





# Integration gennem voksen- og efteruddannelse

*Bjarne Wahlgren, Karen Lund og Tinne Geiger fra  
Nationalt Center for Kompetenceudvikling (NCK)*

## Integration gennem voksen- og efteruddannelse

TemaNord 2010:557

© Nordisk Ministerråd, København 2010

ISBN 978-92-893-2088-7

Tryk: Kailow Express ApS

Oplag: 250

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Publikationen kan bestilles på [www.norden.org/order](http://www.norden.org/order). Flere publikationer på

[www.norden.org/publikationer](http://www.norden.org/publikationer)

Printed in Denmark



### Nordisk Ministerråd

Ved Stranden 18

1061 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

### Nordisk Råd

Ved Stranden 18

1061 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

[www.norden.org](http://www.norden.org)

## Det nordiske samarbejde

*Det nordiske samarbejde* er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland.

*Det nordiske samarbejde* er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

*Det nordiske samarbejde* ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

# Indhold

Forord.....	7
1. Indledning og sammenfatning .....	9
1.1 Baggrund og relevans.....	9
1.2 Beskrivelse af undersøgelsen.....	10
1.3 Sammenfatning af resultater.....	11
1.4 anbefalinger.....	14
2. Danmark.....	17
2.1 Baggrund.....	17
2.2 Nationale strategier og politik .....	17
2.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	18
2.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud .....	21
3. Finland .....	23
3.1 Baggrund.....	23
3.2 Nationale strategier og politik .....	23
3.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	25
3.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud .....	28
4. Island.....	31
4.1 Baggrund.....	31
4.2 Nationale strategier og politik .....	31
4.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	32
4.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud .....	33
5. Norge.....	35
5.1 Baggrund.....	35
5.2 Nationale strategier og politik .....	35
5.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	36
5.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud .....	38
6. Sverige .....	41
6.1 Baggrund.....	41
6.2 Nationale strategier og politik .....	41
6.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	43
6.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud .....	45

7. Analyse på tværs .....	47
7.1 Baggrund.....	47
7.2 Nationale strategier og politik.....	48
7.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse.....	49
7.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelses tilbud.....	51
7.5 Projekter der demonstrerer god praksis.....	54
8. Internationale erfaringer .....	61
References.....	69
English summary.....	71
Bilag 1. Skemaer .....	77

# Forord

I flere af de nordiske lande står en stor del af landenes indvandrere og efterkommere uden for arbejdsmarkedet. Voksen- og efteruddannelse har ofte været set som et brugbart redskab til at støtte indvandreres integration på arbejdsmarkedet, ligesom voksen- og efteruddannelse kan støtte integrationen og inkluderingen af indvandrere og efterkommere i virksomhederne.

I lyset af de udfordringer, som Norden og store dele af EU står overfor hvad angår evne til og behov for at tiltrække og fastholde arbejdskraft, er det væsentligt at udrede, hvorledes flere indvandrere og efterkommere kan integreres på arbejdsmarkedet og dermed bidrage aktivt til de nordiske landes udvikling og fremdrift.

Rapporten er den første, som giver en samlet kortlægning af de nordiske landes strategier og tiltag for at få flere indvandrere og efterkommere til at deltage i voksen- og efteruddannelse. Ud over den tværnordiske kortlægning med forskelle og ligheder mellem landene foreligger en rapport for hvert af de nordiske lande.

Rapporten giver en række generelle anbefalinger til det videre arbejde og den videre indsats.

Anbefalingerne omfatter blandt andet

- At der sættes mere systematisk kompetenceudvikling i gang for gruppen af undervisere
- At der arbejdes med klare sammenhænge mellem uddannelse og målet med uddannelsen set i anvendelses- og arbejdsmarkedssammenhæng
- At der indsamles erfaringer med vurdering af realkompetence

Vi håber, at rapporten kan skabe grundlag for inspiration og læring samt bidrage til debat om de nordiske landes indsats for integration og inkludering af indvandrere gennem voksen- og efteruddannelse.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gard Titlestad'.

*Gard Titlestad*  
Afdelingschef  
Nordisk Ministerråd



# 1. Indledning og sammenfatning

## 1.1 Baggrund og relevans

I de nordiske lande står en stor del af indvandrere og efterkommere uden for arbejdsmarkedet, og gruppen er overrepræsenteret blandt ledige. Voksen- og efteruddannelse kan være et brugbart redskab til at give gruppen af indvandrere et fodfæste på arbejdsmarkedet.

