det lettere hurtigt at tackle de problemer, der måtte opstå.

I mange blandede kvarterer er skolerne blevet en form for fællesinstitutioner med forskellige kontakter til andre lokale aktører fra den private og den offentlige sektor og ngo-sektoren. Frivillige organisationer og ngo'er kan f.eks. tilbyde aftenkurser i skolens lokaler med tilhørende børnepasning. Beboerforeninger og indvandrerklubber kan ligeledes benytte skolens lokaler til deres møder. Kommunalforvaltningen kan gøre administrationen mere »nærdemokratisk« ved at benytte skolen som kontaktpunkt til beboerne. Lokale virksomheder kan også inddrages, f.eks. ved at invitere eleverne på besøg i forbindelse med erhvervsvejledningen i skolen.

Karlschule i den tyske by Hamm er stærkt involveret i lokalsamfundets aktiviteter. F.eks. hjælp eleverne med at renovere en lokal legeplads, og skolens sportsklub arrangerer diskoteksaftener for den lokale ungdom. Skolen deltog også i optog ved fejringen af kvarterets 750 årsdag. Der afholdes sykurser for tyrkiske kvinder i hjemkundskabslokalet. Partnere uden for skolen er også aktive i skolens liv: F.eks. giver projektledere fra nonprofit-organisationen Arbeiterwohlfahrt erhvervsvejledning, CARITAS driver en skolefritidsordning, og kommunens parkafdeling bistår med at etablere en taghave.

Websted: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/

Karlschule er et af de eksempler på bedste praksis, som er fremhævet i Schader-Stiftungs publikation *Immigrants in the City*, som er en del af et større projekt om den sociogeografiske integration af indvandrere i Tyskland. Projektet er finansieret af Forbundsministeriet for Uddannelse og Forskning og løb fra januar 2004 til august 2006. Andre partnere er den tyske sammenslutning af byer (DST), det tyske forbund af bolig- og ejendomsselskaber (GdW), det tyske institut for forskning i bymiljøet (Difu) og instituttet for bolig, fast ejendom og by- og regionaludvikling ved Ruhr-universitetet Bochum (InWIS).

Immigrants in the City omhandler i alt 232 projekter, hvoraf 136 er detaljeret beskrevet. Af disse er 28 udvalgt som eksempler på bedste praksis.

Der opereres i publikationen med »projekttyper« på grund af de mange ligheder mellem initiativerne. F.eks. drejer mange projekter sig om at etablere let tilgængelige kontaktsteder, henvise beboerne til de rette instanser i forvaltningen eller skaffe faciliteter til lokale foreninger og klubber.

Websted: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf





Lokale skoler kan anvendes som integrations- og uddannelsessteder for et større område og til gavn også for de voksne.

Offentlige biblioteker kan ligeledes blive fokuspunkter for lokalsamfundene med tilbud om yderligere aktiviteter og programmer.



Under Urban-programmet tilbød to biblioteker i Århus it-kurser rettet mod indbyggere i nærområdet uden adgang til en computer hjemme. Der blev lagt særlig vægt på indvandrerkvinder og andre grupper, som kan have svært ved at finde tid eller ressourcer til at tilægge sig basiskendskab til it.

Programmet startede i maj 2003 og løb i 18 måneder. Det tilbød pc-undervisning og introduktion til internettet, men uddannede også udvalgte deltagere til at fungere som »it-guider«, der kunne undervise andre. IT-guideforeningen blev oprettet i juni 2004. For beboerne gav projektet ud over selve it-færdighederne øgede muligheder for at deltage i samfundslivet.



Websted: www.urbanbydel.dk

Kommunerne kan supplere individuelle organisationers opsøgende aktiviteter og fungere som bindeled mellem indvandrere og lokale grupper og foreninger.



Den tyske by Münster hjælper tyske etniske familier (Aussiedler) med at finde bolig, efter at de har forladt modtagelsescentret, og med at blive integreret i lokalsamfundet i deres nye kvarter.

Familierne kontaktes først af en medarbejder fra kommunen. Sammen udarbejder de profiler for de enkelte familiemedlemmer ud fra uddannelses- og erhvervsmæssig baggrund, aktiviteter i lokalsamfundet i hjemlandet, kendskabet til lokale faciliteter, erhvervsmæssige og sociale mål og interesser. På grundlag af disse profiler opstilles der en liste over relevante lokale institutioner og organisationer, der bør tages kontakt til. Det omfatter sportsklubber, trossamfund, ungdomsklubber osv. Indvandlerne indgår en integrationskontrakt med kommunens medarbejder. Især i startfasen steg den generelle mødeaktivitet i området.

I 2004 blev 21 familier ledsaget rundt for at finde en bolig. Det fremgår af en evaluering for nylig, at den gruppe af indvandrere, som deltog i dette projekt, efter næsten to år var tæt ved 2 ½ gang mere aktiv på arbejdsmarkedet end kontrolgruppen. De enkelte deltagere i projektgruppen syntes også at være mere engagerede i integrationsprocessen og er mindre tilbøjelige til at vende hjem. Münster overvejer nu at udvide projektet til at omfatte andre (mere heterogene) grupper af indvandrere.

Initiativet er led i et Interreg IIIa-projekt, som Münster gennemfører i samarbejde med Enschede og Twente i Nederlandene. Den tyske og de nederlandske projektpartnere udvikler deres programmer parallelt og udveksler regelmæssigt erfaringer.



Websted: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html



Kommunikation og deltagelse i samfundslivet

Hyppige kontakter og samvær mellem værtslandets statsborgere og indvandrere er en grundlæggende integrationsmekanisme. Mange lokale foranstaltninger har til formål at gøre dette samspil mere frugtbart og mindre konfliktfyldt, give indvandrere følelsen af at høre til i kvarteret og skabe en holdningsændring både i og uden for de fattige kvarterer. I byer over hele Europa gennemføres der større og mindre projekter for at tilskynde til bedre kommunikation og afværge spændinger. Der kan f.eks. tilbydes mægling mellem indvandrere og ikke-indvandrere i boligområder omkring spørgsmål som hærværk og beskædigelser af bygningerne, vold og voldstrusler. Beboerne, inklusive de unge, kan også undervises i konfliktløsningsmetoder.

I Portugal indledtes i 2001 projektet »Escolhas« om integration af anden- og tredjegerationsindvandrere som reaktion på en række voldelige overgreb i 50 problem- kvarterer. Overgrebene omfattede røverier med deltagelse af flere anden- og tredjegerationsindvandrere.

Efter en revision i 2003 ændredes projektets fokus fra at forhindre og bekæmpe voldshandlinger til at skabe tættere kontakt med de unge og tage helt andre spørgsmål op som f.eks. følelsen af at høre til, konsekvenserne af lovgivningen om statsborgerskab og værdsættelse af familiesammenholdet og den kulturelle bagage fra hjemlandet. Målgruppen omfatter nu 6-19-årige med mulighed for at inddrage unge helt op til 24 år. De enkelte projekter skal ikke nødvendigvis være rettet mod indvandrere, men alle projektledere uddannes i tværkulturelt arbejde via et e-learning-kursus. Det blev indført for at danne et »projektfællesskab« og forberede projektlederne i de lokalsamfund, hvor der endnu ikke er mange indvandrere, men hvor der forventes at komme flere fremover.

Mindst tre partnere, herunder skoler og andre organisationer, skal samarbejde om at forelægge et projektforslag. I programmets anden fase indkom der 500 ansøgninger, hvoraf 80 blev udvalgt til finansiering med ca. 600 000 EUR pr. år. Projektet løber frem til 2009.



Byen Rotterdam forsøger med forskellige initiativer at skabe større sammenhold mellem indbyggerne indbyrdes og mellem borgerne og bystyret.

- Projektet »Mixen aan de Maas« skaber kontakt mellem nye og gamle indbyggere i byen og hjælper dem med at gennemføre fælles aktiviteter. Projektteamet giver grupperne forslag til aktiviteter og refunderer udgifter i begrænset omfang.
- Handlingsplanen »Islam og Integration«, som er udviklet af et projektbureau for social integration, har siden oktober 2004 allerede berørt ca. 8 000 personer. »Islam og Integration« udvikledes gennem ekspertmøder, en række »interne« debatter mellem muslimer (primært fra Tyrkiet, Marokko og Somalia) i Rotterdam, informationsmøder om islam rettet mod alle borgerne i byen og ni offentlige debatmøder, som var åbne for alle. Debatemnerne var baseret på de interne drøftelser mellem muslimer og diskussionerne på ekspertmøderne og omfattede:





- »os og dem«-følelsen blandt muslimer og ikke-muslimer
- værdier og normer i retsstaten og i islam
- kvindens stilling/ligestilling mellem kønnene/homoseksualitet
- islam som ny religion i Rotterdam/kirke og stat
- uddannelse og økonomiske forhold
- sikkerhed og terror.

Debatterne skabte byggestenene til en »socialpagt« for Rotterdam, som forvaltningen nu er i færd med at formulere. Der vil blive arrangeret diskussioner i lokalsamfundene med både muslimske og ikke-muslimske indbyggere i byen for at skabe opbakning til pagten.

- »Mensenbieb«-projektet (Menneskebiblioteket) blev udviklet for at stimulere kontakten mellem forskellige grupper i byen og få folk til at tale om deres egne fordomme. En gruppe frivillige med forskellig kulturel og etnisk baggrund mødes for at blive »udlånt« til interesserede. Møderne kan finde sted forskellige steder: i en bogbus, på en café eller en skole osv., afhængigt af den præcise målgruppe. Med plakater og mærkater med påtrykte fordomme som f.eks. »Udlændinge vil ikke integreres« og »Muslimer er ekstremister« opfordres befolkningen til at gå ind i en dialog og mødes med forskellige frivillige for at afprøve deres idéer. Der blev i løbet af fem kampagner registreret mere end 1 000 besøgende på »biblioteket«. Projektet er blevet markedsført på en kreativ og omkostningseffektiv måde, som har affødt stor interesse hos medierne, hvilket har været med til at udbrede idéen yderligere.

Websted: www.mensenbieb.nl



Nogle projekter tager direkte sigte på kontakter i det offentlige rum, f.eks. på gader og pladser eller i parker. Indvandrere i europæiske byer skaber ofte fornyet liv i bl.a. parker, men deres brug af sådanne offentlige rum opfattes mange gange som »anderledes«. I Wien har bystyret reageret ved at uddanne og ansætte »grill-opsynsmænd« med indvandrerbaggrund, som er til stede i parkerne om søndagen og på helligdage for at hjælpe med kommunikationen mellem indvandrere og ikke-indvandrere, som benytter parkerne.

Fælles aktiviteter kan skabe øget kontakt mellem beboerne, når et kvarter er ved at udvikle en ny identitet. F.eks. kan der i boligkarreer og tæt befolkede kvarterer gøres plads til »integrationshaver«, hvor beboerne kan arbejde sammen om at anlægge og passe haven.

Medlemskab af foreninger og deltagelse i støttegrupper kan bidrage til at give indvandrere øget selvtillid og selvværd. F.eks. beskæftiger lejerforeninger sig typisk med renoverings-spørgsmål og fælles regler. Alle lejere kan melde sig ind mod at betale et mindre kontingent. Eksisterende lokale institutioner som f.eks. skoler, kan også fungere som fokuspunkter for indvandreres foreningsarbejde.



Nytorpsskolan i Göteborg-forstaden Hammarkullen har 450 elever i alderen 6-16 år. Hovedparten af dem har ikke svensk som modersmål. Det urolige og kaotiske miljø i klasseværelserne fik nogle forældre til at engagere sig mere i skolen. Efter et års forberedelser besluttede skoleforvaltningen i 2001, at Nytorpsskolan skulle have en skolebestyrelse, hvor forældrene havde flertal. Skolebestyrelsen har det formelle ansvar for beslutninger vedrørende svensk som andetsprog, modersmålsundervisning, tilvejebringelse af et godt arbejdsmiljø for eleverne, skole-hjem-samarbejdet og andre emner. Skolebestyrelsen kan dog ikke træffe beslutninger om skolens ansatte eller økonomi.

Skolebestyrelsen har haft stor betydning for skolen. Forældrene har fået indflydelse på, hvad der foregår i skolen, og skolebestyrelsen arbejder godt sammen med elevrådet, som også er meget aktivt. Nogle forældre føler, at deres deltagelse har betydet, at børnene har fået mere respekt for dem, fordi de nu ved mere om det svenske skolesystem og kan påvirke det. På den anden side betragtes det forhold, at de økonomiske beslutninger ligger uden for skolebestyrelsens kompetence, som en alvorlig begrænsning.

Der er tale om et Urbact-projekt. På det tematiske Urbact-seminar i Palermo i oktober 2005 deltog 16 repræsentanter for europæiske byer med tilsammen 13 Urbact-projekter. Hovedemnet for seminaret var »Byer, indvandrere og etniske mindretal«.

Websteder: www.urbact.org og <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Erfaringerne viser, at det er lettere at få indvandrere til at deltage i aktiviteter som medlemmer af en gruppe (f.eks. forældre) end som enkeltpersoner. Grupper baseret på etnisk baggrund kan også være med til at engagere flere og give den enkelte øget selvtilid ved at give mulighed for at drøfte emner med ligestillede og nå til enighed om spørgsmål.

Eftersom en høj andel af indvandrere og flygtninge i et kvarter ofte giver den »kritiske masse«, der skal til for at oprette en etnisk forening, kan geografisk koncentration i visse tilfælde have en positiv indvirkning på især kvindelige indvanderes engagement og deltagelse i aktiviteter.

2.3. Udveksling af erfaringer om god praksis på boligområdet

Netop fordi så mange tiltag på bolig- og integrationsområdet i byerne er af lokalt tilsnit, er det særligt vigtigt at etablere effektive mekanismer for udveksling af lokale erfaringer og idéer.

Nationale politiske beslutningstagere, regionale og lokale forvaltninger og andre interesse-rede fra alle kredse i samfundet kan trække på den viden, der ligger i samlingerne af eksempler på bedste praksis, forskningsprogrammer og formaliserede netværk.

Håndbøger kan være nyttige, især hvis man først for nylig har modtaget mange indvandrere eller flygtninge i lokalområdet eller ikke tidligere har prioriteret integration ret højt.





I Estland startede fonden for integration af ikke-estere i 2003 et projekt for at forbedre lokalforvaltningernes administrative kapacitet til at håndtere integrationssspørgsmål. Baggrunden for projektet var, at kun få lokalforvaltninger havde udarbejdet langsigtede integrationsrelaterede handlingsplaner. Fonden redigerede en håndbog for ansatte i kommunalforvaltningerne og interviewede mange af dem som led i undersøgelsen.

Lokalforvaltningerne blev inddelt i tre undergrupper:

- a) dem, hvor andelen af ikke-estere er højere end gennemsnittet
- b) dem, hvor andelen er mindre end gennemsnittet, men over 5 %
- c) dem, hvor andelen af ikke-estere er under 5 %.

Håndbogen indeholdt praktiske eksempler fra forskellige lokalforvaltninger og fra andre lande (Litauen, Sverige, Danmark, Italien og Tyskland).

Lokale aktører kan også hente ekspertise og rådgivning hos specialiserede organisationer.



I Nederlandene har det såkaldte »brede initiativ for social samhørighed« sat fokus på bypolitikken og integration.

I denne sammenhæng modtager organisationen FORUM offentlige midler til at drive en »servicefunktion for kommunal integrationspolitik«. Denne servicefunktion bistår ansatte i lokalforvaltningerne med at formulere og gennemføre en integrationspolitik. Ekspertes rådgiver om specifikke problemer, der opstår på lokalt plan. Samtidig fungerer et interaktivt websted som et debatforum, hvor de ansatte i forvaltningerne kan diskutere de problemer, de støder på.

Netværk er en anden mulighed for løbende at udveksle gode erfaringer. På europæisk plan kan de samtidig være forbindelsesled mellem lokale initiativer og EU-politiske tiltag som f.eks. EU's sociale integrationsproces og andre politiske programmer og støtteprogrammer.



Flere netværk fokuserer på sammenhængen mellem integration af indvandrere og boligforhold. Disse netværk omfatter bl.a. regionerne (ERLAI), regioner og kommuner (CEMR), kommuner, andre lokale offentlige myndigheder og ngo'er (Quartiers en Crise), større bycentre (Eurocities) og sociale boligselskaber (CECODHAS).

