

Offentlige tjenesters rolle i integrationen af flygtninge og asylansøgere

Indledning

Denne undersøgelse omhandler offentlige tjenesters rolle i den sociale integration af flygtninge og asylansøgere. Den fokuserer ikke kun på beskæftigelse, men også på aspekter som boliger, social inklusion, sundhed og uddannelse. Den undersøger en række integrationsforanstaltninger i fem EU-medlemsstater (Østrig, Finland, Tyskland, Nederlandene og Sverige) i et forsøg på at identificere de vigtigste udfordringer og indhøstede erfaringer. De valgte lande er forskellige med hensyn til omfanget af tilstrømningen, traditionen for modtagelse af flygtninge, arbejdsmarkedsforhold, socialbistandsordninger og tilstedeværelse af andre migrantgrupper.

Politisk sammenhæng

Efter ankomsten af over tre millioner asylansøgere mellem 2015 og 2017 stod medlemsstaterne over for en række udfordringer. Opfyldelse af flygtningenes grundlæggende behov — såsom boliger og social bistand — samt finansiering af integrationsforanstaltningerne lagde pres på medlemsstaternes allerede overbelastede offentlige finanser. Samtidig satte medlemsstaterne sig for at udforme skræddersyede integrationsforanstaltninger til at opfylde de specifikke behov hos nogle flygtninge — f.eks. dem med psykiske sundhedsbehov — som følge af deres traumatiske oplevelser. Sprogbarrierer og dårlige læse- og skrivefærdigheder hæmmede også, i hvor høj grad de nytilkomne kunne deltage i integrationsforanstaltningerne. Alle disse spørgsmål kræver kapacitetsopbygning og øgede ressourcer til offentlige tjenester. En anden vigtig udfordring for den sociale integration har været en negativ holdning i offentligheden og, i visse tilfælde, arbejdsgivernes modvilje mod at ansætte flygtninge, især hvor der stadig fandtes sproglige og kulturelle barrierer. På et arbejdsmarked, der i stigende grad kræver flere arbejdstagere med høje og mellemhøje kvalifikationer, er en stor del af flygtningene samtidig dårligt stillet på grund af deres lavere kvalifikationer og manglende formelle skolegang og certificering. I denne rapport gennemgås

16 integrationsforanstaltninger på tværs af de fem udvalgte lande, som havde til formål at imødegå disse udfordringer.

Da flertallet af de personer, der får asyl i EU, er unge og mænd, forventes der en stigning i familiesammenføringen inden for den nærmeste fremtid, når de bliver forenet med ægtefæller og andre familiemedlemmer. Som forberedelse på dette skal de offentlige myndigheder og tjenester udarbejde særlige integrationsforanstaltninger for disse grupper, som højst sandsynligt kommer ind ad en anden indvandningskanal (dvs. lovlig migration snarere end asylret). Dette kan begrænse deres ret til særlige integrationsforanstaltninger, fordi nogle af disse udelukkende er rettet mod personer med flygtningestatus. I betragtning af at denne gruppe sandsynligvis hovedsagelig vil bestå af kvinder, er det vigtigt at være opmærksom på kønsspecifikke integrationsbehov. Det kan også være nødvendigt at træffe særlige foranstaltninger for børn, og det vil sandsynligvis få stor betydning for boligordningerne.

Hovedkonklusioner

De offentlige tjenesters rolle er forskellig på tværs af de valgte foranstaltninger. I nogle tilfælde stod de offentlige tjenester eller en anden offentlig enhed primært for at regulere foranstaltningen og føre tilsyn hermed, mens de i andre tilfælde fungerede som tjenesteudbydere og, igen i andre, finansierede foranstaltningen. Der sås også en kombination af disse roller.

Med hensyn til boliger og social integration (herunder foranstaltninger som folkeoplysning) spiller kommunerne og de lokale myndigheder en central rolle i samarbejde med NGO'er.

En vigtig udfordring er at sikre tilstrækkelig støtte til flygtninge og asylansøgere med psykiske problemer. Mange oplever psykologiske traumer i oprindelseslandet, under rejsen eller i værtssamfundet. Når flygtninge ankommer til værtslandet, kan det på grund af kulturelle barrierer, kommunikationsvanskeligheder og de høje behandlingsomkostninger være vanskeligt for dem at få adgang til passende støtte.