I lyset af de udfordringer som Norden står over for hvad angår evnen til at tiltrække og fastholde arbejdskraft, er det væsentligt at udrede hvordan flere indvandrere og efterkommere kan integreres på arbejdsmarkedet og i samfundet, og dermed blandt andet bidrage aktivt til de nordiske landes udvikling og fremdrift.

For at fremme denne proces er det nødvendigt med viden om de forhold som motiverer indvandrere til deltagelse i voksen- og efteruddannelse, og en tilsvarende viden om resultater og effekter af forskellige tiltag.

På den baggrund tog Nordisk Ministerråd i 2007 initiativ til en komparativ undersøgelse af de nordiske landes arbejde med integration og fastholdelse af indvandrere på arbejdsmarkedet gennem voksen- og efteruddannelse.

Undersøgelsen har til formål at skabe et udfyldende og dokumenteret grundlag for konkrete sammenligninger og erfaringsudveksling til gensidig inspiration og læring mellem de nordiske lande.

*Undersøgelsen skal:*

- Kortlægge de nationale strategier og tiltag der eksisterer i de nordiske lande, for at få flere indvandrere og efterkommere til at deltage i voksen- og efteruddannelse.
- Kortlægge hvad der findes af særlige voksen- og efteruddannelses tilbud til indvandrere og efterkommere i de nordiske lande.

- Beskrive ligheder og forskelle mellem de nationale tiltag i landene og give indsigt i udformningen og virkningerne af de løsninger som landene har valgt.
- Afdække om der findes effektmålinger af de nationale tiltag og voksen- og efteruddannelses tilbud, og i så fald afdække hvilke resultater og effekter der er opnået, fx i form af at arbejdsledige kommer i beskæftigelse, eller at beskæftigede bliver i arbejde.
- Sætte analyserne ind i en international kontekst og trække erfaringer ud fra internationale studier til inspiration og læring mellem de nordiske lande.

På den baggrund skal undersøgelsen give anbefalinger til videre analysearbejde og/eller mulige opfølgingsstudier, fx om indretningen af voksen- og efteruddannelses tilbudene og incitamentet til deltagelse.

Undersøgelsens fokus er altså voksen- og efteruddannelse med henblik på indvandreres integration på arbejdsmarkedet<sup>1</sup>.

## 1.2 Beskrivelse af undersøgelsen.

Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde mellem fem nordiske forskningsmiljøer, som nævnt ovenfor. Det enkelte nationale forskningsmiljø har samlet og systematiseret de nationale oplysninger. På baggrund af en fælles dataindsamlingsramme har hvert land beskrevet de nationale forhold. Rammen har omfattet:

- Baggrundsoplysninger om indvandring
- De nationale strategier for integration og voksen- og efteruddannelse
- Sproguddannelser
- Ordinære voksen- og efteruddannelsesinitiativer
- Særlige initiativer, herunder forsøgs- og udviklingsarbejde og gode eksempler på praksis

---

<sup>1</sup> Fokus er således ikke ungdoms- eller ungdomserhvervsuddannelser, men voksenaluddannelse. Fokus er heller ikke integration i bred forstand, men integration i forhold til arbejdsmarked og uddannelse.

De nationale forhold er beskrevet i de nationale rapporter. De er herefter sammenfattet dels i et fælles skema med henblik på direkte sammenligninger og dels i korte nationale sammenfatninger med henblik på at give et fælles overblik. Disse to beskrivelsesformer fremlægges efterfølgende i denne sammenfattende rapport.

Som i enhver komparativ undersøgelse er det vigtigt med en fælles forståelse af projekt, problemstillinger, begreber og definitioner. Som det fremgår, er der en række forhold der vanskeliggør direkte sammenligninger. Fx varierer det eksisterende materiale om indvandring, beskæftigelse og uddannelse og effekt heraf meget fra land til land.

Der har været afholdt tre møder og ført en omfattende mailkommunikation for at sikre den tilstrækkelige fælles forståelse af de nævnte forhold.

### 1.3 Sammenfatning af resultater

Undersøgelsens resultater er fremlagt i seks rapporter. Fem nationale rapporter og en sammenfattende tværgående rapport, denne rapport.

De nationale rapporter beskriver de nationale strategier og tiltag inden for voksen- og efteruddannelse og de særlige nationale voksen- og efteruddannelsetilbud som er relevante i denne sammenhæng.

Denne sammenfattende tværgående rapport omfatter resultaterne af de tværgående analyser i forhold til ligheder og forskelle, hvilke erfaringer der foreligger, hvad der virker, og hvilke internationale erfaringer og resultater der kan perspektivere de nordiske erfaringer.