I 2004-2006 afholdt CECODHAS og Eurocities i fællesskab en række på tre seminarer om integration og boligforhold. Værtsbyerne var henholdsvis Amsterdam, Stockholm og Århus. Seminaret i Stockholm i april 2005 drejede sig f.eks. om »Integration gennem bedre boliger og medindflydelse« og havde deltagere fra sociale boligselskaber, bystyrelser og andre berørte parter.



Websteder: www.eurocities.org, www.cecodhas.org



Kapitel 2: Konklusioner

1. Indvandrere baserer ligesom alle andre deres boligstrategier på deres behov og de eksisterende muligheder i omgivelserne. Politikken på dette felt bør tilstræbe at udvide deres valgmuligheder ved at sikre dem samme vilkår som andre på boligmarkedet både med hensyn til adgang og kvalitet.
2. Lovgivningens forbud mod forskelsbehandling inden for levering af serviceydelser, herunder boliger, kan udnyttes langt mere effektivt.
3. Adfærdskodekser på boligområdet kan i mere forståelige vendinger forklare, hvad boliglovgivningen i praksis går ud på.
4. Det bør vurderes, om boligkravene er rimelige i forhold til boligpolitikken, og hvilke virkninger de har for indvandrernes stilling på boligmarkedet.
5. Nationale og lokale myndigheder bør forsøge at afdække alvorlige problemer med boligkvaliteten og basere tiltag på boligområdet på pålidelige data om indvandrernes boligsituation. Spørgeundersøgelser kan være nyttige til dette formål. De kan udformes på en måde, så der kan foretages sammenligninger på europæisk plan og fastsættes europæiske standarder.
6. Boligselskaber, som arbejder proaktivt på at forbedre deres service over for indvandrerbeboerne, vil bedre kunne imødekomme deres behov og præferencer. Boligselskaberne kan tilbyde deres medarbejdere efteruddannelse til dette formål eller ansætte medarbejdere med indvandrerbaggrund.
7. Med politiske tiltag og forskellige projekter forsøger man at modvirke den sociale udstødelse og opsplitning, som præger fattige kvarterer. De kan samtidig forstærke de positive aspekter, som mange indvandrerfamilier oplever: støtte gennem sociale og etniske netværk, jobmuligheder på det etniske arbejdsmarked, hurtig hjælp til nyankomne og deltagelse i etniske foreninger og klubber.
8. De politiske målsætninger for fattige kvarterer bør integreres i planlægningen for resten af byen, og der bør lægges vægt på at »bygge broer« mellem de forskellige kvarterer. Det er vigtigt at undgå enhver form for forskelsbehandling mellem kvartererne med hensyn til servicetilbud.
9. Netop fordi boligen har så stor betydning for både den enkeltes og familiens liv, må man med tiltag på dette område være særligt omhyggelig med at respektere privatlivets fred, høre de berørte grupper og undgå forskelsbehandling.
10. Lokale skoler kan anvendes som integrations- og uddannelsessteder for et større område og til gavn også for de voksne.
11. Erfaringerne viser, at det er lettere at få indvandrere til at deltage i aktiviteter som medlemmer af en gruppe (f.eks. forældre) end som enkeltpersoner. Grupper baseret på etnisk baggrund kan også være med til at engagere flere og give den enkelte øget selvtilid ved at give mulighed for at drøfte emner med ligestillede og nå til enighed om spørgsmål.
12. Netop fordi så mange tiltag på bolig- og integrationsområdet i byerne er af lokalt tilsnit, er det særligt vigtigt at etablere effektive mekanismer for udveksling af lokale erfaringer og idéer.



Kapitel 3

Økonomisk integration



Dette kapitel omhandler den økonomiske integration af indvandrere, hvilket omfatter både beskæftigelse som lønmodtager og selvstændig virksomhed. Først ser man på indrejsereglerne, og hvordan indvandringsmodeller kan medvirke til at skabe bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet. Derefter kommer man ind på vurderingen af indvandrernes færdigheder, og hvordan de kan tilegne sig relevante færdigheder via en arbejdskarriere, og det gælder både formelle kvalifikationer, andre erhvervs kvalifikationer og sprogkundskaber samt viden om arbejdslivet og jobsøgningsprocessen. Der gøres også rede for, hvordan strategier for bekæmpelse af forskelsbehandling og for øget respekt for og udnyttelse af mangfoldigheden kan skabe større lighed på arbejdspladsen, tilskynde folk til at blive i et job og medvirke til et klima præget af en positiv holdning til etniske forskelle. Til sidst beskrives forskellige måder, hvorpå etniske iværksættere kan støttes med rådgivning, lettere adgang til finansielle serviceydelser eller deltagelse i leverandørnetværk.



Kapitlet bygger primært på det fælles grundprincip nr. 3, som lyder: »Beskæftigelse er et nøgleelement i integrationsprocessen og er af central betydning for indvandreres deltagelse, for de bidrag, indvandrerne yder til værtsamfundet, og for at gøre disse bidrag synlige«. Også det fælles grundprincip nr. 5, som omhandler uddannelse, nr. 6 om adgang til institutioner, private goder og tjenesteydelser og nr. 9 om indvandrernes deltagelse i den demokratiske proces og i samfundslivet i øvrigt danner grundlag for diskussionen af økonomisk integration.

Regeringerne i de europæiske lande ser konsekvent indvandrernes integration på arbejdsmarkedet som en af de største udfordringer på integrationsområdet. Det skyldes, at indvandrere, også de unge og kvinderne, i mange lande klarer sig uforholdsmæssigt dårligere end andre med hensyn til erhvervsfrekvens, arbejdsløshed, lønninger og job, som svarer til den enkeltes kvalifikationer. Samtidig udgør indvandrerne også en del af den arbejdsstyrke, hvormed EU og dets medlemsstater forsøger at opfylde Lissabon-målene. Indvandring og integration figurerer ikke kun på dagsordenen for vækst og beskæftigelse, fordi de udgør særlige udfordringer i relation til de opstillede mål, men fordi de kan bidrage til at opfylde målene.

3.1. Fra indrejse til integration på arbejdsmarkedet: overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel



Reglerne om indrejse kan ses som »starthullerne« for integrationen, fordi de fastlægger nogle meget vigtige betingelser for hele integrationsprocessen.

I øjeblikket gælder der forskellige regler om indrejse i de 25 medlemsstater. Flere lande fokuserer i stigende grad på økonomisk migration og gør brug af en blanding af forskellige udvælgelsesmodeller:

- »menneskelig kapital-modellen«, som går ud på at vurdere kommende indvandrere på grundlag af kriterier, som efter myndighedernes opfattelse giver en vis garanti for de pågældendes økonomiske integration på lang sigt



- »den arbejdsgiverstyrede model«, som ser på den aktuelle beskæftigelse frem for eventuelle muligheder for fremtidig beskæftigelse og matcher arbejdsgiverbehovene med en bestemt indvandreransøger
- »efterspørgselsmodellen«, som afdækker bestemte fagområder eller erhverv, hvortil arbejdsgivere kan rekruttere fra den samlede arbejdsstyrke.

Det tjekkiske arbejds- og socialministerium er ansvarligt for det styrede migrationsprogram »Aktiv udvælgelse af udenlandsk arbejdskraft«. Statsborgere fra Bulgarien, Kroatien, Kasakhstan, Hviderusland, Moldova, Serbien og Montenegro, Canada og Ukraine kan indgive ansøgning. Udlændinge med en tjekkisk studentereksamen eller eksamen fra et tjekkisk universitet er ligeledes omfattet af programmet.

Ansøgerne skal kunne dokumentere, at de allerede har fået visum for mere end 90 dage med henblik på beskæftigelse. De udvælges via et pointsystem baseret på syv kriterier: tilbud om job, arbejds erfaring, alder, erfaring med at bo i Tjekkiet, sprogkundskaber og familieforhold. Efter 2 ½ år kan de søge om permanent opholdstilladelse.

Kvoten for programmet blev forhøjet fra 300 (2003-2004) til 700 (2004-2005) og senere til 1 000 (2005-2006). Den har dog ikke hidtil været fuldt opbrugt.



Erfaringerne fra flere lande tyder på, at det at komme hurtigt i beskæftigelse forbedrer indvandreres chancer for succes på arbejdsmarkedet på længere sigt. For at gøre det lettere at matche indvandrere og potentielle arbejdsgivere i den økonomiske integrationsproces gør medlemsstaterne brug af forskellige foranstaltninger, herunder forhåndsudvælgelse i oprindelseslande eller jobsøgersvisum.

Det spansk styrede migrationsprogram er baseret på afdækning af områder med behov for arbejdskraft i samråd med fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og regionale myndigheder. Når listen over ledige job er godkendt af centralregeringen, sendes den ud til de lande, som Spanien har indgået særlige migrationsaftaler med: Colombia, Den Dominikanske Republik, Ecuador, Marokko, Polen, Rumænien og Bulgarien.

Arbejdsmyndighederne i disse lande foretager en forhåndsudvælgelse af mulige kandidater til de tilbudte job. Den endelige udvælgelse foretages af en bilateral kommission, hvori arbejdsgiverne er repræsenteret. Arbejdstagerne får visum og en etårig arbejds- og opholdstilladelse, som kan forlænges, hvis det kan dokumenteres, at den pågældende reelt har arbejdet mindst seks måneder i den sektor og region, hvortil tilladelsen blev givet.



Direkte kontakt mellem jobsøgende og arbejdsgivere er værdifuld og i visse tilfælde helt nødvendig. Større virksomheder har ressourcer til at rekruttere medarbejdere i udlandet, men små og mellemstore virksomheder eller enkeltpersoner, som ønsker at ansætte indvandrere (f.eks. som viceværter) har sjældent samme mulighed. I mange tilfælde etableres kontakten, fordi indvandrerne i forvejen opholder sig ulovligt i landet, eller via anbefalinger fra familiemedlemmer eller andre i lokalsamfundet. Med såkaldte »jobsøgersvisa« vil man lettere kunne undgå »sort arbejde«.





Som led i det styrede migrationsprogram giver Spanien jobsøgersvisum for tre måneder, hvor den pågældende kan lede efter et job i den foreskrevne sektor og region. Hvis det lykkes visumindehaveren at finde et job, ændres visummet til en etårig arbejds- og opholdstilladelse. 98 % af de omfattede indvandrere finder beskæftigelse i den sektor, hvortil jobsøgersvisummet blev udstedt.

Selv om styrede migrationsprogrammer er vigtige, skal man være opmærksom på, at migranternes indrejsekanaler ikke nødvendigvis er udtryk for deres arbejdsmarkedspotentiale. Ikke-økonomiske indvandrere bør have opholds- og arbejdstilladelser, som giver dem mulighed for at påtage sig job, som svarer til deres motivation og kvalifikationer. Større sikkerhed for lovligt ophold tilskynder indvandrere til at investere mere ihærdigt i deres egen integration i samfundet og arbejdslivet. Arbejdsgiverne er også mere tilbøjelige til at ansætte personer med længere opholdstilladelser. Restriktioner på arbejdsmarkedet bør som helhed minimeres, eftersom arbejdsmarkedet er en af de vigtigste veje til integration af indvandrere, uanset om de er ankommet af økonomiske eller andre grunde.



Reglerne om familiesammenføring er ved at blive harmoniseret på europæisk plan, og det samme gælder lovgivningen om flygtninges status. Adgang til arbejdsmarkedet er en vigtig del af denne lovgivning. Som det påpeges i Kommissionens meddelelse *En fælles dagsorden for integration*, bør medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af direktivet om ret til familiesammenføring sikre, at restriktionerne på arbejdsmarkedet minimeres, og dermed fremme indvandrerkvinders muligheder for at komme i beskæftigelse.



Lovgivningen om indrejse bør gennemgås med henblik på en vurdering af dens betydning for indvanderes (socio)økonomiske integration, og de hindringer for integration, der ligger i indvandringsreglerne, bør fjernes.

Uddannelse før ankomsten

Flere medlemsstater eksperimenterer med tilbud om uddannelse før ankomsten til værtslandet for at forbedre indvanderes integrationsudsigter. Sådanne uddannelsesinitiativer kan også være med til at skabe tættere forbindelser med udvandringslande og give flere muligheder for lovlig migration.

I henhold til den italienske indvandringslovgivning kan udenlandske statsborgere, som deltager i erhvervsfaglige og almene uddannelseskurser i hjemlandet, få fortrinsret til et indrejsevisum. Kurserne skal være godkendt af de italienske myndigheder. Der er indgået rammeaftaler med en række lande (f.eks. Tunesien og Moldova), som også kan tage sigte på bestemte regioner og arbejdsgivere i Italien.



Pilotprojektet »Fra Sri Lanka til Toscana« blev gennemført af de italienske myndigheder i samarbejde med IOM. Det tilbød forhåndsuddannelse til srilankanere, som ønskede at udvandre til Italien til job inden for privat børnepasning og ældrepleje.

Forhåndsudvælgelsen af ansøgerne skete ved hjælp af en database i Sri Lankas »Kontor for Formidling af Beskæftigelse i Udlandet«. Provinsen Toscana udvalgte i første omgang 160 af 250 ansøgere i databasen. Derefter kontaktede projektteamet de familier, som søgte personer til børnepasning og pleje af ældre familiemedlemmer, og interviewede 85 ansøgere, hvis profiler passede til jobtilbuddene. 60 ansøgere blev udvalgt.

De fik 60 timers undervisning i italiensk i Colombo og fulgte et 25-timers kursus i pasning og pleje af børn og ældre. Denne undervisning fortsatte i Italien og afsluttedes med et italiensk diplom som »plejeassistent«.



I Kommissionens plan vedrørende lovlig migration peges der ligeledes på muligheden for at tilbyde uddannelse i udvandringslandene. Kommissionen vil nøje undersøge mulighederne for at yde EU-støtte til etablering af uddannelsesstrukturer under de lokale myndigheders og/eller ngo'ers ansvar.

3.2. Færdigheder og kvalifikationer

Tilegnelse og bedømmelse af færdigheder er en af de faktorer, som har størst betydning for, hvordan de forskellige aspekter af arbejdslivet forløber: overgangen fra skole til erhvervsuddannelse, perioder med ledighed, fremmelse eller nyt erhvervsvalg. I de europæiske økonomier, som er under stadig forandring, er aktiv efter- og videreuddannelse i stigende grad en forudsætning i mange erhverv og på mange kvalifikationsniveauer.

Det kan være svært både for nyankomne udlændinge, fastboende indvandrere og »næstegenerationsindvandrere« at blive og forblive »jobegnede«, og de bør have fuld adgang til generelle og specifikke støtteforanstaltninger på dette felt.



Styrkelse af indvanderes og flygtnings beskæftigelsesevne

En effektiv integration afhænger af en fornuftig overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel. Programmer, der skal forbedre indvanderes og flygtnings erhvervs muligheder, må undersøge det lokale arbejdsmarked meget nøje og finde ud af, hvilke specifikke færdigheder der kan blive brug for. Disse informationer kan bruges til at planlægge uddannelseskurser og samtidig hjælpe indvandrere til at gøre deres jobsøgning mere målrettet.

I regionen Ida-Virumaa i Estland fandt man ud af, at der var brug for folk i bestemte specielle fag, og ledige russisktalende indbyggere fik tilbudt uddannelse inden for disse fag. Det drejede sig om bygningsarbejder, svejser, kok, butiksmehjælper, sikkerhedsvagt, edb-system-administrator, rengøringsassistent og stuepige.

I kommunen Forli i Italien omfattede udvalget af uddannelseskurser under programmet »Integra« (se kapitel 4, punkt 4.1) syerske, svejser, tømrer, fiberglasarbejder og administrativ assistent. I Rom blev der tilbudt uddannelse som elektriker, tømrer, køletekniker, kok og bartender.





Ud over bestemte faglige kvalifikationer har indvandrere også brug for at kunne skrive et CV, finde job på internettet, kontakte en arbejdsgiver, besvare de mest almindelige spørgsmål ved et ansættelsesinterview m.m. Jobsøgningskurser, der giver viden om rekrutteringsprocesser i værtslandet, indgår som led i programmer for integration på arbejdsmarkedet i flere lande.

Styrkelse af selvtilliden spiller ofte en vigtig rolle i sådanne kurser, navnlig hvis de er rettet mod kvindelige indvandrere og flygtninge. F.eks. har projektet »Community Integration Partnership« (CIP) i West Midlands i England til formål at hjælpe flygtningekvinder i beskæftigelse gennem afholdelse af rådgivningsworkshopper, tilbud om aktiviteter, der kan styrke deltagerens selvtillid, information om mainstream-beskæftigelsesinitiativer osv. Projektet har siden 2003 arbejdet direkte med mere end 350 kvinder.