Med hensyn til de politiske løsninger på boligudfordringerne har en rød tråd i de forskellige lande været at udvikle en mere koordineret tilgang mellem de centrale offentlige myndigheder med ansvar for håndtering af flygtninge og asylansøgere og de lokale kommuner. Dette omfatter udvikling af spredningspolitikker og fastsættelse af kvoter til distribution af nytilkomne i forskellige kommuner.

Politiske anbefalinger

- Udformningen af kulturelt følsomme foranstaltninger, der anerkender flygtninges særlige karakteristika, kan være med til at give en mere skræddersyet bistand.
- I betragtning af, hvor lang tid det tager for flygtninge at blive integreret i arbejdsstyrken — i gennemsnit fem til seks år — er det vigtigt at lægge større vægt på helhedsorienterede integrationsforanstaltninger.
- De offentlige tjenester er ofte det første kontaktpunkt for nytilkomne flygtninge, og de skal forholde sig til flygtningenes behov. De offentlige tjenester i de fem EU-medlemsstater har i vidt omfang været proaktive med hensyn til at vedtage og gennemføre en række forskellige integrationsforanstaltninger, herunder nogle innovative tilgange.
- Det er altafgørende at yde psykologisk og psykisk bistand, hvor det er nødvendigt, samt at der tages højde for psykiske problemer i udformningen af foranstaltningerne. Eftersom psykiske problemer er af fælles interesse på tværs af medlemsstaterne, kan et forum eller en platform for udveksling af erfaringer og god praksis blandt eksperter på europæisk plan hjælpe medlemsstaterne med at håndtere den kraftige stigning i efterspørgslen.
- Innovative og engagerende foranstaltninger, som f.eks. strategier til at inddrage flygtninge i aktiviteter i lokalsamfundet, og strategier til at skabe sociale netværk, såsom mentorordninger og frivillig interaktion, giver lovende resultater. Offentlig støtte til sådanne initiativer er derfor af afgørende betydning.
- Udbydere af tjenesteydelser (både offentlige og private) oplever ofte kapacitetsproblemer, menneskelige såvel som finansielle. Et eksempel er den specifikke uddannelse af personale, der arbejder med flygtninge. EU-finansiering har hjulpet, men der kan være behov for en mere koordineret tilgang på tværs af EU's finansielle instrumenter (f.eks. mellem Asyl- og Migrations- og Integrationsfonden og Den Europæiske Socialfond), især da efterspørgslen efter mere langsigtede integrationsforanstaltninger sandsynligvis vil stige i fremtiden.
- Et aktivt civilsamfund, et imødekommende virksomhedsmiljø og støtte fra NGO'er og lokalsamfundet er alle befordrende for en vellykket integration. Aktiv inddragelse af disse interessenter i integrationsforanstaltninger kan øge chancerne for succes. Nogle initiativer på EU-plan, såsom "Employers Together for Integration" (arbejdsgivere sammen for integration) og partnerskabet om inklusion af migranter og flygtninge under dagsordenen for byerne, kan udløse inddragelse af disse aktører.
- I betragtning af integrationens flerdimensionelle karakter er et tæt samarbejde mellem de forskellige aktører, der er involveret i integrationsforanstaltningerne, herunder arbejdsmarkedets parter, en forudsætning for gode resultater. På tværs af de forskellige integrationsforanstaltninger og -områder er der blandt offentlige tjenester, private organisationer og arbejdsmarkedets parter blevet peget på forskellige samarbejdsmodeller — fra en præskriptiv rolle til tjenesteudbyderen til mere fleksible modeller. Gennem det europæiske multiinteressentpartnerskab for integration opfordrer EU selv til inddragelse af arbejdsmarkedets parter i beslutningstagningen på EU-plan.
- Samarbejdet kan være særlig udfordrende, når der er mange og forskelligartede interessenter involveret. God kommunikation er nødvendig for at undgå overlapning og maksimere synergierne.
- Meget få foranstaltninger har særligt fokus på kvinder. Børnepasningsfaciliteter og kurser, som er skræddersyet til kvindelige flygtninges uddannelses- og erhvervsuddannelsesbehov, kan bidrage til at øge kvinders deltagelse.

Yderligere oplysninger

Rapporten om offentlige tjenesters rolle i integrationen af flygtninge og asylansøgere ("Role of public services in integrating refugees and asylum seekers") findes på <https://eurofound.link/ef19042>

Forskningsleder: Klára Fóti

information@eurofound.europa.eu