På baggrund af analyser af de nationale forhold, som de er beskrevet i de nævnte rapporter og sammenfattet i denne rapport i skemaform, kan den nordiske indsats inden for voksen- og efteruddannelse i forhold til integration beskrives ud fra følgende faktorer:

#### *Nationale forskelle i indvandrerbaggrund*

- De nordiske lande er meget forskellige med hensyn til indvandringens historie, omfanget af indvandringen og sammensætningen af indvandrergrupperne. Der er også store forskelle inden for de enkelte lande mellem forskellige kommuner.

- Integrationsinitiativerne inden for voksen- og efteruddannelsesområdet er tilsvarende forskellige og kan ikke umiddelbart overføres fra land til land.

### *Integrationsstrategier*

- De nordiske lande lægger alle stor vægt på beskæftigelse og selvforsørgelse i deres integrationsstrategier.
- De nordiske lande anser nationalsproget som en nødvendig forudsætning for integration på arbejdsmarkedet og i samfundet.
- De nationale strategier og bestemmelser om integrationstiltag lægger vægt på individuelle handleplaner.

### *Sproguddannelser*

- Det centrale omdrejningspunkt for integration af indvandrere er i alle fem nordiske lande sprogundervisning.
- Det overordnede mål med sproguddannelserne er ens i de nordiske lande: at opnå tilstrækkelige sproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold til at kunne begå sig i samfundet på lige fod med øvrige borgere.
- I alle landene relaterer sproguddannelserne sig til CEFR-niveauerne (Common European Framework of Reference).
- I alle landene er sproguddannelserne delt op i forskellige spor, niveauer og moduler; men omfanget af undervisningen (timetallet) er meget forskelligt landene imellem.
- Kun Danmark stiller formaliserede krav til lærerkompetence på sproguddannelserne.
- De fem lande adskiller sig markant med hensyn til finansiering af sprogundervisningen.
- En betydelig andel af indvandrere er fortsat arbejdsløse efter at have fulgt sproguddannelserne.

### *Ordinære voksenuddannelser*

- I alle landene er der særlige forløb for tosprogede i forbindelse med forberedende og almene voksenuddannelser.

- Arbejdsmarkedsuddannelserne anvendes i højere grad af indvandrere i Norge og Sverige end i de tre andre nordiske lande.
- Der er ofte koblet sprogundervisning til den faglige undervisning.

### *Særlige initiativer*

På baggrund af erfaringer og evalueringer af særlige initiativer, som er gennemført i de nordiske lande, kan det sammenfattende siges, at der opnås den mest effektive integration på arbejdsmarkedet hvis voksen- og efteruddannelsen har følgende karakteristika:

- Systematisk samarbejde mellem relevante aktører.
- Tæt kobling mellem behov for arbejdskraft og funktionel tilrettelæggelse af undervisning i forhold hertil.
- Klare mål med undervisningsforløb i forhold til jobmuligheder og ansættelse.
- Kombination af faglig og sproglig læring/undervisning.
- Fleksibel tilrettelæggelse af undervisning i forhold til deltagerens muligheder, gerne e-learning og IKT-støtte.
- Personlig støtte i form af mentorordninger hvor mentoren har kendskab til lokale arbejdsmæssige forhold.
- Klar identifikation af målgruppe og kortlægning af målgruppens behov og forudsætninger.

### *Internationale erfaringer og undersøgelsesresultater*

De internationale erfaringer og undersøgelsesresultater bekræfter de erfaringer, som er indhøstet i de særlige nordiske initiativer, og som er beskrevet ovenfor. De internationale erfaringer peger herudover på følgende:

- Der foreligger kun meget lidt evidensbaseret forskning om samspillet mellem voksen- og efteruddannelse og integration og effekten heraf.
- Der er i almindelighed ikke tilstrækkeligt udviklede systemer (ej heller i de nordiske lande) til validering/anerkendelse af realkompetencer fra indvandrernes hjemland.

## 1.4 anbefalinger

Når det skal vurderes i hvilken udstrækning man kan anvende erfaringer fra en situation til en anden, er det vigtigt at kende de kontekstuelle forskelle. God praksis i én situation er ikke nødvendigvis god praksis i en anden. En vurdering af effekt og effektivitet vil således være afhængig af den lokale og nationale kontekst: hvilke beskæftigelsesmuligheder foreligger, hvilken deltagergruppe er der tale om, og hvilke ressourcer kræver organiseringen af uddannelsen.

Som det er fremlagt ovenfor, er der en række ligheder mellem de nordiske lande – ikke mindst med henblik på sprogundervisningen – men der er også en række forskelle. Anvendelse og overføring af de beskrevne erfaringer kræver derfor at de indsættes i den konkrete nationale og lokale sammenhæng. Det er de særlige nationale forhold som sætter rammerne for og bestemmer indholdet i den konkrete anvendelse af de indsamlede nordiske erfaringer. På tværs af forskellighederne er det muligt at pege på nogle generelle anbefalinger til videre analysearbejde og mulige opfølgingsstudier.