Relevante jobkvalifikationer er hovedsigtet med det belgiske SIDE-projekt (service d'intervention directe sur l'emploi), som det regionale arbejdsformidlingskontor for byen Bruxelles nu har kørt i fire år. Målgruppen er nyankomne udlændinge, hvoraf hovedparten har meget begrænsede formelle kvalifikationer og sprogkunderskaber. Deltagerne i projektet henvises i første omgang til ngo'er, som foretager en kvalifikationstest, tilbyder undervisning og hjælper med at skaffe de nødvendige papirer såsom arbejdstilladelse og vandelsattest. De tilbyder også psykologisk rådgivning.

Når deltagerne er igennem denne forberedende fase, hjælper SIDE med at matche dem med bestemte ledige job. Projektmedarbejderne kontakter virksomheder og udarbejder sammen med dem konkrete jobbeskrivelser. Dernæst indstiller de indvandrere, hvis kvalifikationer svarer nøje til et givet ledigt job. Der indstilles kun én person til hvert ledigt job. Siden december 2002 har ca. 30 % af SIDE-deltagerne fået job.

Formelle kvalifikationer

Anerkendelse af akademiske og faglige kvalifikationer er et afgørende element i adgangen til arbejdsmarkedet og mobiliteten, fordi det giver den enkelte mulighed for at finde beskæftigelse på et passende niveau. Statsborgere fra tredjelande er i mange tilfælde ikke omfattet af gensidige aftaler om anerkendelse af kvalifikationer og må sætte deres lid til ad hoc-ordninger eller bilaterale ordninger. Dels tager det tid, dels oplever ansøgerne ofte, at deres kvalifikationer underkendes, og det kan give anledning til problemer af social og anden karakter. Projekter, som støtter uddannede indvandrere med at få anerkendt deres kvalifikationer, bør derfor anlægge et helhedssyn på den enkeltes situation.



Mellem 2002 og 2005 gennemførte JRS (Jesuit Refugee Service) Portugal sammen med Gulbenkian Fonden et projekt med sigte på at hjælpe indvandrerlæger med at få anerkendt deres uddannelse.

Alle deltagere havde job i Portugal, som ikke svarede til deres akademiske uddannelse, og mange arbejdede i byggesektoren. Der var både læger i almen medicin og speciallæger i pædiatri, kirurgi m.m. Hovedparten af deltagerne var ukrainere, russere eller moldoverere og havde først fået kontakt med JRS via organisationens kurser i portugisisk.



Anerkendelsesprocessen omfattede kurser på en uddannelsesinstitution, 4-9 måneders turnus på et hospital, en eksamen og optagelse i den portugisiske lægeforening. Projektet dækkede hver enkelt deltagers udgifter til ansøgningsgebyr og oversættelseshonorarer, et månedligt stipendium (i højst ni måneder) og et tilskud til køb af bøger. Desuden fik deltagerne tilbudt fortsat undervisning i portugisisk og social og psykologisk støtte.

Projektet startede med 10 læger og endte med at have hjulpet 105 læger til et formelt job inden for deres fag i hele Portugal. For at løse visumproblemer etablerede projektet særlige protokoller sammen med indvandringsmyndighederne. Uformelle kontakter med Sundhedsministeriet og den portugisiske lægeforening var også nyttige. Alligevel var sagsbehandlingstiderne lange. Derfor forlængede projektet stipendieordningen med en låneordning og fandt også fagligt relevante midlertidige job (bl.a. i blodbankerne).

Vurdering og anerkendelse af kvalifikationer

For at overvinde de vanskeligheder, der er forbundet med formel anerkendelse af kvalifikationer, kan arbejdsgivere, faglige organisationer og myndigheder forsøge at udvikle mere fleksible metoder til vurdering og anerkendelse af kvalifikationer.



Der består to væsentlige udfordringer: dels er der brug for effektive og innovative foranstaltninger til afdækning af indvandreres kompetencer, dels må mainstream-organisationer og -arbejdsgivere acceptere alle former for eksamensbeviser og diplomer.

Effektive vurderingsmetoder kan afdække alle de kompetencer, indvandrere er i besiddelse af: erhvervs-mæssige, kommunikationsmæssige, sociale osv. De fokuserer på de stærke sider frem for svaghederne og giver et konkret indtryk af en persons (potentielle) indsats og resultater på arbejdspladsen.



Der kan foreslås flere strategier for anerkendelse af indvandreres kompetencer på arbejdsmarkedet:

Indførelse og udbredelse af en ny form for vurdering eller ligefrem et prøvebevis baseret på øget oplysning og med officiel opbakning fra politisk hold.



Særlige prøvebeviser for indvandrere kan bidrage til at fremhæve de specielle kompetencer, indvandrere kan være i besiddelse af, og hvordan de kan yde et særligt bidrag til arbejdsmarkedet. Det forudsætter imidlertid en både langvarig og ressourcekrævende indsats at gøre arbejdsgiverne bevidste om dette forhold.

I Danmark udsteder fem regionale videntcentre for afklaring af indvandreres og flygtninges kompetencer såkaldte »kompetencekort«. Centrene blev oprettet i 2004 for at hjælpe kommunerne og arbejdsgiverne med at matche flygtninges og indvandreres kompetencer med behovene på arbejdsmarkedet.

Centrene arbejder sammen med virksomheder om at tilbyde kurser i vurdering af kompetencer. På grundlag af vurderingen og andre aktiviteter med henblik på afklaring af kompetencer, får indvandrerens et kompetencekort, hvoraf vedkommendes kompetencer fremgår helt præcist. Der er i løbet af fire måneder udstedt 129 kompetencekort, som desuden er tilgængelige online for arbejdsgiverne. Videntcentre fungerer desuden som referencer for indvandrere, der ikke tidligere har arbejdet i Danmark.



Centrene administrerer også et it-baseret værktøj til kompetenceafklaring. Der arbejdes på at forbedre dette værktøj, som kommunerne har haft problemer med at integrere i deres daglige arbejdsrutiner.

Det skal evalueres, hvorvidt kompetencekortet rent faktisk hjælper indehaverne i beskæftigelse, men arbejdsgiverne er i stigende grad opmærksomme på initiativet efter en ihærdig oplysningsindsats. Videncentrene har løbende modtaget støtte fra staten for deres bidrag til opfyldelsen af regeringens mål om »25 000 flere indvandrere i arbejde inden 2010«. Det samlede budget er på ca. 10 mio. EUR for perioden 2004-2007.

I flere medlemsstater deltager visse grupper af indvandrere i frivillige eller obligatoriske introduktionskurser. I Kommissionens meddelelse *En fælles dagorden for integration* understreges det, at et prøvebevis for at have fulgt et sådant kursus bør give lettere adgang til arbejdsmarkedet eller til uddannelse, og at medlemsstaterne bør oplyse arbejdsgivere og uddannelsesinstitutioner om deres betydning.



Inddragelse af mainstream-uddannelsesinstitutioner og udnyttelse af deres »gode navn« over for arbejdsgivere for at skaffe indvandrere i beskæftigelse.

Indvandrerorganisationer eller ngo'er kan arbejde sammen med mainstream-uddannelsesinstitutioner om at gøre dem lettere tilgængelige for indvandrere og flygtninge.

Der kan f.eks. tilbydes tillægskurser eller sprogkurser sideløbende med det normale undervisningsforløb. På denne måde kan indvandrere få et officielt afgangsbrev fra en institution, som arbejdsgiverne kender i forvejen.



I Wien arbejder Equal-partnerskabet »InterCulturExpress« for at give kvalificerede indvandrere og flygtninge bedre faglige muligheder. Specialiserede ngo'er arbejder sammen med højere uddannelsesinstitutioner, arbejdsgivere og professionelle sprogfolk om at udvikle et uddannelsesprogram, som tager udgangspunkt i migranternes eksisterende kompetencer. Migranterne deltager i almindelige kurser suppleret med undervisning, der tager særligt hensyn til deres situation, f.eks. sprogkurser eller supplerende erhvervsfaglig uddannelse. I visse tilfælde afsluttes undervisningsforløbet med et anerkendt eksamensbevis.

Praktik indgår i programmet, og »InterCulturExpress« har gode erfaringer med at skaffe indvandrere i praktik hos lokale arbejdsgivere. Uddannelsesinstitutionernes gode renommé hos det lokale erhvervsliv letter denne opgave, som normalt kræver overvindelse af en vis tilbageholdenhed fra arbejdsgivernes side.



Websted: www.interculturexpress.at



Støtte til praktikforløb, som kan føre direkte videre til arbejdserfaring eller job i samme virksomhed.



Inddragelse af arbejdsgiverne helt fra starten i vurderingen af indvandreres kompetencer kan øge chancerne for fortsat beskæftigelse efter »vurderingsperioden«.



Arbejdsgivere, som kan være modvillige til at acceptere prøvebeviser udstedt af uddannelsesinstitutioner eller myndigheder, vil ofte reagere positivt, hvis de selv har kontrol over vurderingsprocessen.

Løntilskud fra det offentlige kan også være et effektivt incitament.

I Sverige tilbyder programmet »Kompetencevurdering på jobbet« uddannede indvandrere tre ugers kursus inden for deres fag, så de kan demonstrere deres færdigheder i et job. Efter de tre uger modtager de et prøvebevis, som kan vedlægges fremtidige jobansøgninger.

På samme måde omfatter programmet »Prøvemulighed« tre måneders praktik med tilsyn for indvandrere, som mangler arbejdserfaring i Sverige. Hvis praktikforløbet ikke fører til et job, får den pågældende et prøvebevis. Både private virksomheder, arbejdsgivere inden for det offentlige og nonprofit-organisationer kan tilbyde »prøvemuligheder«.

Begge offentligt finansierede programmer startede i februar 2005. I september 2005 var 50 personer tilmeldt »Kompetencevurdering på jobbet«, og 450 deltog i »Prøvemulighed«. Halvdelen af de sidstnævnte havde et job seks måneder efter programmets afslutning. De to programmer skal tillige med andre praktikprogrammer evalueres mere detaljeret af Institutet for arbejdsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).



Det danske projekt om »virksomhedsbaseret integration« (2003-2006) støtter nyankomnes integration på arbejdsmarkedet gennem en trinvis model, som omfatter fire trin i integrationen på arbejdsmarkedet:

1. I den »aktive startperiode«, som varer 3-6 måneder, modtager nyankomne intensiv sprogundervisning og undervisning i dansk kultur og danske samfundsforhold.
2. Derefter starter de i praktik, men modtager fortsat bistandsydelse og sprogundervisning. Virksomhederne har således mulighed for at vurdere deres færdigheder og kompetencer.
3. Så får de en arbejdskontrakt med virksomheden med løntilskud fra kommunen. Nyankomne kan fortsat modtage sprogundervisning og følge fagrelevante kurser.
4. De ender med at få et regulært job. Kommunen kan eventuelt finansiere en mentorordning, hvor en arbejdskollega lønnes for et vist antal timer til at introducere en nyankommen på arbejdspladsen.

Projektet er baseret på en firepartsaftale mellem Integrationsministeriet, Kommunernes Landsforening, LO og Dansk Arbejdsgiverforening. Der er etableret lignende partnerskaber omfattende 13 kommuner i 3 amter, forskellige virksomheder og andre relevante aktører som f.eks. sprogskoler.



I Litauen giver den lokale arbejdsformidling og kommunen flygtninge en første kontakt med arbejdsmarkedet ved at beskæftige dem i den offentlige anlægssektor. Denne beskæftigelse er med til at finansiere løntilskud til flygtninge, der ansættes hos private arbejdsgivere. Denne praksis er samtidig med til at overvinde en af hindringerne for flygtnings adgang til arbejdsmarkedet, nemlig at lønningerne for ukvalificeret arbejde er meget lave, hvilket ikke giver flygtninge noget incitament til at tage arbejde.





Udnyttelse af indvandreres særlige færdigheder

Nogle af indvandrernes karakteristika, f.eks. kendskab til flere sprog, tværkulturel erfaring, fleksibilitet og mobilitet, hænger netop sammen med deres migrationserfaring og bør anerkendes og udnyttes som jobrelevante aktiver.



»Inter-nation« er et ESF-støttet program under arbejdsformidlingen i Vallonien, FOREM.

Programmet er rettet mod uddannede indvandrere, som har god kontakt med hjemlandet og et godt kendskab til sproget der. Programmet matcher dem med virksomheder i Vallonien, som er interesserede i at udvikle deres internationale dimension, f.eks. ved at gå ind på nye markeder eller etablere partnerskaber med virksomheder i udlandet. Disse virksomheder efterspørger arbejdskraft med den relevante nationale baggrund, som kan hjælpe dem med at skabe kontakter eller forhandle med myndighederne.

FOREM forbereder indvandrere til opgaven ved at tilbyde dem uddannelse i f.eks. international handel. Deltagerne i programmet kommer desuden i praktik både i Belgien og i et ikke-EU-land (typisk hjemlandet). Ofte kommer kontakten med den fremtidige arbejdsgiver i stand under disse praktikforløb.



Jobbeskrivelser i visse erhverv kunne ændres til at omfatte »tværkulturel kompetence« som en af de kvalifikationer, der ønskes hos ansøgerne. Det indebærer en omformning af kvalifikationsprofilerne og vil også kunne få indvirkning på formelle kvalifikationer på længere sigt.

3.3. Imod forskelsbehandling og for etnisk mangfoldighed

Uddannelse og tilegnelse af kompetencer er ikke i sig selv nok til at udligne skævhederne mellem indvandrerne og landets egne statsborgere på arbejdsmarkedet. Racistiske og fremmedhadiske holdninger og forskelsbehandling spiller også en rolle. Selv om forskelsbehandling på beskæftigelsesområdet kan være vanskelig at afsløre og dokumentere, er der umiskendelige tegn, der kan udnyttes til at gøre den mere synlig. F.eks. er der statistisk dokumentation for forskelsbehandling i data, som viser signifikante forskelle i ledigheden blandt indvandrere og ikke-indvandrere, selv efter justering for variabler som uddannelsesniveau, kvalifikationer og erfaring. Medlemsstaterne kan samarbejde om at udvikle effektive målesystemer og samtidig have for øje, at tydelige beviser på forskelsbehandling kræver øget offentlig støtte til antidiskriminationsforanstaltninger og -programmer.



Gennemførelsen i national ret af direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse (2000/43/EF) og direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (2000/78/EF) har resulteret i vedtagelse af klar lovgivning imod forskelsbehandling i de fleste medlemsstater. Som helhed er beskyttelse mod forskelsbehandling i alle de af direktiverne omfattede henseender ikke betinget af hverken nationalitet, statsborgerskab eller opholdsmæssig status. Fastboende indvandrere er desuden beskyttet af bestemmelserne i artikel 11 i direktiv 2003/109/EF, som dækker adgang til beskæftigelse samt arbejdsvilkår, erhvervsuddannelse og anerkendelse af erhvervskompetencegivende eksamensbeviser.



Forbud mod forskelsbehandling gælder alle stadier af indvandreres integration på arbejdsmarkedet. Med hensyn til adgang fokuseres der på direkte eller indirekte diskriminatorisk ansættelsespraksis. Når en indvandrer først er ansat, kan der gøres noget ved problemer som chikane eller diskriminatoriske hindringer for forfremmelse.



Mekanismer til bekæmpelse af forskelsbehandling bør suppleres med positiv særbehandling med sigte på at give indvandrere bedre muligheder, f.eks. ved at opstille mål for ansættelse af indvandrere. På længere sigt kan virksomhedskulturen på arbejdspladsen ændres og gøres mere rummelig. Det drejer sig om at kunne håndtere mangfoldigheden og behandle en etnisk forskelligartet arbejdsstyrke hensigtsmæssigt.

Rekruttering

Første trin her er at tilskynde indvandrere til at søge de ledige job. Nogle arbejdsgivere tiltrækker kun få indvandreransøgere, fordi de opfattes som »utilnærmelige« eller ligefrem institutionelt racistiske. Opsøgende aktiviteter kan medvirke til at ændre sådanne opfattelser over tid. I flere medlemsstater gør politiet, brandvæsenet og andre arbejdsgivere inden for det offentlige en opsøgende indsats over for indvandrere og etniske mindretal. Ansættelseskravene for job i den offentlige sektor kan dog i visse tilfælde udelukke indvandrere fra at søge.

Myndighederne bør gennemgå deres egen praksis som arbejdsgiver grundigt og om muligt fjerne hindringer som f.eks. nationalitetskrav.