Det er et gennemgående træk de nordiske lande imellem at der foreligger en meget omfattende praksis med hensyn til voksenundervisning af indvandrere. Det er tilsvarende et gennemgående træk at der findes et begrænset materiale som giver mulighed for at vurdere effektiviteten af de forskellige tiltag. En del af forklaringen på dette forhold er at sådanne effektmålinger er forbundet med store metodiske vanskeligheder, og at sammenligninger af udbyttet af forskellige aktiviteter skal ses i forhold til aktiviteternes formål.

I forbindelse med det omfattende udviklingsarbejde som har været gennemført i en dansk sammenhæng, foreligger en række evalueringer af effekt set i forhold til indsats. På den baggrund styrkes mulighederne for at prioritere indsatsen.

Det kan anbefales at der på nordisk plan arbejdes videre med mere systematiske vurderinger af hvilken effekt forskellige tiltag har i forhold til anvendte ressourcer.

På nordisk plan er der forskellige former for kvalificering af undervisere som underviser voksne indvandrere. Der er i almindelighed positive erfaringer med de aktiviteter som er sat i gang. Det kan anbefales at der sættes mere systematisk kompetenceudvikling i gang for gruppen af undervisere.

Det er et gennemgående træk i erfaringerne fra de nordiske lande at jo mere specifik undervisningen er i forhold til indvandrerne mål, behov og

forudsætninger, desto mere effektiv er undervisningen med hensyn til gennemførelse og transfer af det der læres. Det anbefales at der arbejdes med differentiering af kompetenceudviklingen for voksne indvandrere.

Det er et gennemgående træk i erfaringerne fra de nordiske lande at jo mere specifik undervisningen er i forhold til den anvendelsessammenhæng som undervisningen sigter mod, desto mere effektiv er undervisningen med hensyn til gennemførelse og integration på til arbejdsmarkedet. Det anbefales at der arbejdes med klare sammenhænge mellem uddannelse og målet med uddannelsen set i en anvendelses- og arbejdsmarkedssammenhæng.

Det fremgår af de nationale erfaringer og af de internationale rapporter at der mangler velfungerende systemer til validering af indvandrernes kompetence fra hjemlandet. Det anbefales at der indsamles erfaringer med vurdering af realkompetence.

I flere af de nordiske lande, især Norge, Island og Finland, er der gode erfaringer med at anvende Informations- og Kommunikationsteknologi (IKT) som en del af kompetenceudviklingen af indvandrergruppen. Det anbefales at der arbejdes med at anvende IKT i undervisningen af voksne indvandrere, og at der indsamles systematiske erfaringer med arbejdet.





## 2. Danmark

### 2.1 Baggrund

Gennem 1980'erne og 1990'erne bestod indvandringen til Danmark primært af flygtninge, særligt fra Mellemøsten og i slutningen af perioden fra eks-Jugoslavien. I de senere år har arbejdskraftindvandringen dog været stigende, ikke mindst efter udvidelsen af EU i 2004, hvorefter især indvandringen af arbejdskraft fra Polen er vokset betydeligt. De fleste indvandrere kommer dog fortsat til landet fra ikke-vestlige lande, og først og fremmest via familiesammenføring.

I 2008 udgjorde indvandrere og efterkommere 9,1 pct. af befolkningen i Danmark. Indvandrere alene udgjorde 6,9 pct., heraf kom knap to tredjedele fra ikke-vestlige lande.

Andelen af beskæftigede indvandrere fra ikke-vestlige lande var i 2007 53,4 pct., for indvandrere fra vestlige lande 64,0 pct., mens andelen i befolkningen med dansk oprindelse var 78,7 pct.. Andelen af beskæftigede varierer mellem de forskellige indvandrergrupper og er særligt lav (46,2 pct.) for kvinder fra ikke-vestlige lande.

Ikke-vestlige indvandrere er primært beskæftiget inden for service- samt hotel- og restaurationsbranchen. De nuværende arbejdskraftindvandrere får ligeledes først og fremmest beskæftigelse i servicebranchen, men også inden for bygge- og anlægsvirksomhed.

### 2.2 Nationale strategier og politik.

Integrationsstrategien lægger vægt på at indvandrerne skal lære dansk og komme i arbejde så de bliver selvforsørgende. Strategien fokuserer således

på arbejde, og på at danskundervisningen er arbejdsrettet. Sprogundervisningen må ikke blokere for arbejde.

Integrationsindsatsen fokuserer på at få flere indvandrere i arbejde, og opkvalificering er et led heri. Indvandrerens grundlæggende kvalifikationer, herunder særligt danskundskaber, skal styrkes.

Som et led i integrationsindsatsen udarbejdes en integrationskontrakt der omfatter et individuelt introduktionsprogram der sigter mod arbejde eller uddannelse afpasset i forhold til den enkeltes kvalifikationer og ressourcer. Af integrationskontrakten skal det fremgå hvilke sanktioner der gælder, hvis indvandrerens ikke opfylder kontrakten. Som et led i integrationen skal indvandrerens kende det danske samfunds værdier.

Ved fastlæggelse af integrationskontraktens indhold skal indvandrerens kompetencer, såvel formelle som uformelle, inddrages. Derfor indgår en afklaring af både faglige og personlige kompetencer som en integreret del af introduktionsprogrammet. Derudover kan der foretages realkompetencevurdering i forbindelse med en række uddannelser inden for det formelle uddannelsessystem.

Kommunerne har ansvaret for introduktionsprogrammet, og der er indført økonomiske incitamenter med henblik på at fremme kommunernes indsats.

## 2.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

Et grundlæggende træk i undervisningen af indvandrere er danskuddannelsen. Indvandrere har i tre år ret til danskuddannelse<sup>2</sup>. Den består af tre danskuddannelser, målrettet hver sin gruppe af indvandrere, afhængigt af uddannelsesmæssig baggrund. Formålet med uddannelsen er at voksne udlændinge opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere. Den skal bidrage til at voksne udlændinge så hurtigt som muligt efter at have fået opholdstilladelse i Danmark tilegner sig færdigheder i at forstå og anvende det danske sprog og opnå kendskab til det danske arbejdsmarked, så de får mulighed for at komme i beskæf-

---

<sup>2</sup> Kommunen har dog i nogle tilfælde pligt til at forlænge perioden hvis særlige forhold gør sig gældende. Kommunen har altid mulighed for at forlænge retten. Det er meget varierende i hvilket omfang kommunerne benytter denne mulighed.

tigelse og bliver i stand til at forsørge sig selv. Uddannelsen skal herudover kvalificere til at deltage aktivt i et demokratisk samfund og give forudsætninger for videre uddannelse.

Prøve i Dansk 2, der afslutter danskuddannelse 2, er forudsætning for at opnå varigt ophold. Danskuddannelse 3 kan afsluttes med prøve i Dansk 3 efter fem moduler og med Studieprøven efter seks moduler. Prøve i Dansk 3 bestået med karakteren 4<sup>3</sup>, samt statsborgerskabsprøve, er en forudsætning for at opnå dansk statsborgerskab, mens Studieprøven er det dansksproglige adganggrundlag til de videregående uddannelser. Hvert modul afsluttes endvidere med en test.

Lovgivningen fordrer øget fleksibilitet i uddannelsen, så den så vidt muligt tilpasses arbejdsmarkedets og den enkelte indvandrers behov. Det er primært den tidsmæssige fleksibilitet der er øget, mens brugen af virksomhedsforlagt undervisning er ret begrænset.

Overordnet vurderes danskuddannelsen at opfylde formålet med hensyn til arbejde, uddannelse og medborgerskab. Flere evalueringer peger dog på at det sproglige niveau – såvel dagligsprogligt som i forhold til uddannelse – er utilstrækkeligt.

Et hovedformål med ændringen af danskuddannelsesloven i 2004 var at øge omkostningseffektiviteten. Det skulle ske ved hjælp af modulopbygning og tests, og ved at binde ressourcetildelingen op på antallet af kursister og deres gennemførsel. Det kan konstateres at indvandrerne kommer hurtigere igennem Danskuddannelsen i dag end tidligere. Det er dog vanskeligt at afgøre i hvor høj grad det skyldes de nye økonomiske incitamenter og den nye opbygning af uddannelsen, eller i hvor høj grad det skyldes at kursistgruppen har ændret sig med den ændrede indvandring. Effektiviseringen vurderes endvidere at ske på bekostning af indvandrernes danskkompetencer. Der er krav om at undervisere på danskuddannelserne skal have gennemført en formel uddannelse.

Tre voksenuddannelser har som mål at give almene og uddannelsesmæssige kompetencer: Forberedende voksenuddannelse, Almen voksenuddannelse og HF-enkeltfag (gymnasial uddannelse). Disse uddannelser retter sig ikke specielt mod indvandrere, men et stort antal indvandrere deltager, især på de to første. På AVU og HF-enkeltfag er der etableret sprogfag der er rettet særligt mod indvandrere. På FVU har det været et problem at kurserne

---

<sup>3</sup> Eller tilsvarende dokumenterede dansksproglige kompetencer.

der er rettet mod „personer, der taler dansk” i stort omfang er blevet anvendt af indvandrere der reelt har behov for sprogundervisning.