Nogle job tiltrækker kun få indvandreransøgere, fordi de ligger inden for områder, som de kun har begrænset kendskab til, og det gælder også indvandrerforældre, som kan påvirke deres børns erhvervsvalg. Ngo'en QED, der har hjemme i Bradford (websted: www.qed-uk.org) forsøgte derfor at profilere »usædvanlige« karrierevalg gennem en serie i 10 afsnit på Yorkshire TV. Identificering af indvandrerrollemodeller eller andre mentorer inden for forskellige erhverv kan også tilskynde unge, der forlader skolen, til at overveje en bredere vifte af erhvervsmuligheder. Det kan være med til at modvirke en etnisk opdeling af arbejdsmarkedet, hvor indvandrere ofte er koncentreret i sektorer med begrænset vertikal mobilitet.

Equal-projektet »Indvandrere integrerer indvandrere« (2002-2004, Ostwestfalen-Lippe i Tyskland) opbyggede et netværk af kvindelige indvandrermentorer som erhvervsvejledere for indvandrepiger, der var færdige med skolen. Mentorerne var både veletablerede erhvervskvinder og unge kvinder under uddannelse. De rådgav piger og unge indvandrerkvinder uden job og tilbød også at tale med familiemedlemmer. Desuden tilbød en gruppe lokale erhvervskvinder de unge praktikpladser eller anden form for støtte. Projektet afholdt workshopper for de frivillige mentorer omfattende både psykologiske, juridiske og administrative emner. Mentorerne fik udstedt et certifikat.



I Frankrig anvendes mentorsystemet til at åbne en bredere vifte af erhvervsmuligheder for unge indvandrere. Franske pensionister fungerer som mentorer (eller »faddere«) for unge indvandrere, som man har fået kontakt med via de lokale arbejdsformidlings- og socialcentre. Mentorerne er frivillige, men uddannes til opgaven af staten. 18 000 unge er i øjeblikket omfattet af mentorordningen, og målet er at komme op på 20 000.





Offentlige arbejdsformidlingstjenester kan også satse specifikt på at give indvandrerklinter bedre vejledning. I Italien tilbød projektet »Arbejdsformidling for indvandrere«, som blev finansieret af Arbejds- og Socialministeriet og gennemførtes af Ernst and Young, således udannelse til de ansatte på arbejdsformidlingskontorer fem forskellige steder. For at intensivere den opsøgende indsats over for jobsøgende med indvandrerbaggrund blev der placeret computerinformationsstande på offentlige steder som f.eks. jernbanestationer.

Når en indvandrer afleverer en jobansøgning, kan vedkommende blive udsat for forskelsbehandling i selve ansættelsesprocessen. På grund af dokumentation for ganske betydelig direkte forskelsbehandling (tilvejebragt ved bl.a. situationstest), overvejer nogle medlemsstater at indføre krav om anonymisering af ansættelsesprocessen helt frem til udarbejdelsen af den endelige liste med udvalgte ansøgere.

Ansættelsesprocesser kan også være indirekte diskriminerende. F.eks. har den nederlandske landsorganisation mod racediskrimination sammen med det nederlandske institut for psykologi analyseret de psykologiske testmetoder, der normalt benyttes af nederlandske virksomheder ved ansættelse af nye medarbejdere. Disse test er udformet med henblik på at være objektive, men de kan stille etniske mindretal ugunstigt ved en abstrakt og kompliceret sprogbrug i vejledningen eller ved at anvende lokale talemåder og ordprog. Undersøgelsen konkluderer, at sprog ikke bør være en relevant faktor, hvis det ikke udtrykkeligt er emnet for testen. Instruktionerne bør formuleres meget klart eller læses op for at sikre lige vilkår.



Med forskellige former for positiv særbehandling kan der gøres en aktiv indsats for at få flere indvandrere og etniske mindretal repræsenteret i arbejdsstyrken. Det kan ske ad frivillighedsvej eller gøres obligatorisk.

De enkelte organisationer eller myndighederne kan opstille mål for ansættelse af indvandrere. F.eks. anførte Danmark i sin nationale handlingsplan for beskæftigelsen i 2004, at staten tilstræber at øge andelen af ansatte med indvandrerbaggrund til 3,5 %. I flere lande er den offentlige sektor forpligtet til at gennemføre positiv særbehandling. I den private sektor er frivillige foranstaltninger mere udbredte.



I Norge skal alle forvaltningsgrene i dag interviewe mindst én ansøger med indvandrerbaggrund, når der besættes ledige stillinger, forudsat at den pågældende ansøger er kvalificeret. Dette krav er led i regeringens handlingsplan for bekæmpelse af racisme og etnisk forskelsbehandling og blev oprindeligt indført som en forsøgsordning.

Fra 1. juni 2004 til 1. juni 2005 blev 1 600 personer med ikke-vestlig baggrund interviewet, og 430 (28 %) blev ansat.



I Frankrig har over 300 virksomheder underskrevet et »Charte de la diversité dans l'entreprise« (en pagt om at ansætte flere med indvandrerbaggrund), som blev lanceret i 2004. Underskriverne forpligter sig til at gøre ligebehandling og etnisk mangfoldighed til et strategisk mål. De første, der skrev under, var 40 store virksomheder, som også har arbejdet aktivt for at udbrede initiativet yderligere. Der arbejdes nu på at få små og mellemstore virksomheder med.



Ligebehandling og accept af etnisk mangfoldighed på arbejdspladserne

Arbejdspladsen er et oplagt sted for diskriminatoriske handlinger som f.eks. chikane. Det er forbudt ved lov, og loven håndhæves gennem en kombination af retssager — afhængigt af, om der er tale om civile, strafferetlige eller arbejdsretlige bestemmelser eller administrative regler — og udenretslige foranstaltninger, som generelt er lettere tilgængelige. Indvandrere og flygtninge kan udnytte disse mekanismer mere effektivt, hvis de får den fornødne information og støtte til at klage eller sige fra, hvis de føler sig udsat for forskelsbehandling.

Fagforeningerne er nok de vigtigste formidlere af information om arbejdstagernes — og altså også indvandreres og flygtnings — rettigheder. De er ofte den første kontakt, når en person oplever chikane eller forskelsbehandling på arbejdspladsen. De tilbyder også undervisning i emner omkring forskelsbehandling og forsøger at bearbejde fordomme og stereotype opfattelser hos arbejdsgiverne og ikke-indvandrerkolleger. F.eks. gør den irske fagbevægelse en oplysningsindsats omkring »den blandede arbejdsstyrke« i cateringindustrien, som beskæftiger rigtig mange udenlandske arbejdstagere. Fagforeningerne kan etablere partnerskaber med indvandrerorganisationer eller udnytte indvandreres aktive indsats som medlemmer.

Arbejdsgivere kan gøre arbejdspladsen mere rummelig for ansatte med indvandrerbaggrund ved at gennemføre nogle kulturelt betingede ændringer i dagligdagen, f.eks. ved at give arbejdstagerne mulighed for at fejre andre religiøse helligdage end de kristne, anerkende religiøse krav i relation til kosten i virksomhedens kantine eller tillade arbejdstagere at bære bestemte former for beklædning, f.eks. muslimske kvinders hovedtørklæde.

Sådanne foranstaltninger skal helst indføres i samråd med både indvandrer- og ikke-indvandrermedarbejdere og tillidsmænd. De kan formaliseres i adfærdskodekser eller fællesaftaler.

Det italienske firma Electrolux, der fremstiller husholdningsapparater, nedsatte i 1998 et »integrationsnævn«, det første af sin art i Italien. Det består af lige mange arbejdsgiver- og fagforeningsrepræsentanter og kan afgive bindende udtalelser.

I 1999 vedtog Electrolux en kollektiv »integrationsaftale« på grundlag af en resolution fra integrationsnævnet. Aftalen giver bl.a. ansatte med indvandrerbaggrund fleksible feriemuligheder, så de kan samle optjent ferie, overarbejdstid og ferie uden løn og således tilbringe længere perioder på op til 50 dage med familien i hjemlandet. Det har samtidig reduceret ubeføjet fravær i virksomheden.



»Den blandede arbejdsstyrke«

En komplet strategi for en »blandet arbejdsstyrke« omfatter initiativer vedrørende positiv særbehandling i forbindelse med ansættelse og forfremmelse samt kulturelt betingede tilpasninger på arbejdspladsen og et markant antidiskriminatorisk element.





Sådanne strategier gør den etniske mangfoldighed noget, der angår hele virksomheden, og er baseret på en klar vision af de fordele, virksomhederne kan opnå ved at satse på en blanded arbejdsstyrke.

Europa-Kommissionens undersøgelse fra 2005, *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*, viser, at arbejdsgiverne kan pege på en række konkrete fordele, bl.a. løsning af problemet med mangel på arbejdskraft samt ansættelse og fastholdelse af gode og dygtige medarbejdere. Det faktum, at virksomheden får et godt renommé og høj status i lokalsamfundet, er en anden vigtig fordel, og det samme er muligheden for at udvikle nye produkter eller trænge ind på nye markeder.

Hvordan kan man styre en sådan strategi? Nogle virksomheder har indført omfattende kontrolsystemer med en detaljeret beskrivelse af arbejdsstyrkens profil efter etnisk baggrund, nationalitet, religion, sprog, køn og alderssammensætning for at kunne afdække bestemte områder med underrepræsentation. Nogle opretter også en database over medarbejdernes færdigheder og kvalifikationer for at kunne måle mobilitet og karriereudvikling i arbejdsstyrken. Det kan undersøges, om der betales »lige løn for samme arbejde« (ikke kun til kvinder, men også til indvandrere), og emner i relation til arbejdsstyrkens sammensætning kan inddrages i de normale virksomhedsrevisioner.

Så vidtrækkende styringsmekanismer er kun relevante i meget store — ofte multinationale — virksomheder. Der kan også opstilles mindre omfattende mål for strategien. Det er vigtigt at udvikle hensigtsmæssige værktøjer for mindre virksomheder, som i mange tilfælde mangler de nødvendige menneskelige ressourcer til formålet og heller ikke kan trække på specialister i ligestilling og ligebehandling. Små og mellemstore virksomheder (SMV) kan f. eks. få støtte til at ansætte flere indvandrerkvinder. Det kræver en nærmere gennemgang af deres ansættelsespolitik og andre tiltag i relation til menneskelige ressourcer.



De flamske SMV'ers arbejdsgiverorganisation, UNIZO, har oprettet en servicefunktion med skræddersyede tilbud om oplysning og støtte til håndtering af en mere blanded arbejdsstyrke i SMV'er. UNIZO arbejder også med at udvikle effektive metoder til sprogundervisning (nederlandsk) på jobbet i mindre virksomheder. Projektet er led i et større program under de flamske myndigheder om lige adgang til arbejdsmarkedet og flere indvandrere i arbejdsstyrken. Der er sat nogle ambitiøse mål, som skal være nået i 2010.

I Nederlandene har det nationale netværk for etnisk mangfoldighed (Div) etableret et net af »ambassadører for etnisk mangfoldighed« med økonomisk støtte fra Justitsministeriet. Ambassadørerne er selv SMV-arbejdsgivere og har forpligtet sig til at indføre programmer for en mere blanded arbejdsstyrke i deres egne virksomheder. De kontakter også andre SMV'er og støtter dem med at indføre strategier for en mere blanded arbejdsstyrke, og de videreformidler god praksis på området inden for deres egen branche.

Websted: www.div-management.nl (på nederlandsk)





3.4. Indvandrere som iværksættere

Indvandrere som iværksættere er et andet »spor« med helt specifikke udfordringer og muligheder for integration af især fastboende indvandrere.

Indvandrere og etniske mindretal som selvstændige erhvervsdrivende anerkendes i stigende grad som en meget vigtig del af iværksætterkulturen i Europa. De bidrager især til at skabe job.



Støtte til iværksættere med indvandrerbaggrund

Myndigheder, indvandrerorganisationer og andre ngo'er, brancheforeninger, erhvervsorganisationer mfl. kan bistå (potentielle) iværksættere med indvandrerbaggrund med at analysere og udvikle en forretningsidé, udarbejde en forretningsplan og søge om finansiering hos banker og kreditinstitutter. De kan tilbyde workshopper og kurser i f.eks. regnskab, markedsføring og selskabsretlige spørgsmål. Der kan også ydes støtte til adgang til patenter, licenser eller arbejdsredskaber.

Organisationen Internationella Företagarföreningen i Sverige, IFS, har eksisteret siden 1996 og har 32 etniske virksomhedsrådgivere, som behandler mindst 4 000 henvendelser årligt. Klienterne har meget forskelligartet etnisk baggrund. Hovedparten er arbejdsløse indvandrere, som har opholdt sig relativt kort tid i Sverige.

IFS's »rådgivningscentrum« tilbyder rådgivning på 23 sprog, information om det svenske skattesystem, hjælp til at udforme forretningsplan og budget, markedsundersøgelser, kontakt til penge- og finansieringsinstitutter og offentlige myndigheder (med henblik på nødvendige tilladelser eller registrering), adgang til relevante netværk og databaser, kurser i virksomhedsledelse og oversættelse af dokumenter. Organisationen har også indstiftet en pris til »årets etniske iværksætter«.

Websted: www.ifs.a.se/eng_start.php



Adgang til bank- og kredittjenester er ofte en afgørende hindring for iværksættere med indvandrerbaggrund, fordi de kan have svært ved at sikre indtjeningen i startfasen og bevise deres soliditet over for banken. De opererer også hyppigt med forretningsinitiativer af begrænset omfang, som gør dem mindre attraktive for de almindelige banker. I flere medlemsstater forsøger man med særlige initiativer at skaffe selvstændigt beskæftigede indvandrere lettere adgang til finansielle tjenester. Visse banker har desuden udviklet specielle produkter til deres indvandrer kunder.

I Italien servicerer BBC (Banche di Credito Cooperativo), en sammenslutning af kooperative banker og landbrugsbanker, 145 000 indvandrerejede virksomheder. BBC er meget synlig i lokalområderne med over 3 500 filialer i hele Italien. Iværksættere med indvandrerbaggrund værdsætter den personlige betjening fra de ansatte i filialerne i forbindelse med bl.a. låneansøgninger.

BBC Trevigniano gennemfører sammen med kommunen Castelfranco Veneto et mikrokreditinitiativ, som kan hjælpe indvandrere, der ønsker at starte egen virksomhed. De samlede lånemidler andrager 1 000 000 EUR med et loft på 6 000 EUR for det enkelte lån, som bevilges uden sikkerhed og til en lav rente på 2 %.





Der bør udvikles særlige rådgivningstjenester for iværksættere med indvandrerbaggrund. Banker opfordres til at give indvandrere samme adgang som deres øvrige kunder til startkapital og andre virksomhedsfaciliteter og etablere tættere forbindelser til iværksættere med indvandrerbaggrund.

Flere indvandrere blandt leverandørerne

Virksomheder, der ejes af personer fra etniske mindretal eller indvandrere, opererer ofte på nichemarkeder. Med tiden, når disse virksomheder har udviklet sig, kan de blive leverandører til større mainstream-virksomheder og til det offentlige. Som leverandører kan iværksættere med indvandrerbaggrund i mange tilfælde bidrage med nye produktidéer, fleksibilitet og konkret kendskab til bestemte kundegrupper på et marked, som i stigende grad præges af etnisk mangfoldighed.

Større virksomheder kan gå sammen med etniske virksomheder som led i programmer for solidaritet og ansvarlighed i erhvervslivet. Det offentlige kan (som køber af varer og services) ligeledes være med til at skaffe iværksættere med indvandrerbaggrund adgang til leverandørnetværk ved at:

- optage indvandrerjede virksomheder på deres leverandørliste
- opstille frivillige mål for indgåelse af kontrakter med indvandreriværksættere og/eller
- give kontrakter videre i underentreprise til virksomheder, som selv indgår kontrakter med indvandrerivirksomheder.

Iværksættere med indvandrerbaggrund bør inddrages som rådgivere ved udformningen af sådanne støttepolitikker. I Det Forenede Kongerige fungerer Minority Business Advisory Forum f.eks. som et uafhængigt rådgivende organ for Handels- og Industriministeriet.



Indvandrerjede virksomheder bør optages på leverandørliste, så leverandørlisten bliver lige så »blandede« som resten af befolkningen.