Indvandrere der deltager i Almen voksenuddannelse, har efterfølgende en højere uddannelsesfrekvens end deltagere med dansk baggrund.

Inden for Almen voksenuddannelse stilles der krav om at lærere i dansk som andetsprog skal have gennemført en formel uddannelse.

Det er en politisk prioritet at indvandrere og efterkommere anvender arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). I 2007 blev der udarbejdet en handlingsplan for kvalificering af flygtninge og indvandrere via AMU-programmet. Handlingsplanen pegede blandt andet på udviklingen af „jobpakker“ og forstærket brug af en såkaldt trappemodel<sup>4</sup>.

AMU er et erhvervsrettet efter- og videreuddannelsessystem for voksne. Inden for AMU udbydes enkeltstående kurser og særlige forløb for indvandrere. Forløbene kombinerer andetsprogsundervisningen med faglig undervisning. Erfaringer med kombination af sprogindlæring og faglig kompetenceudvikling er gode med henblik på beskæftigelse. Der er et relativt lille antal deltagere på disse forløb i forhold til hele AMU-systemet, men antallet er vokset markant de sidste fem år. Der er gennemført forsøg med ord- og regneværksteder, som kombinerer sprog- og fagundervisning. Lærere i dansk som andetsprog på AMU skal have formel uddannelse.

I erhvervsuddannelserne deltager et relativt stort antal indvandrere, særligt inden for social- og sundhedshjælperuddannelserne. Uddannelserne har generelt et højt frafald, ikke mindst for indvandrere og efterkommere. Der er gennemført forløb der sigter mod at nedbringe frafaldet og at få flere indvandrerkvinder i og gennem uddannelserne. Forløbene er gennemført i samarbejde mellem erhvervsskoler, sprogcentre, fagforeninger og kommuner (ansættelsessted). Inden for erhvervsuddannelserne er der ingen krav om at underviserne i erhvervsrettet dansk som andetsprog har en formel uddannelse.

---

<sup>4</sup> En jobpakke er en aftale mellem arbejdsmarkedets parter om en række arbejdsmarkedsrettede aktiviteter der har som endemål at ledige opnår ordinær beskæftigelse inden for et aftalt jobområde. Trappemodellen går fra ledighed over uddannelse og praktik til beskæftigelse.

## 2.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelses tilbud

Der anvendes årligt mange millioner på særlige initiativer der skal styrke integrationen gennem uddannelse. Initiativerne kan kategoriseres inden for fire områder: direkte beskæftigelsesrettede initiativer, initiativer med mentorordning, initiativer med fokus på kvinder og initiativer med henblik på medborgerskab.

Beskæftigelsesrettede initiativer. Som en konsekvens af at fokusere på beskæftigelse som den primære vej til integration er der afsat mange ressourcer til at kombinere sprogundervisning og beskæftigelse/praktik. Initiativerne omfatter erfaringsudveksling, informations- og udviklingsaktiviteter, uddannelsesforløb, virksomhedsnetværk og samarbejde mellem virksomheder og uddannelsesinstitutioner. Derudover er der i 2007-2009 afsat en pulje til „Grundkursus i arbejdsmarkedsdansk“. Det blev i december 2009 besluttet at videreføre puljen i yderligere tre år.

Mentorordninger er et andet højt prioriteret område, såvel i form af relativt mange puljemidler på området som gennem et mere generelt politisk fokus. Det drejer sig især om jobguides i forbindelse med sprogcentre og brobyggerordning.

Et satsningsområde der i de seneste år er afsat en del midler til, er initiativer med særligt fokus på kvinder med indvandrerbaggrund, som dækker områderne „kvinders betydning for familiens og børns integration“, „kvinders netværk“ og „kvinders beskæftigelse og iværksætter“. Særligt det sidste område er interessant, idet fokus ligger på styrkelse af beskæftigelse og kvalificering af flere iværksætterkvinder. Ud over denne indsats har en lang række kommuner selv iværksat initiativer med fokus på uddannelse af kvinder med indvandrerbaggrund.

Medborgerskab og det at kunne „fungere som aktiv medborger i samfundet“ er et mål i sig selv i Integrationsloven; men det anses også som en vigtig faktor i forhold til at opnå integration på andre områder. Medborgerskab og etableringen af netværk og deltagelse i foreningsliv kan øge muligheden for at komme i uddannelse eller arbejde. Projekterne under puljerne er især bygget op omkring netværksdannelse, dialog og sociale aktiviteter. En del af dem har undervisning/foredrag og lektiehjælp som en af de faste aktiviteter man mødes om.