På europæisk plan beskæftiger man sig med etniske iværksættere i flere sammenhænge. F.eks. har Kommissionens Generaldirektorat for Erhvervspolitik bestilt en undersøgelse om specifikke foranstaltninger og støtteordninger til fordel for etniske iværksættere i EU, EFTA og ansøgerlandene. Undersøgelsen er led i en handlingsplan for fremme af iværksætterånd og skal give et overblik over politikkerne på dette felt og eksempler på en række foranstaltninger som »god praksis«.

http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader



Kapitel 3: Konklusioner

1. Reglerne om indrejse kan ses som »starthullerne« for integrationen, fordi de fastlægger nogle meget vigtige betingelser for hele integrationsprocessen.
2. Lovgivningen om indrejse bør gennemgås med henblik på en vurdering af dens betydning for indvandreres (socio)økonomiske integration, og de hindringer for integration, der ligger i indvandringsreglerne, bør fjernes.
3. Det kan være svært både for nyankomne udlændinge, fastboende indvandrere og »næstegenerationsindvandrere« at blive og forblive »jobegnede«, og de bør have fuld adgang til generelle og specifikke støtteforanstaltninger på dette felt.
4. For at overvinde de vanskeligheder, der er forbundet med formel anerkendelse af kvalifikationer, kan arbejdsgivere, faglige organisationer og myndigheder forsøge at udvikle mere fleksible metoder til vurdering og anerkendelse af kvalifikationer.
5. Effektive vurderingsmetoder kan afdække alle de kompetencer, indvandrere er i besiddelse af: erhvervs-mæssige, kommunikationsmæssige, sociale osv. De fokuserer på de stærke sider frem for svaghederne og giver et konkret indtryk af en persons (potentielle) indsats og resultater på arbejdspladsen.
6. Inddragelse af arbejdsgiverne helt fra starten i vurderingen af indvandreres kompetencer kan øge chancerne for fortsat beskæftigelse efter »vurderingsperioden«.
7. Jobbeskrivelser i visse erhverv kunne ændres til at omfatte »tværkulturel kompetence« som en af de kvalifikationer, der ønskes hos ansøgerne. Det indebærer en omformning af kvalifikationsprofilerne og vil også kunne få indvirkning på formelle kvalifikationer på længere sigt.
8. Forbud mod forskelsbehandling gælder alle stadier af indvandreres integration på arbejdsmarkedet. Med hensyn til adgang fokuseres der på direkte eller indirekte diskriminatorisk ansættelsespraksis. Når en indvandrer først er ansat, kan der gøres noget ved problemer som chikane eller diskriminatoriske hindringer for forfremmelse.
9. Myndighederne bør gennemgå deres egen praksis som arbejdsgiver grundigt og om muligt fjerne hindringer som f.eks. nationalitetskrav.
10. Med forskellige former for positiv særbehandling kan der gøres en aktiv indsats for at få flere indvandrere og etniske mindretal repræsenteret i arbejdsstyrken. Det kan ske ad frivillighedens vej eller gøres obligatorisk.
11. En komplet strategi for en »blandet arbejdsstyrke« omfatter initiativer vedrørende positiv særbehandling i forbindelse med ansættelse og forfremmelse samt kulturelt betingede tilpasninger på arbejdspladsen og et markant antidiskriminatorisk element.
12. Indvandrere og etniske mindretal som selvstændige erhvervsdrivende anerkendes i stigende grad som en meget vigtig del af iværksætterkulturen i Europa. De bidrager især til at skabe job.
13. Der bør udvikles særlige rådgivningstjenester for iværksættere med indvandrerbaggrund. Banker opfordres til at give indvandrere samme adgang som deres øvrige kunder til startkapital og andre virksomhedsfaciliteter og etablere tættere forbindelser til iværksættere med indvandrerbaggrund.
14. Indvandrerjede virksomheder bør optages på leverandørlistor, så leverandørlistor bliver lige så »blandede« som resten af befolkningen.



Kapitel 4

Integrationsforvaltning



Dette kapitel omhandler forvaltningsspørgsmål, herunder de strukturer, mekanismer, processer og samarbejdsformer, som danner rammen om integrationspolitikker og -metoder. Indførelse af sådanne rammer gør det nemmere for aktørerne at handle. Kapitlet viser, hvordan de forskellige aktører, der er involveret i integrationen af indvandrere, sammen kan fastlægge nogle relationer, som udnytter de enkelte parter stærke sider. Først gøres der rede for, hvordan integrationsindsatsen koordineres lokalt, dernæst omtales evaluering som et vigtigt element i gode og effektive integrationspolitikker og -programmer, og endelig ser man nærmere på ressourceforvaltningen og de forskellige offentlige og private aktørers roller i forbindelse med finansieringen af integrationspolitikker og -initiativer.

Eksemplerne og konklusionerne i dette kapitel hænger nøje sammen med behandlingen af mainstreaming-aspektet i kapitel 1. De føjer nogle yderligere vinkler på nogle af de spørgsmål, der er omhandlet i forbindelse med mainstreaming: Hvordan finder man den rette balance mellem styring og selvstændigt initiativ og mellem koordinering og fleksibilitet? Hvilke finansieringsmodeller er effektive, når det gælder om at reagere på reelle behov og muligheder? Hvordan kan man tage ved lære af positive og negative erfaringer og tilpasse politikkerne derefter?



Det er umagen værd at investere i opbygning og vedligeholdelse af en forvaltningsstruktur på integrationsområdet, fordi den gør det lettere at udvikle en integrationsvision og en integrationsstrategi, generere ressourcer, mobilisere personer og organisationer, etablere partnerskaber og skabe tillid, som alt sammen er nødvendige forudsætninger for opfyldelsen af integrationsmål på både kort og lang sigt.

4.1. Lokale integrationsstrukturer

Den etniske mangfoldighed, der følger af indvandring, er blevet et fremherskende træk i mange lokalsamfund overalt i Europa. Hovedparten af indvandrere og flygtninge bosætter sig fortsat i byerne, men også mindre kommuner og landsbysamfund oplever en tilgang af udlændinge. I visse tilfælde kan den lokale befolknings sammensætning ændre sig ganske markant, når andelen af migranter vokser væsentligt hurtigere end den gennemsnitlige befolkningstilvækst. Lokale myndigheder og andre involverede parter reagerer på sådanne forandringer ved at udvikle integrationsstrukturer. Det lykkes bedst, hvis de passer ind i den generelle politik for området og de eksisterende administrative processer og er baseret på fælles mål. Stærke netværk kan medvirke til at skabe bred enighed omkring integration og dermed gøre integrationsprogrammer og -projekter mere effektive.

De lovgivningsmæssige og politiske rammer

Lokale integrationspolitikker udformes inden for rammerne af lovgivningen omkring indrejse og ophold, der som hovedregel fastlægges nationalt eller på europæisk plan. Reglerne om indrejse, opholds- og arbejdstilladelse, ligebehandling og naturalisering er en relevant del af disse rammer, og det samme gælder reglerne om flygtninges status og om udvisning. Lokalforvaltningerne har ansvaret for implementeringen af en række aspekter af indvandringslovgivningen og er desuden af de centrale myndigheder pålagt visse andre opgaver. De kan samtidig have en betydelig kompetence i integrationsrelaterede spørgsmål og fun-



gere som serviceudbydere på så vigtige områder som sundhed og boliger. Det er dem, der arbejder med de praktiske konsekvenser af indvandringen, den være sig legal eller illegal, økonomisk betinget eller et resultat af familiesammenføring, midlertidig eller permanent.

Struktureret kommunikation og dialog mellem europæiske, nationale og lokale forvaltningsniveauer gør det muligt at forudse og vurdere, hvilke virkninger tiltag, der vedtages på ét niveau, har på et andet niveau. Erfaringer fra integrationsprogrammer på ét niveau kan udnyttes i integrationspolitikken på andre niveauer.



Mange lokalforvaltninger har allerede indledt processen med at gøre integration til et mainstream-anliggende. I visse tilfælde spiller borgmestre eller viceborgmestre en ledende og meget synlig rolle. Endnu mere almindeligt er det, at et bestemt kontor eller organ udpeges til at fremme integration som en prioriteret opgave for hele forvaltningen. I begge tilfælde overlades det til de enkelte forvaltningsgrene at implementere konkrete tiltag.

Stærk og markant opbakning fra borgmestre og/eller andre lokale folkevalgte til integrationsindsatsen er med til at sikre en sammenhængende tilgang til integration på tværs af de forskellige politiske indsatsområder og bygge bro mellem myndighederne og indbyggere med eller uden indvandrerbaggrund.



Integrationsstrategier og -mål

Når lokalsamfund beslutter sig for en mere aktiv integrationsindsats, kan de formulere et såkaldt »integrationskoncept« eller en integrationsstrategi. Det foregår ofte som en nærdemokratisk proces, hvor de centrale aktører søger svar på en række spørgsmål: Hvad er vore overordnede mål for integrationen, og hvordan hænger de sammen med de vigtigste behov og problemer i vort lokalsamfund? Kan vi blive enige om en hensigtserklæring? Hvordan prioriterer vi opgaverne, hvilke konkrete mål skal vi opstille, og hvordan når vi disse mål? Lokalsamfundene kan enten udvikle integrationsstrategier hver for sig eller trække på andres idéer og erfaringer, når de skal fastlægge fælles principper og mål.

I den tyske by Solingen udvikledes det tværkulturelle koncept »Vision Sameksistens 2010« i en nærdemokratisk proces. Repræsentanter for offentlige og private institutioner og organisationer mødtes gennem to år i arbejdsgrupper. Der blev lagt særlig vægt på emner som beskæftigelse, sundhed og unge/skolegang. Grupperne afdækkede problemer, indsamlede oplysninger og udarbejdede en liste over eksisterende projekter og tjenester og fastlagde nogle mål. I øjeblikket arbejder forvaltningen med at udvikle et system med indikatorer for at lette planlægningen.



Medlemmerne af Eurocities, et netværk bestående af 128 større europæiske byer, har vedtaget et »Bidrag til god forvaltningspraksis vedrørende integration af indvandrere og modtagelse af asylsøgere«. Dette charter, der er udarbejdet af og for byer, indeholder generelle principper for, hvordan man fremmer integrationen, og mere specifikke adfærdskodekser for formidlingen af vigtige serviceydelser.





Eksempler på specifikke anbefalinger er:

- udvikling og/eller investering i direkte og åben kommunikation med alle indvandrer-kredse for at inddrage dem i udformningen og implementeringen af alle politikker af direkte betydning for deres livsvilkår og omgivelser
- investering i klar og fuld information til alle indbyggere om fakta omkring integration og de nødvendige forudsætninger for effektiv integration
- investering i at påvirke uddannelsesinstitutioner og deres ledelse og undervisere til at tilstræbe optagelse af flere med indvandrerbaggrund blandt elever og studerende og tilvejebringe den nødvendige ekspertise i denne sammenhæng
- udvikling i videst muligt omfang af mediationsprogrammer inden for sundhedstjenester og sociale tjenester for at lette kommunikationen og forståelsen mellem fagfolk og forskellige etniske grupper
- bedre adgang for alle indvandrere til byens kulturelle faciliteter og øget inddragelse af indvandrere i byens kulturliv.

»Bidraget til god forvaltningspraksis« danner grundlag for en systematisk læringsproces mellem byer. Det overordnede formål med dokumentet er at tilskynde til innovation gennem struktureret overvågning og evaluering af tiltag.

Websted: www.eurocities.org



Lokale integrationspolitikker er mere effektive, når de bakkes op af hele lokalsamfundet. I stedet for udelukkende at være rettet mod indvandrere bør de tage sigte på alle indbyggere og på forvaltningen selv. Ofte forudsætter de omfattende ændringer både internt i forvaltningen og i formidlingen af kommunale serviceydelser. Politisk opbakning er derfor helt afgørende.

Lokale ledere kan hente støtte til den fælles integrationsstrategi gennem henvendelser til offentligheden, ved at fremhæve indvandrernes positive bidrag til lokalsamfundet og ved at vise, at man værdsætter indvandrerorganisationernes frivillige indsats og betydning. Engagementet i toppen skal helst understøttes af bred politisk og lokal enighed omkring integrationens betydning. Selv om der ikke altid kan skabes fuld enighed om integrationsmålene, bør indbyggerne, lokale organisationer, forvaltningen og de politiske partier finde frem til et fælles minimumsgrundlag for et samarbejde — kombineret med respekt for andres holdninger. Samarbejde mellem to politiske fløje er særligt værdifuldt, fordi integrationsstrategier som regel også involverer budgetmæssige forpligtelser. Når der sidder indvandrere i kommunalbestyrelsen, profileres integrationsindsatsen som regel mere markant.



Byen Barcelonas kommunale integrationsplan blev vedtaget med tilslutning fra samtlige politiske partier, og der lægges i planen vægt på, at integration er et fælles ansvar. Planen tager udgangspunkt i opfattelsen af de etniske grupper som en ressource. Indvandrere anses for at have en positiv indvirkning på aldersstrukturen og den menneskelige kapital i byen. Kun 2,6 % af indvandrerne er over 65 år imod 21,9 % af byens øvrige indbyggere. 27,3 % har en universitetsuddannelse, og det gælder især indvandrerkvinderne. Strategierne og programmerne i den kommunale integrationsplan er udformet på denne baggrund, dvs. opfattelsen af etnisk mangfoldighed som et aktiv. I planen indgår omfattende ændringer af de offentlige serviceydelser, boliger osv. for at imødekomme nye behov.



Integrationsstrategier kombinerer i mange tilfælde en generel vision med mere specifikke målsætninger, som kan indgå i forvaltningens overordnede evaluerings- og tilsynsforanstaltninger. Mange lokale forvaltningsgrene skal rapportere til det stedlige bystyre, og integration kan tildeles en fremtrædende plads i sådanne rapporter. Afdelingerne kan desuden foretage selvevalueringer og fastsætte tidsfrister for konkrete opgaver. Der kan bl.a. hentes data til støtte for evalueringerne fra holdningsundersøgelser, registrering af brugen af kommunale serviceydelser, skolestatistikker, statistikker fra kommunens boliganvisning, lokale rapporter om kriminalpræventive foranstaltninger samt oversigter over deltagelse i sociale og partipolitiske aktiviteter såsom frivilligt arbejde og medlemskab af foreninger.

Netværk og høringer

Lokale integrationsnetværk kan lette koordineringen mellem indvandrerforeninger, serviceudbydere, kommunalforvaltning, uddannelsesinstitutioner, arbejdsgivere, religiøse og filantropiske organisationer og andre aktører. De bruges til informationsudveksling, til at etablere samarbejde mellem fagfolk eller til at opnå en bedre udnyttelse af knappe ressourcer. De mobiliserer organisationer og mennesker, bygger broer og skaber tillid.

Det er ofte lokalforvaltningerne, som tager initiativ til og leder lokale integrationsnetværk, men de kan også etableres nedefra af andre interesserede parter med udgangspunkt i debatklubber og uformelle grupperinger, som efterhånden udvikler sig til mere formaliserede strukturer. Netværk kan ligeledes udvikles i forbindelse med gennemførelsen af projekter. Etableringen af kontakter og partnerskaber kan blive et af resultaterne af mange integrationsprojekter og efterlade en varig fordel i form af netværksstrukturer. Den vanskeligste opgave består i at videreudvikle sådanne netværk til at fokusere på andet og mere end det specifikke projekt, så de kan blive ved med at fungere.

I Italien har Equal-projektet »Integra« ført til, at der i syv kommuner er oprettet lokale integrationsdebatklubber, som er fortsat efter projektets afslutning og er blevet kopieret af andre kommuner. »Integra« tilbyder flygtninge og asylsøgere sprogundervisning, færdighedstest, erhvervsvejledning, lærepladser og andre serviceydelser for at få dem ind på arbejdsmarkedet.

I projektet indgår en national temakreds og lokale integrationsdebatklubber i de syv deltagende kommuner. De lokale debatklubber ledes af lokalforvaltningen og har repræsentan-





ter for arbejdsformidlingskontorer, erhvervsuddannelsesinstitutioner, fagforeninger, asylsøgere og flygtninge og andre lokale partnere som deltagere. Ud over de egentlige projekttaktiviteter betragtes udpegelsen af repræsentanter inden for de enkelte institutioner og etableringen af netværket som et positivt resultat i sig selv.



Websted: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Projekter med et markant netværkselement indgår hyppigt i landsdækkende initiativer med opbakning fra magtfulde aktører såsom fagbevægelse alle arbejdsgiverorganisationer. De kan også omfatte nationale sammenslutninger af kommunale eller regionale strukturer.

Erfaringerne viser, at effektive netværk ofte har en formaliseret struktur, som accepteres som helt legitim af medlemmerne. Det må foretrækkes, at strukturerne sikrer en klar arbejdsdeling med et formandskab (som kan gå på skift) og et sekretariat. Der kan nedsættes kernegrupper og arbejdsgrupper for at sikre sammenhængen i større netværk, og der bør fastsættes vedtægter og indføres konfliktløsningsmekanismer for at sikre strukturens levedygtighed på sigt.



Lokale integrationsnetværk skal helst have en klar status inden for lokalsamfundets politiske og administrative strukturer. Deres opgave kan være at bringe vigtige problemstillinger op og komme med anbefalinger eller forslag uden dermed at fratage de folkevalgte deres beslutningskompetence.



Integrationsrådet i Ballerup er et af 73 lokale integrationsråd i Danmark, som er etableret under Rådet for Etniske Minoriteter, der har til opgave at rådgive integrationsministeren. Ballerups integrationsråd har ti medlemmer, som repræsenterer etniske mindretal, to medlemmer, som repræsenterer kommunalbestyrelsen, to medlemmer, som repræsenterer daginstitutioner og skolebestyrelser, og tre medlemmer, som repræsenterer henholdsvis sportsklubber, Ældrerådet og Ungdområdet. Hertil kommer tre fagkonsulenter uden stemmeret og et sekretariat.

Integrationsrådet mødes en gang om måneden og har desuden ad hoc-arbejdsgrupper og et ugelangt seminar en gang om året. Det inviterer eksperter til at holde foredrag og sender også sine egne repræsentanter til kontaktudvalget på det sociale område og koordinationsudvalget for beskæftigelse og arbejdsmarked.

Integrationsrådet fremsætter forslag om integrationspolitik, drøfter spørgsmål som f.eks. modersmålsundervisning og etablering af en muslimsk begravelsesplads og er desuden involveret i frivillig rådgivning og et center for etniske mindretal. Det har også afholdt en konference om tvangsægteskaber og arrangerede ægteskaber.

Erfaringerne viser, at det faktum, at der findes et rådgivende udvalg, ikke behøver at begrænse indvandrernes deltagelse til dette forum alene. Mange kommuner forsøger også at inddrage kvalificerede personer med indvandrerbaggrund i eksisterende, emnebaserede rådgivende organer og nærdemokratiske planlægningsprocesser. Høringer er især nyttige, når de omfatter andet og mere end tovejskommunikation mellem indvandrere og kommunalforvaltningen, dvs. når lokale fagforeningsfolk, trænere fra sportsklubber, koordinatore



for kulturcentre og fremtrædende personer i lokalsamfundet deltager i integrationsprocessen sammen med alle borgere (med eller uden indvandrerbaggrund) i kommunen. Personlige kontakter og udveksling af idéer i netværk og høringsstrukturer er et værdifuldt element i den sociale integration på lokalt plan.

Det »Participatory Methods Toolkit« (nærdemokratisk værktøjskasse), som er udviklet i Belgien af Kong Baudouin Fonden og det flamske institut for videnskabs- og teknologivurdering (viWTA), er et arbejdsredskab, som viser folk, der arbejder med integration i praksis, hvordan de gør bedst brug af nærdemokratiske metoder. Ved at anvende sådanne metoder kan man i højere grad inddrage »offentligheden« i beslutningsprocesserne, hvis man samtidig holder sig for øje, at den relevante »offentlighed« afhænger af, hvilket emne der behandles.

»Værktøjskassen« indeholder oversigter over 40 forskellige nærdemokratiske metoder med grundige beskrivelser af 13 teknikker. De rangerer lige fra små dialoggrupper til høringer, som omfatter mange tusinde personer på samme tid. Nogle teknikker tager primært sigte på borgere eller folk med særlig interesse i et bestemt emne, andre forudsætter bidrag fra eksperter på et givet felt. Som eksempel på metoderne kan nævnes »21st Century Town Meeting«, »Borgerjuryen«, »Konsensuskonferencen« og »Verdenscafeen«.

Participatory Methods Toolkit: A practitioner's manual, september 2005, findes på webstedet: www.kbs-frb.be eller www.viWTA.be

Fælles grundprincip nr. 9 slår fast, at indvandrerdeltagelse i den demokratiske proces og i udformningen af integrationspolitik og -foranstaltninger, navnlig på lokalt plan, støtter integrationen af indvandrere. Kapitel 2 i første udgave af Håndbog om Integration omhandler forskellige former for inddragelse af indvandrere i den demokratiske proces.

Udveksling af lokale erfaringer

Udvekslingen af erfaringer mellem lokalsamfund kan give inspiration til nyskabende projekter og tilgange. Hvis sådanne horisontale udvekslinger gøres mere strukturerede, kan de også danne grundlag for udvikling af fælles indikatorer eller evalueringsmetoder. Lokalsamfundene kan også udvikle fælles kvalitetsstandarder for integration. En af måderne, hvorpå man kan fastlægge kriterier for effektive integrationspolitikker eller såkaldte »succesfaktorer«, er afholdelse af konkurrencer. Nationale eller europæiske konkurrencer kan udnyttes til at indsamle og videreformidle integrationsfremmende initiativer.

Konkurrencen »Integration sker ikke af sig selv: strategier for lokal integrationspolitik«, som blev lanceret af det tyske indenrigsministerium og Bertelsmann Fonden tog udgangspunkt i følgende spørgsmål: »Hvor står lokalsamfundene i dag med hensyn til integration? Hvilke strategier har de fulgt? Og hvilke gode resultater har de opnået?«

Selv om det krævede betydelige investeringer i tid og arbejdsindsats at deltage i konkurrencen, som var inddelt i to faser, var flere mindre lokalsamfund repræsenteret blandt de 23 finalister (ud af 107 deltagere). Juryen, som bestod af 11 eksperter, besøgte 15 lokalsamfund og endte med at præmiere fire lokalforvaltninger af forskellig størrelse.



Der blev på grundlag af konkurrencen udarbejdet ti anbefalinger til en effektiv integrationspolitik, som blev offentliggjort tillige med ca. 100 siders dokumentationsmateriale om erfaringerne ude i lokalsamfundene. Materialet er distribueret til lokalforvaltninger i Tyskland, og der er udarbejdet et resumé på engelsk. Selv om lokalsamfundene er den primære målgruppe for dokumentationsmaterialet og anbefalingerne, var et af formålene med konkurrencen også at give forbundsregeringen indsigt i lokalsamfundenes praktiske erfaringer.



Websted: www.bertelsmann-stiftung.de

På europæisk plan udveksles der erfaringer inden for rammerne af forskellige mere eller mindre overordnede forvaltningsstrukturer afhængigt af kompetencefordelingen mellem de nationale og de regionale og lokale myndigheder. Også horisontale udvekslinger og kontakter med andre forvaltningsniveauer har været til gavn for integrationsbestrebelse i mange lokalsamfund. Flere europæiske netværk arbejder med integration som en af deres vigtigste opgaver (se også kapitel 2).

4.2. Planlægning og evaluering af integrationspolitikker

Det kræver omhyggelig planlægning, herunder fastlæggelse af klare målsætninger, når overordnede politiske mål skal udmøntes i konkrete integrationsprogrammer og -projekter.



Målsætningerne bør leve op til forkortelsen **SMART**:

Specifikke: Målsætningerne skal være tilstrækkeligt præcise og konkrete til kun at kunne fortolkes på én måde.

Målelige: Målsætningerne skal definere en tilsigtet fremtidig situation på en sådan måde, at det kan måles og kontrolleres, om de er opfyldt. Sådanne målsætninger er enten kvantificeret eller baseret på en kombination af beskrivelse og scoringssystem.

Accepterede: Hvis målsætningerne skal medføre en holdnings- og adfærdændring, skal de accepteres, forstås og fortolkes ens af alle dem, som forventes at tage ansvaret for deres opfyldelse.

Realistiske: Målsætningerne skal være ambitiøse — at operere med målsætninger, som blot afspejler allerede opnåede resultater, er uinteressant — men de skal også være realistiske, så dem, der er ansvarlige for dem, kan se meningen med dem.

Tidsbestemte: Målsætninger vil opfattes som vage, hvis de ikke er relateret til et bestemt tidspunkt eller tidsrum.

Europa-Kommissionen, *Impact Assessment Guidelines*, SEK(2005) 791, juni 2005.

I forbindelse med integrationsprogrammer kan politiske beslutningstagere og dem, der arbejder med gennemførelsen i praksis, på et vist stadium måske spørge sig selv: I hvor høj grad er det lykkedes at opfylde de målsætninger, vi opstillede i starten? Har vi rent faktisk gjort det, vi planlagde at gøre? Hvem deltog i programmet og hvorfor? Hvem deltog ikke og



hvorfor ikke? For hvem fungerede programmet (eller fungerede ikke)? Hvilke kritiske faktorer var afgørende for resultaterne? Hvordan styrede vi risici og udnyttede de muligheder, der var? Var der forskelle mellem mænd og kvinder, unge og ældre? Var vi særligt opmærksomme på disse grupper? Evalueringer kan bruges til at finde svar på nogle af disse spørgsmål. De kan være en hjælp, når der skal træffes beslutning om målsætninger, prioritering af opgaver og fordeling af ressourcer. De kan også give øget viden om behov og problemer, afdekke uønskede resultater og forklare, hvorfor erklærede mål ikke blev nået.

Evalueringsteknikker benyttes normalt til at vurdere individuelle projekter og deres resultater med hensyn til opfyldelsen af de fastlagte målsætninger. Hvis man imidlertid kun kontrollerer, om projektet har givet de ønskede resultater, kommer man til at overse eventuelle problemer med den overordnede strategiske styring, eftersom »dårlig politik kan gennemføres effektivt«, lige såvel som »god politik kan gennemføres ineffektivt«.

Det kan derfor være nyttigt at gøre den underliggende politik til genstand for evaluering. På denne måde kan man se nærmere på de forudsætninger og hypoteser, der ligger til grund for finansieringsprogrammer, før man begynder at investere omfattende ressourcer i dem. Samtidig viser erfaringerne, at nogle af parametrene for integrationspolitik bestemmes af den politiske virkelighed. I disse tilfælde er det vigtigt at gøre det helt klart, hvilke politiske mål der er forbundet med integrationen, og at basere programmerne på en tydelig formålsforklaring.

Nogle af problemerne omkring fastsættelsen af mål for integrationspolitikker og valget af indikatorer til måling af resultaterne er omhandlet i kapitel 3 i første udgave af håndbogen om integration.

Evalueringer ser primært på selve integrationspolitikken formålstjenlighed og kvalitet, så der kan opstilles indikatorer for god forvaltningspraksis, i stedet for at forsøge at måle »graden af integration« for enkeltpersoner eller indvandrergupper, hvilket også er den sværeste opgave.



I Frankrig er LOLF (Loi organique sur les lois de finances) et af de grundlæggende elementer i præstationsmålingen i den offentlige administration. Det omfatter et informationssystem til beregning af de præcise omkostninger ved specifikke offentlige politikker. Hvert program har et PAP (Projet annuel de performances) med en nærmere specifikation af, hvilke aktiviteter der er planlagt, hvad de koster, hvilke målsætninger der er fastsat for programmet, og hvilke resultater der forventes ifølge nogle ganske bestemte indikatorer.



PAP for »modtagelsen af udlændinge og integration« forelægges for parlamentet i 2006. Det har været vanskeligt at opstille indikatorer, fordi PAP'er kun vedrører de specifikke programmer, der er til behandling, hvorimod mange faktorer kan påvirke resultaterne af integrationsindsatsen. Der er valgt to indikatorer: dels hvor mange procent af indvandrerne, der underskriver den modtagelses- og integrationskontrakt, som følger efter introduktionskurset i franske samfundsforhold, dels hvor mange procent af ikke-fransktalende modtagere af introduktionsydelsen, der efter endt kursus opnår et diplom i fransk på grundniveau.

Evaluering skal helst gå hånd i hånd med planlægning eller i det mindste tages med i overvejelserne, før der foretages større ændringer i eksisterende programmer. Evalueringer af pilotprojekter kan også bruges til at omforme og ændre igangværende programmer.





I Norge anvendte man således evalueringen af pilotintegrationskurser i 26 kommuner til at tilpasse politikken, før den blev udvidet til at omfatte hele landet.



Det schweiziske program for fremme af udlændinges sociale integration opererer med en årlig bevilling på ca. 9 mio. EUR til ca. 600 medfinansierede projekter. Det er rettet mod fem indsatsområder: (1) sprogfærdighed, (2) mere rummelige institutioner, (3) mindre projekter, (4) regionale kompetencecentre og (5) innovation og kvalitetssikring.

I forbindelse med evalueringen af den første programfase (2001-2003) blev der gennemført foreløbige evalueringer af de fem indsatsområder som led i forberedelsen af den endelige sammenfattende rapport. De foreløbige og endelige evalueringer blev planlagt således, at midtvejsresultaterne kunne udnyttes til at udvikle den næste programfase (2004-2007). Tilsvarende kommer de nuværende evalueringsaktiviteter til at spille en rolle for fastlæggelsen af næste fase (fra 2008).



Websted: www.eka-cfe.ch

Evalueringemetoder

Der benyttes både eksterne evalueringer og selvevalueringer inden for indvandrerintegration.



Selvevalueringer kan styrke de enkelte forvaltningers egen kapacitet, give øget organisatorisk viden og bidrage til afdækning af bedste praksis. Eksterne evalueringer kan til gengæld give en ny synsvinkel på projekter og programmer og en objektiv og pålidelig vurdering af integrationspolitikens reelle virkninger.

Evalueringer omfatter typisk en række anbefalinger vedrørende politikker og strategier, som kan være stærkt politisk farvede i betragtning af integrationsproblematikkens offentlige profil. De kan også have ganske store finansielle konsekvenser. Når der benyttes eksterne evalueringer, bør forholdet mellem det organ, der bestiller evalueringen, og evaluatoren defineres helt klart i kommissoriet, og det samme gælder opgavens omfang. Åbne udbud gør det i mange tilfælde lettere at fastlægge sådanne klare »grundregler«.



De midler, der anvendes, bør stå i rimeligt forhold til formålet og til evalueringens tilsigtede funktion i den samlede planlægnings-, beslutnings- og implementeringsproces. Metoder og dataindsamling bør tilpasses omstændighederne.

F.eks. er kontrolgrupper ønskelige ud fra et videnskabeligt synspunkt, men vil normalt være vanskelige at sammensætte i forbindelse med integrationstiltag. I situationer, hvor målgruppens størrelse ændrer sig undervejs, bør evaluatorene vælge en løbende overvågning frem for før-og-efter-test, som må forventes at blive påvirket af et stort frafald.

Definitionen af målgrupper er et centralt led i enhver evaluering. I det schweiziske program for fremme af udlændinges sociale integration blev der meget hensigtsmæssigt sondret mellem direkte målgrupper og »slutbrugere«. F.eks. var et tværkulturelt uddannelsesprogram rettet mod »nøgleaktører« som skolepedeller eller trænere i sportsklubber. Evalueringen viste, at disse »nøgleaktører« havde haft gavn af uddannelsesprogrammerne, men ikke udnyttede deres viden tilstrækkeligt effektivt i samspillet med »slutbrugerne«, dvs. samfun-



det mere generelt. Der bør derfor i en samlet vurdering af et programs virkninger indgå en analyse af »næste skridt«.

Timing et vigtigt element, når der skal vælges evalueringsmetoder. F.eks. kan kvantitative evalueringer være særligt værdifulde i de første faser af et program, medens kvalitative metoder kan give nyttige oplysninger om virkningen af længerevarende programmer.

Løbende dataindsamling i forbindelse med præstationsstyringssystemer indgår i stigende grad i både offentlige og private programmer på integrationsområdet. I mange tilfælde er overvågningen af resultaterne »indbygget« efter krav fra det tilsynsførende eller finansierende organ. Sådanne regulære revisioner kan stimulere læringsprocessen i en organisation og samtidig danne grundlag for fremtidige (ofte eksterne) evalueringer. I realiteten vil efterfølgende evalueringer af programmer uden egentlige dataindsamlingsmekanismer næppe kunne betragtes som tilstrækkeligt videnskabelige, fordi de bliver »øjebliksbilleder« i stedet for undersøgelser af resultater og virkninger over tid.

Det vil kort og godt sige, at en afbalanceret blanding af kvantitative og kvalitative metoder og af interne og eksterne evalueringer giver de bedste muligheder for at få et fyldestgørende billede. Samtidig vil der fortsat bestå visse begrænsninger, fordi integration er så mangfoldig og kompliceret en proces.