De fleste af projekterne kombinerer danskundervisning og fagundervisning. En række af projekterne samarbejder med frivillige organisationer, der blandt andet kan stå for eller understøtte sprogundervisningen i form af lektiehjælp. Projekterne er karakteriseret ved et omfattende samarbejde mellem institutioner og virksomheder. Matchet mellem indvandrere og virksomhed er afgørende.

## 3. Finland

### 3.1 Baggrund

Indvandrere udgør omkring 143.000 personer, svarende til 2,7 pct. af den samlede befolkning i Finland. Siden starten af 1990'erne er antallet af indvandrere fra Rusland og Estland steget kraftigt, og de udgør i dag omkring en tredjedel af indvandrerne. Indvandrere er primært kommet til Finland som familiesammenførte, men i de senere år er arbejdskraftindvandringen øget, både fra EU-lande og fra lande uden for EU.

79 pct. af indvandrerne er i den erhvervsaktive alder mellem 15–64 år. Det er betydeligt flere end for den samlede befolkning, hvor omkring to tredjedele er mellem 15–64 år. Arbejdsløsheden blandt indvandrere har været faldende, særligt de sidste fem år, og den ligger nu på lidt mere end 20 pct. Den er dog fortsat tre gange større end blandt befolkningen som helhed. De fleste indvandrere arbejder inden for jord- og skovbrug og industri, mens den mindste andel af udenlandsk arbejdskraft findes inden for offentlig service og handel.

### 3.2 Nationale strategier og politik.

Med den første integrationslov, som trådte i kraft i 1999, var Finland blandt de første lande i Europa til at vedtage en særskilt integrationslov. Integrationspolitikken lagde vægt på en dobbeltrettet integrationsindsats, som handlede om indvandrernes stræben efter at blive integreret og om samfundets stræben efter at tilpasse sig den nye situation. Uddannelse blev betragtet som et centralt integrationsinstrument.

Med skiftet fra humanitær indvandring til øget arbejdsrelateret indvandring, er indvandrerne gået fra at blive betragtet som en særlig gruppe med

risiko for at blive marginaliseret til i højere grad at blive betragtet som arbejdskraftpotentiale. Frem til 2007 blev integrationsindsatsen primært varetaget inden for Undervisningsministeriets område, med særligt fokus på erhvervsuddannelse, arbejdsmarkedsrelevans og validering. Fra 2007 blev tyngdepunktet flyttet til mere arbejdsrelateret indvandring, og integrationstiltagene varetages i samarbejde mellem flere ministerier. I 2007 blev målet med indvandringspolitikken defineret som udviklingen af en aktiv og konsekvent politik, som på en gang tager hensyn til behovet for arbejdskraft, indvandreteres forskellige udgangspunkter og de internationale forpligtelser.

I Regeringsprogrammet fra 2007 beskrives uddannelsens funktion meget overordnet. Der lægges vægt på behov for øget sprogundervisning og for udvikling af et nyt vejledningssystem for arbejdskraftindvandrere. Endelig understreges det at folkeoplysningen har en opgave i forhold til at udvikle uddannelsesmuligheder for indvandrere og voksne som risikerer at blive marginaliseret.

Integrationspolitikken lægger stigende vægt på beskæftigelsesindsatsen, og blandt andet Undervisningsministeriets udviklingsplan fra 2007, der gælder for årene 2007–2012, fremhæver at det fremtidige behov for arbejdskraft forudsætter støtte til arbejdskraftindvandring og fokus på indvandreteres beskæftigelse. På den baggrund skal der igangsættes uddannelsesinitiativer med fokus på uddannelse af indvandrere inden for bestemte erhvervsområder (bygge-, metal- og servicebranchen, sundhed, pleje og ældreomsorg). I den forbindelse blev voksenuddannelsesprogrammet „Arbeitsplats 2008–2012” udarbejdet i 2007 i et samarbejde mellem Undervisnings- og Arbejdsministeriet. Formålet var at støtte den arbejdsrelaterede indvandring, og voksenuddannelse blev i den sammenhæng betragtet som middel til at støtte en aktiv indvandringspolitik med fokus på arbejdsrelateret indvandring.

I 2008 blev anvendelsen af voksenuddannelse som integrations- og erhvervsfremmende instrument yderligere udvidet på tre overordnede områder:

- Vejledning og rådgivning.
- Større tilpasning af Integrationsuddannelsen til målgruppen (opdelt efter årsag til indvandring), og styrkelse af uddannelsens tilknytning til og relevans for erhvervslivet. Derudover koordinering af undervisningen for analfabeter med den almene grundundervisning.