Ifølge det fælles grundprincip nr. 11 er det »nødvendigt at fastlægge klare mål, indikatorer og evalueringsmekanismer for at foretage en tilpasning af politikken, vurdere de fremskridt, der er gjort på integrationsområdet, og gøre udvekslingen af oplysninger mere effektiv«. Mere konkret foreslås det i Kommissionens meddelelse *En fælles dagsorden for integration*, at indrejseprocedurer, introduktionsprogrammer (navnlig obligatoriske programmer) og andre integrationspolitiske foranstaltninger bør evalueres og overvåges gennem nationale konsekvensanalyser, høringer og spørgeundersøgelser samt indikatorer og overvågningsforanstaltninger. Kommissionen opfordrer desuden medlemsstaterne til at yde støtte til udveksling af oplysninger om nationale evalueringsværktøjer og i givet fald udvikle europæiske kriterier for læring gennem sammenligning.



Kan der overhovedet udvikles fælles standarder for evaluering? Der findes forskellige internationale standarder, som primært vedrører etiske spørgsmål. De er som regel ikke tilstrækkeligt specifikke til at kunne anvendes på integration af indvandrere, men kan dog bruges som grundlag for planlagte evalueringer på dette felt. I forbindelse med EU-finansierede programmer er man i færd med at udvikle fælles standarder for evaluering af projekter. EU vil også kunne være med til at profilere evalueringer som et centralt element i effektiv forvaltning og planlægning.

4.3. Ressourceforvaltning

Ressourcer kan opfattes meget bredt som »aktiver«, der kan mobiliseres af forskellige aktører. En effektiv forvaltningsstruktur på integrationsområdet maksimerer ressourcernes positive virkninger ved at fastlægge veldefinerede roller for de enkelte aktører og skabe en ramme, som yder den nødvendige støtte. Det er et spørgsmål om god forvaltning at stille følgende spørgsmål: »Hvem er bedst til at gøre hvad, og hvad skal de bruge for at kunne gøre det?«





En effektiv ressourceforvaltning kombinerer forskellige former for ressourcer. I et effektivt styret projekt kombineres økonomiske midler med menneskelige ressourcer og andre aktiver, som deltagerne bidrager med. Frivilligt arbejde er også en vigtig ressource.

Hensigtsmæssigt udformede integrationsprogrammer er ikke kun baseret på én enkelt type ressourcer, men gør brug af en fornuftig kombination for at kunne udnytte alle deltagernes bidrag optimalt.

Det følgende afsnit omhandler finansieringsproblematikken i relation til integration af indvandrere. Her gennemgås statens rolle som finansieringsorgan for regioner, kommuner og den frivillige sektor, og der ses på den europæiske kontekst og EU-finansiering. Derefter gøres der rede for private fonde og deres position på integrationsområdet. Generelt er økonomisk støtte det dominerende aspekt, men den er typisk integreret i andre former for støtte og indflydelse.

Offentlig finansiering

Finansiering af projekter er altid udtryk for en bestemt prioritering, og finansieringsprogrammer er på alle niveauer afhængige af en bestemt strategisk orientering. På nationalt plan tilstræber myndighederne at fordele ressourcerne efter forskellige målgruppers behov og i overensstemmelse med en politisk og samfundsmæssig prioritering. Denne prioritering kan blive ændret. F.eks. har man i flere medlemsstater hidtil primært brugt penge på flygtninge, som betragtes som en gruppe med »klare, objektive« behov, men begynder nu også at bevilge midler til indvandrere. Finansieringsbehovene påvirkes også af ny eller ændret lovgivning, som f.eks. gør det obligatorisk at deltage i integrationsprogrammer. I mange medlemsstater kanaliseres der midler fra de centrale myndigheder ud til de lokale forvaltningsniveauer, og det kan dreje sig om ganske store beløb. Regionale, nationale og europæiske finansieringskilder bør supplere hinanden. Samlet set stilles der betydelige beløb til rådighed for at fremme indvandrernes integration.



I Estland er der i de seneste år skaffet midler til integrationsforanstaltninger fra følgende finansieringskilder:

- statsbudgettet (forskellige ministerier)
- EU-førtiltrædelsesprogrammer (inkl. Phare)
- EU-eftertiltrædelsesprogrammer
- EU's strukturfonde (inkl. Den Europæiske Socialfond)
- andre finansielle EU-instrumenter (inkl. det 6. rammeprogram)
- bilateral bistand (Sverige, Finland, Danmark, Norge, Det Forenede Kongerige, USA, Canada, Nederlandene mfl.).

Selv om en stor del af den bilaterale bistand og EU-førtiltrædelsesprogrammerne ikke længere er relevant, finansieres hovedparten af integrationsforanstaltningerne i Estland fortsat med international bistand frem for med nationale midler.

Ud over den umiddelbare monetære virkning har den internationale bistand også påvirket estiske finansieringsmetoder mere generelt. F.eks. er procedurerne for Fonden for Integration af Ikke-estere, som i 2005 brugte 5,7 mio. EUR, baseret på procedurerne for Phare-pro-



grammet. Da fonden blev oprettet i 1998, var reglerne for offentlige kontrakter i Estland meget uklare og hovedsageligt begrænset til bygge- og anlægssektoren, og det var praktisk at kunne kopiere Phare-procedurerne for udbud om serviceydelser og indkøb og for støtteordninger og individuelle stipendier.

I Tjekkiet omfattede EU-finansieringskilderne Phare, INTI, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Flygtningefond. I 2005 medfinansierede EU 17 projekter med i alt ca. 4,8 mio. EUR.

Da ngo'erne normalt kun har begrænsede midler til rådighed, er det ofte EU, som sikrer en flerårig finansiering med større beløb og således giver de ngo'er, som gennemfører integrationsprogrammerne, den fornødne finansielle stabilitet. Det sætter organisationerne i stand til at satse på andet end kortsigtede målrettede foranstaltninger og tage fat på strukturbetingede problemer som f.eks. adgangen til arbejdsmarkedet o.lign. EU-programmer som Equal bidrager ligeledes til udvekslingen af erfaringer og viden på tværs af landegrænser og har affødt mange nyskabende projekter.

Ngo'er og ministerier har måttet tilpasse sig de procedurer, der gælder for EU-finansiering. De undervurderede i starten det arbejde, der er forbundet med udfærdigelse af ansøgninger og udarbejdelse af obligatoriske rapporter, som er meget mere omfattende end for statsfinansierede projekter. Desuden tvang langsommelige procedurer og forsinkede udbetalinger flere ngo'er til at optage banklån til midlertidig dækning af deres omkostninger.

Den spanske integrationsfond blev oprettet i 2005 som de centrale myndigheders bidrag til de integrationsforanstaltninger, der gennemføres af de regionale og lokale forvaltninger. Fonden rådede over 120 mio. EUR det første år og 182,4 mio. EUR i 2006. Det skal sammenholdes med et integrationsbudget på nationalt plan på ca. 7,4 mio. EUR om året i 2000-2004.

Det fulde beløb overføres til de selvstyrende regioner under forudsætning af, at de selv bidrager med 30 % medfinansiering. Fordelingskriterierne er bl.a. antallet af tredjelandsstatsborgere, som er registreret i kommunerne, som arbejdstagere i socialsikringsystemet eller som landbrugsarbejdere. Der er desuden en særlig bevilling, der tager højde for ekstraordinær stor tilstrømning af udlændinge, hvilket f.eks. har været tilfældet i Andalusien. 40 % af midlerne fra integrationsfonden skal bruges direkte af kommunerne, hvortil de overføres fra myndighederne i de selvstyrende regioner.

De vigtigste aktiviteter, der finansieres, er styrkelse af generelle offentlige serviceydelser, tværkulturel uddannelse af de ansatte i den offentlige forvaltning og fagfolk inden for integrationstjenesterne samt udveksling af erfaringer og bedste praksis. 50 % af fondens samlede midler anvendes til undervisning, hvilket omfatter modtagelsesprogrammer i skoler.

Fonden ønsker at støtte udviklingen af en sammenhængende national integrationsstrategi ved at stimulere regionale og lokale integrationspolitikker og fremme samarbejdet mellem myndigheder på forskellige niveauer. Prioriteringen af opgaverne fastlægges af centralregeringen og de selvstyrende regioner i fællesskab på grundlag af sidstnævntes regionale handlingsplaner. Der er nedsat bilaterale tilsynsudvalg i hver enkelt selvstyrende region, som har til opgave at følge udviklingen og hvert år udarbejde nye forslag.



I Danmark udgør integrationsloven grundlaget for finansieringen af integrationsindsatsen i kommunerne. De lokale myndigheder er ansvarlige for indkvarteringen af flygtninge, og de gennemfører introduktionsprogrammer, udbetaler sociale ydelser til de personer, der opfylder betingelserne herfor, og koordinerer den generelle integrationsindsats i kommunen. I 2004 var 17 244 personer omfattet af integrationsloven, primært flygtninge og familiesammenførte.

Det nuværende finansieringssystem er baseret på en kombination af forskellige finansielle instrumenter til overførsel af midler til kommunerne. De modtager et grundbeløb pr. person i tre år, som skal dække udgifter til tolke, information, vejledning og rådgivning, bolig osv. Derudover får de programbaserede tilskud til danskurser og beskæftigelses- og uddannelsesprogrammer. Kommunerne får desuden godtgjort visse udgifter og kan få »resultattilskud«, hvis en person består danskprøven eller finder beskæftigelse i mindst seks måneder inden for den treårige introduktionsperiode.

Formålet med finansieringssystemet er at give kommunerne incitament til at gøre en aktiv integrationsindsats. Ud over resultattilskuddene er det vigtigste instrument den måde, hvorpå grundtilskuddet udbetales: Kommunen får dette tilskud i hele introduktionsperioden, uanset om personen er i beskæftigelse eller modtager offentlige ydelser. Hvis personen finder beskæftigelse, inden de tre år er gået, kan kommunen bruge resten af tilskuddet, som ikke er øremærket specielt til integrationsaktiviteter, til andre aktiviteter.

Myndighederne finansierer også andre samfundsaktører i bl.a. den frivillige sektor. I Det Forenede Kongerige forvalter indenrigsministeriet en flygtningefond, som yder mindre tilskud på op til 7 200 EUR til organisationer til styrkelse af kapaciteten, udvikling af nye serviceydelser og etablering af kontakter og netværk i lokalsamfundene. En organisation kan kun få ét tilskud i hvert regnskabsår. Samtidig finansierer indenrigsministeriet mange af kerneaktiviteterne i flere nationale organisationer i den frivillige sektor med i alt 8,6 mio. EUR om året.

På europæisk niveau findes der forskellige finansieringskilder, der direkte eller indirekte fremmer integration. De største fonde er strukturfondene, der har til formål at arbejde for økonomisk og social samhørighed i Den Europæiske Union. Fondenes midler rettes mod foranstaltninger, der bidrager til at udligne forskellene mellem de mere eller mindre udviklede regioner, og som fremmer lige beskæftigelsesmuligheder for forskellige socialgrupper. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) er velkendte eksempler. Inden for rammerne af disse fonde træffes der initiativer, som f.eks. Equal, som finansieres af ESF, der tager sigte på at fremme nye måder til bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling og uligheder på arbejdsmarkedet gennem et transnationalt samarbejde. Målgrupperne er indvandrere. Urban-initiativet inden for rammerne af ERDF tager sigte på at fremme udformning og gennemførelse af innovative udviklingsmodeller med henblik på økonomisk og social revitalisering af kriseramte byer og bydele. Det styrker udveksling af oplysninger om bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union. Dette specifikke program stopper, men fra 2007 forventes der at komme fornyet fokus på projekter om byudvikling som led i en ny generation af programmer inden for denne fond. Forsknings- og udviklingsfonde fremmer forskning, herunder indhentning af viden om migration og integrationsprocesser, der er relevant for politisk beslutningstagning. Generaldirektoratet for



Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed forvalter en række finansieringsprogrammer. F.eks. Den Europæiske Flygtningefond (ERF), som bistår EU's medlemsstater og andre involverede med at modtage asylansøgere, flygtninge og fordrevne. I henhold til den nye finansforordning for 2007-2013 vil der blive oprettet en ny fond specifikt for integration af tredjelandsstatsborgere sideløbende med ERF. Forløberen var INTI-programmet, der tog sigte på at støtte offentlige og ikke-offentlige aktører i deres arbejde med integration af indvandrere.

INTI er et EU-finansieringsprogram for forberedende aktioner til fremme af integrationen i EU af statsborgere fra tredjelande. Formålet er at fremme dialogen med civilsamfundet, udvikle integrationsmodeller, udarbejde og evaluere bedste praksis på integrationsområdet og indføre netværk på europæisk niveau. INTI fremmer samarbejde mellem medlemsstaterne, deres regionale og lokale myndigheder og andre aktører og oprettelse af transnationale partnerskaber og netværk. Det underliggende princip er at fremme nye og innovative måder til integration af indvandrere, der i så høj grad som muligt er baseret på den hidtidige erfaring. Der gives prioritet til foranstaltninger, der fremmer indvandreres selvstændighed og bidrager til en transnational og konstruktiv dialog. Den sidste indkaldelse af bud under INTI (i 2006) har til formål at sikre finansiel støtte til foranstaltninger, der bidrager til gennemførelse af følgende tre specifikke mål:

- støtte oprettelse af transnationale samarbejdsnetværk eller pilotprojekter, der skal identificere, udveksle og evaluere god praksis og nye tilgange på integrationsområdet
- styrke videnbasen for udvikling med henblik på integrationspolitikkerne i EU
- støtte den transnationale dialog og bevidsthed om integrations spørgsmål og de samfundsmæssige følger.

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

Finansieringen er i mange tilfælde helt afgørende for ngo'ers identitet og kapacitet (se kapitel 1). Hvis en organisation ikke får økonomisk støtte til sine kerneaktiviteter, kan den være nødsaget til at skære kraftigt i projekter, som i øvrigt opfylder betingelserne for støtte. Samtidig skal den skaffe midler til at udvikle nye projekter, etablere partnerskaber, udarbejde forslag og ansøgninger og forhandle om finansiering. Rapporteringskravene kan variere afhængigt af finansieringskilden, men er ofte belastende for organisationer, som baserer sig på flere forskellige donorer. Det ville være en fordel, om der blev indført lettere ansøgningsprocedurer, f.eks. en opdeling i to etaper, hvor første etape blot er en »interessetilkendegivelse«, mens kun de organisationer, der udvælges til at gå videre i processen, skal indgive en komplet ansøgning. Støtte til dækning af generalomkostninger kan også gøre det lettere for organisationerne at anskue udviklingen i behovene hos deres målgrupper mere langsigtet i stedet for at måtte begrænse sig til enkeltstående projekter. Mange ngo'er mangler imidlertid økonomisk ekspertise til at kunne beregne generalomkostningerne korrekt og fordele dem på projekterne.

Privat finansiering

Private fonde i hele Europa involveres i stigende grad i integrationsindsatsen. Nogle fonde ser det som deres primære opgave at yde økonomisk støtte til andres aktiviteter, mens andre fonde er mere operative og selv udvikler initiativer og engagerer sig direkte i forskellige





former for projekter. Der er dog ikke tale om en skarp sondring, og der findes en bred vifte af finansieringsmodeller. Der kan være forskel på, om der lægges vægt på kortfristet eller langfristet finansiering, om støtten går til organisationer eller projekter, og i hvilket omfang der inddrages eksterne partnere af forskellig art.



Den tyske Körber-Stiftung, som har en kapital på 526 mio. EUR og udbetalte ca. 11 mio. i 2005, ønsker at støtte civilsamfundets inddragelse i integrationsprocessen. Den er navnlig interesseret i nye idéer og græsrodsinitiativer. Fonden yder starttilskud til sådanne initiativer og præmierer modelprojekter (f.eks. »Hamburg-tulipanprisen« for tysk-tyrkiske projekter) og bistår dem med at få adgang til andre finansieringskilder og blive økonomisk levedygtige uden at være afhængige af længerevarende støtte fra fonden.



Websted: www.stiftung.koerber.de



Den britiske Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), som har en kapital på 180 mio. EUR og hvert år udbetaler ca. 7,5 mio. EUR i støtte, anvender på samme måde mindre tilskud til at skabe den nødvendige tillid til de pågældende organisationer hos mainstream-finansieringskilderne. Ud over at finansiere projekter yder JRCT tilskud til driften af organisationer, der repræsenterer f.eks. sorte og etniske minoriteter. Fonden bevilger ofte flere på hinanden følgende treårige tilskud, fordi den mener, at nyankomne indvandrere har brug for tid til at blive fortrolige med ngo-ledelsesstrukturer, med det britiske civilsamfund og med de forskellige former for finansieringsmekanismer, der findes. Støttemodtagerne får yderligere hjælp i form af partnerskaber og netværksaktiviteter.



Websted: www.jrct.org.uk



Den tyske Hertie-Stiftung besidder aktiver for 800 mio. EUR og udbetaler hvert år ca. 25 mio. EUR. Fonden udvikler modelprojekter for integration og formidler dem med hjælp fra forskellige partnere. F.eks. bevilger START-programmet stipendier på 100 EUR om måneden til 15-18 årige indvandrere og lader dem deltage i et intensivt program med vejledning, ekskursioner m.m. Fra de oprindelige 50 stipendiater er programmet vokset til at omfatte 160 unge i 2005 og op til 300 i 2006. Mere end 20 fonde, undervisningsministerier (i delstaterne), kommuner, privatpersoner, virksomheder, klubber og foreninger medvirker i dag i START. Bidragsyderne kan selv vælge, hvor mange stipendier de vil finansiere (med 5 000 EUR om året), eller om de hellere vil bidrage med deres tid og ekspertise på frivillig basis. Hertie-Stiftung betaler selv 5,5 mio. EUR til START.



Website: www.ghst.de

Lovgivningen og den grundlæggende forvaltningstruktur i relation til integration er helt klart et statsligt anliggende.



Fonde har normalt ikke noget ønske om at træde i stedet for staten, men at supplere den og komme med nyskabende idéer. Foruden at støtte konkrete initiativer kan de også bidrage ved at inddrage eksperter, opbygge interessefællesskaber, bestille og offentliggøre relevant



forskning, finansiere støtteaktiviteter for indvandrere eller på anden måde medvirke til udviklingen af integrationspolitikker.

Nationale og internationale fonde indgår i stigende grad i fælles netværk. Den europæiske ramme opfattes som en værdifuld mulighed for udveksling af bedste praksis og udvikling af fælles initiativer. F.eks. er »Det Europæiske Program for Integration og Migration« (EPIM) et fælles initiativ mellem ti europæiske fonde. EPIM yder økonomisk støtte til europæiske ngo'er og europæiske netværk mellem nationale ngo'er. Det organiserede desuden en række høringer i medlemsstaterne i 2006-2007.





Kapitel 4: Konklusioner

1. Det er umagen værd at investere i opbygning og vedligeholdelse af en forvaltningsstruktur på integrationsområdet, fordi den gør det lettere at udvikle en integrationsvision og en integrationsstrategi, generere ressourcer, mobilisere personer og organisationer, etablere partnerskaber og skabe tillid, som alt sammen er nødvendige forudsætninger for opfyldelsen af integrationsmål på både kort og lang sigt.
2. Struktureret kommunikation og dialog mellem europæiske, nationale og lokale forvaltningsniveauer gør det muligt at forudse og vurdere, hvilke virkninger tiltag, der vedtages på ét niveau, har på et andet niveau. Erfaringer fra integrationsprogrammer på ét niveau kan udnyttes i integrationspolitikken på andre niveauer.
3. Stærk og markant opbakning fra borgmestre og/eller andre lokale folkevalgte til integrationsindsatsen er med til at sikre en sammenhængende tilgang til integration på tværs af de forskellige politiske indsatsområder og bygge bro mellem myndighederne og indbyggere med eller uden indvandrerbaggrund.
4. Lokale integrationspolitikker er mere effektive, når de bakes op af hele lokalsamfundet. I stedet for udelukkende at være rettet mod indvandrere bør de tage sigte på alle indbyggerne og på forvaltningen selv. Ofte forudsætter de omfattende ændringer både internt i forvaltningen og i formidlingen af kommunale serviceydelser. Politisk opbakning er derfor helt afgørende.
5. Lokale integrationsnetværk skal helst have en klar status inden for lokalsamfundets politiske og administrative strukturer. Deres opgave kan være at bringe vigtige problemstillinger op og komme med anbefalinger eller forslag uden dermed at fratage de folkevalgte deres beslutningskompetence.
6. Evalueringer ser primært på selve integrationspolitikkenes formålstjenlighed og kvalitet, så der kan opstilles indikatorer for god forvaltningspraksis, i stedet for at forsøge at måle »graden af integration« for enkeltpersoner eller indvandrergrupper, hvilket også er den sværeste opgave.
7. Evaluering skal helst gå hånd i hånd med planlægning eller i det mindste tages med i overvejelserne, før der foretages større ændringer i eksisterende programmer. Evalueringer af pilotprojekter kan også bruges til at omforme og ændre igangværende programmer.
8. Selvevalueringer kan styrke de enkelte forvaltningers egen kapacitet, give øget organisatorisk viden og bidrage til afdækning af bedste praksis. Eksterne evalueringer kan til gengæld give en ny synsvinkel på projekter og programmer og en objektiv og pålidelig vurdering af integrationspolitikkenes reelle virkninger.
9. De midler, der anvendes, bør stå i rimeligt forhold til formålet og til evalueringens tilsluttede funktion i den samlede planlægnings-, beslutnings- og implementeringsproces. Metoder og dataindsamling bør tilpasses omstændighederne.
10. En effektiv ressourceforvaltning kombinerer forskellige former for ressourcer. I et effektivt styret projekt kombineres økonomiske midler med menneskelige ressourcer og



andre aktiver, som deltagerne bidrager med. Frivilligt arbejde er også en vigtig ressource.

11. Fonde har normalt ikke noget ønske om at træde i stedet for staten, men at supplere den og komme med nyskabende idéer. Foruden at støtte konkrete initiativer kan de også bidrage ved at inddrage eksperter, opbygge interessefællesskaber, bestille og offentliggøre relevant forskning, finansiere støtteaktiviteter for indvandrere eller på anden måde medvirke til udviklingen af integrationspolitikker.

Bilag I

Det politiske forankret i det konkrete — praksis omsat til politikker



I håndbogen gøres der rede for programmer og projekter med det formål at give eksempler på god praksis og drage ved lære af dem. Omhyggeligt forberedte udvekslinger af erfaringer og viden kan være en hjælp for politiske beslutningstagere og fagfolk på integrationsområdet til at kopiere metoder, tilpasse dem til specifikke omstændigheder og udvikle nye programmer.

Yderligere overvejelser kan føre til, at projektresultater omsættes til politiske anbefalinger. Det kan være med til at forankre politikken i konkrete tiltag, hvilket igen gør integrationsforanstaltningerne mere levedygtige og giver større opbakning til integrationspolitikken.

Denne proces er meget kompleks og omfatter flere etaper, hvoraf de vigtigste er gengivet kort nedenfor. Først skal kvaliteten af programmer og projekter måles, og derefter skal deres resultater og output bedømmes, hvorefter der kan udarbejdes forslag til en ny politik eller foretages en tilpasning af den eksisterende.

1. Kvaliteten af integrationsprojekter og -programmer måles ud fra en vurdering af deres relevans, effektivitet både i økonomisk henseende og i relation til resultater, levedygtighed og positive virkninger.

Programmer og projekter er *relevante*, hvis de:

- opfylder klart afdækkede behov
- er i overensstemmelse med politiske mål
- inddrager alle interesserede parter og målgrupper
- bidrager til at styrke projektformidlernes institutionelle kapacitet.

De er *effektive i økonomisk henseende*, hvis de:

- med rimelige omkostninger giver de ønskede resultater
- er økonomisk levedygtige eller giver et positivt økonomisk udbytte
- giver resultater af høj kvalitet
- koordineres, styres og finansieres hensigtsmæssigt.

De er *effektive i relation til resultater*, hvis de:

- giver de forventede resultater og virkninger
- er baseret på en god og åben styring
- finder løsninger på uventede og negative bivirkninger
- giver interesserede parter og målgrupper indflydelse og ansvar.

De er *levedygtige*, hvis de:

- fortsætter efter startfasen
- tiltrækker støtte fra nye sponsorer eller genererer deres egne ressourcer
- etablerer overvågnings- og evalueringsmekanismer
- løbende udvikler ledelsesmæssige færdigheder.

De har *positive virkninger*, hvis de:

- leverer produkter eller serviceydelser til relevante parter og målgrupper
- forbedrer målgruppernes socioøkonomiske situation
- påvirker og ændrer en adfærd og organisationskultur
- påvirker omgivelserne mere bredt
- bidrager til at opfylde overordnede politiske målsætninger.

2. Projekter og programmer bedømmes ved en komparativ analyse, identificering af aktører, formulering af politiske valgmuligheder og en forhåndsvurdering af deres virkninger.

Komparativ analyse

- Resultater og output af forskellige programmer og projekter samles, beskrives og sammenlignes.
- Der indsamles flere oplysninger og foretages yderligere undersøgelser.
- De afgørende faktorer for succes eller fiasko afdækkes og analyseres.

Identificering af aktører

- Der gøres detaljeret rede for ansvarsfordelingen mellem statslige og ikke-statslige aktører.
- Forvaltningsniveauerne fastlægges: fra lokalt, regionalt, nationalt til europæisk.
- Relevante parter og målgrupper høres og inddrages i forhandlinger.

Formulering af politiske valgmuligheder

- Der drages konklusioner af den komparative analyse og identificeringen af aktører.
- De problemstillinger, som skal tages op i forbindelse med forslag til politiske valgmuligheder, beskrives.
- Der formuleres og fremlægges konkrete politiske anbefalinger.

Forhåndsvurdering af virkninger

- De politiske valgmuligheders (direkte og indirekte) miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger analyseres.
- Risici og usikkerhedsmomenter, herunder hindringer for gennemførelsen og problemer med overholdelse af gældende regler og forskrifter, overvejes.
- Mulighederne sammenlignes, og den foretrukne valgmulighed udmøntes i konkrete politiske forslag.

3. De konkrete politiske forslag (eller pakken af konkrete forslag) forelægges til overvejelse i det kompetente besluttende organ og behandles i overensstemmelse med dets procedureregler.



Bilag II

Nationale kontaktpunkter for integration



Belgien

Christian Duponts kabinet, minister for offentlig forvaltning, social integration, storbypolitik og ligestilling (Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances/Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen)

Rue de la Loi/Wetstraat 51, B-1040 Bruxelles/Brussel, fax (32-2) 790 57 98

og

Center for ligestilling og bekæmpelse af racisme (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme/Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding)

Rue Royale/Koningsstraat 138, B-1000 Bruxelles/Brussel, fax (32-2) 212 30 30

Cypern

Indenrigsministeriet (Υπουργείο Εσωτερικών) — Kontoret for EU-anliggender og internationale anliggender

Demosthenis Severis Avenue, CY-1453 Nicosia, fax (357-2) 286 77 55

Danmark

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration — Kontoret for integrationspolitik
Holbergsgade 6, DK-1057 København K, fax (45) 33 95 14 79

Den Tjekkiske Republik

Arbejds- og socialministeriet (Ministerstvo práce a sociálních věcí) — Kontoret for migration og integration af udlændinge

Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Prag 2, fax (420-2) 21 92 30 90

Det Forenede Kongerige

Indenrigsministeriet — Direktoratet for indvandring og medborgerskab (Home Office — Immigration and Nationality Policy Directorate)

Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, Det Forenede Kongerige, fax (44-20) 87 60 80 08

Estland

Statskancelliet (Riigikantslei) — Ministeriet for befolkningspolitiske og etniske anliggender

The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, fax (372) 332 61 51

Finland

Arbejdsministeriet (Työministeriö) — Politikafdelingen

Eteläesplanadi 4, P.O. Box 34, FIN-00023 Valtioneuvosto, fax (358-9) 16 04 91 84

Frankrig

Ministeriet for beskæftigelse, social samhørighed og boligforhold (Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement) — Direktoratet for befolkning og migration

Bureau DMI 3, 14 Avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, fax (33) 140 56 53 49

Grækenland

Indenrigsministeriet (Υπουργείο Εσωτερικών) — Direktoratet for udlændinge og migration — Kontoret for social integration

2 Evangelistrias Str., GR-105 63 Athen, fax (30) 21 03 22 33 35

Irland

Modtagelses- og integrationsmyndigheden (Reception & Integration Agency)
Block C, Ardilaun Centre 112 — 114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Irland, fax (353-1) 413 32
71

Italien

Indenrigsministeriet (Ministero dell'Interno) — Afdelingen for civile friheder og
indvandring — Det centrale direktorat for indvandring og asyl
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Rom, fax (39) 06 46 54 97 51

og

Ministeriet for social solidaritet (Ministero della Solidarietà Sociale) — Generaldirektoratet
for indvandring

Via Fornovo 8, I-00192 Rom, fax (39) 06 36 75 47 69

Letland

Sekretariatet for ministeren med særligt ansvar for social integration (Īpašu uzdevumu
ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, fax (371) 736 53 35

Litauen

Arbejds- og socialministeriet (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) — Afdelingen for
internationale anliggender
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, fax (370-5) 266 42 09

Luxembourg

Ministeriet for familiespørgsmål og integration (Ministère de la Famille et de l'Intégration)
— Afdelingen for udlændinge
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, fax (352) 478 36 72

Malta

Ministeriet for familiespørgsmål og social solidaritet (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta'
Soċjali)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, fax (356) 25 90 31 21

Nederlandene

Justitsministeriet (Ministerie van Justitie) — Afdelingen for minoriteter og
integrationspolitik
Schedeldoekshaven 100, P.O. BOX 20301, 2500 EH Haag, Nederlandene, fax (31 70) 370 90
89

Polen

Arbejds- og socialministeriet (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) — Afdelingen for
social bistand og integration
1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Warszawa, fax (48-22) 661 11 40



Portugal

Premierministerens kancelleri (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, 1399-022 Lissabon, Portugal, fax (351) 213 92 78 60

Slovakiet

Indenrigsministeriet (Ministerstva vnútra) — Migrationsafdelingen
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, fax (421-2) 43 41 47 59

og

Ministeriet for arbejdsmarkedsforhold, sociale anliggender og familieanliggender (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, fax (421-2) 52 92 12 71

Slovenien

Indenrigsministeriet (Ministrstvo za notranje zadeve) — Direktoratet for interne administrative anliggender
Stefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, fax (386) 12 83 36 47

Spanien

Arbejds- og socialministeriet (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) —
Generaldirektoratet for integration af indvandrere
C/ José Abascal, 39 1ª Planta, E-28003 Madrid, fax (34) 913 63 70 57

Sverige

Justitsministeriet (Justitiedepartementet) — Kontoret for integration og mangfoldighed
S-103 33 Stockholm, fax (46-8) 40 53 57 8

Tyskland

Forbundsindenrigsministeriet (Bundesministerium des Innern) — Kontor MI2
Grundlæggende integrationsanliggender
Dienstszitz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlin, fax (49-18) 88 68 15 19 18

Ungarn

Justits- og politiministeriet (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) —
Migrationsafdelingen
Kossuth Lajos tér 4., H-1055 Budapest, fax (36 1) 441 29 32

Østrig

Forbundsindenrigsministeriet (Bundesministerium für Inneres) — Afdeling III/4 Bosættelse og medborgerskab
Herrengasse 7, A-1014 Wien, fax (43-1) 531 26 31 59

Observatører

Bulgarien

Arbejds- og socialministeriet (Министерство на труда и социалната политика) —
Kontoret for europæisk integration 2
2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, fax (359-2) 987 39 80

Rumænien

Forvaltnings- og indenrigsministeriet (Ministerul Administrației și Internelor) — Det
nationale flygtningekontor — afdelingen for social integration
15 Vasile Stolnicu street, RO-Bukarest 2, fax (40-2) 12 40 85 10

Europa-Kommissionen

Håndbog om integration for politiske beslutningstagere og praktikere
Anden udgave, maj 2007

Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

2007 — 93 s. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03324-7

HVORDAN FÅR MAN FAT I EU-PUBLIKATIONER?

Publikationskontorets publikationer, som udbydes til salg, kan erhverves fra EU-boghandlen <http://bookshop.europa.eu/>, hvor man kan afgive en ordre til et salgskontor efter eget valg.

En liste over Publikationskontorets verdensomspændende net af salgssteder kan desuden rekvireres pr. fax på (352) 29 29 42758



Denne håndbog indeholder bedste praksis og erfaringer fra 25 EU-medlemsstater om følgende temaer: mainstreaming af integrationsindsatsen, boliger i bymiljøer, økonomisk integration, integrationsforvaltning. Den er blevet udviklet i nært samarbejde med de nationale kontaktpunkter for integration og tilsigter at fremme skabelsen af en sammenhængende europæisk integrationsramme ved at lette udvekslingen af erfaring og information. Håndbogen henvender sig til politiske beslutningstagere og praktikere på lokalt, regionalt og europæisk plan.

ISBN 978-92-79-03324-7



9 789279 033247



Publikationskontoret
Publications.europa.eu