- Udvikling af erhvervsmæssige kundskaber skulle fremmes gennem målgruppetilpasset og skræddersyet rådgivning og uddannelse.

Integration gennem voksenuddannelse i Finland er kendetegnet ved et ønske om at integrere det i den ordinære (voksen)uddannelse. Indvandrere forventes i vid udstrækning at kunne anvende de ordinære voksenuddannelses tilbud, delvist ved at man inden for rammerne af den ordinære voksenuddannelse udvikler særlige fremgangsmåder rettet mod at integrere indvandrere i ordinære grupper. Målet er at integrationsuddannelserne skal indgå som starten på et kontinuum gennem voksenuddannelsessystemet til arbejdsmarkedet.

I den generelle voksenuddannelsesindsats er der sket en forskydning fra uddannelse til vejledning. Den forskydning går igen i indsatsen omkring integration gennem voksenuddannelse.

Som i den ordinære voksenuddannelse er fokus flyttet fra udvikling af erhvervskompetencer gennem uddannelse til direkte arbejdsmarkedsrelevans, således at studier er erstattet af eller suppleret med praktik og „læring-i-arbejdet“. Derudover er der tale om øget individualisering med henblik på mere skræddersyede tilbud til den enkelte. Med ønsket om øget brud af individuelle planer er der endvidere kommet øget fokus på vejledning og rådgivning og på anerkendelse af tidligere eksaminer og realkompetencevurdering.

### 3.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

Voksenuddannelsessystemet består af arbejdsmarkedsrettet voksenuddannelse, erhvervsuddannelse for voksne (et system med frie eksaminer på tre niveauer), og frit dannesarbejde (folkeoplysning).

Indvandrere har ret til en integrationsplan der kan vare op til tre år. Ved starten klarlægges indvandrerens kundskaber og specialkompetencer med henblik på at vejlede til arbejde eller uddannelse og sammensætte en individuel plan. Integrationsplanen har som overordnede opgaver at fremme og støtte indvandrerens muligheder for at lære finsk eller svensk, at hjælpe indvandrerens med at opbygge kundskaber og færdigheder der er nødvendige i samfundet og i arbejdslivet, og at fremme indvandrerens muligheder for at deltage i samfundslivet.

En eller flere af de arbejdsmarkedsrettede integrationsuddannelser kan indgå i den individuelle integrationsplan. Den mest anvendte af de tre uddannelser betegnes af arbejds- og erhvervsmyndighederne som „indvandreruddannelse“. I nærværende rapport anvendes i stedet betegnelsen „integrationsuddannelse“. For indvandrere der mangler læse- og skrivefærdigheder, tilbydes „uddannelse af voksne indvandrere som savner læse- og skrivefærdigheder“ der varer et år, i alt 40 studieuger. Uddannelsen omfatter undervisning i finsk eller svensk sprog, hverdagsfærdigheder og livskompetencer, samfunds- og kulturkendskab samt arbejds- og studiekompetence. Efter uddannelsen kan indvandrereren fortsætte sin deltagelse i integrationsuddannelsen.

For indvandrere der savner tilstrækkelige sprogfærdigheder til at starte på en erhvervsuddannelse, tilbydes „forberedende uddannelse til grundlæggende erhvervsuddannelse for indvandrere“, der varer mellem 20 og 40 studieuger. Uddannelsen fører ikke til eksamen, men er rettet mod deltagelse på en grundlæggende erhvervsuddannelse.

Derudover kan integrationsplanen indeholde grundstudier og erhvervsrettede studier på alle niveauer inden for det ordinære voksenuddannelsessystem; der er så tale om „frivillig uddannelse“, som kan sidestilles med arbejdsmarkedsrettet integrationsuddannelse. Uddannelsen må dog ikke være eksamensrettet, og den må højst vare tre år for at indgå i integrationsplanen.

Siden 2005 har der været mulighed for at anvende „frivillig uddannelse“ inden for alle uddannelsesformer. Det har været med til at øge uddannelsens popularitet, således at integrationsuddannelsen og den frivillige uddannelse i dag har nogenlunde lige mange deltagere.

Siden starten af 2000-tallet har tyngdepunktet således bevæget sig fra arbejdsmarkedsrettet integrationsuddannelse til frivillig integrationsuddannelse og dermed fra integration gennem særlige foranstaltninger til integration inden for rammerne af den ordinære voksenuddannelse. Integrationsindsatsen er derudover blevet mere arbejdslivsorienteret, hvilket blandt andet kan tilskrives højkonjunkturen og en kraftig efterspørgsel efter arbejdskraft.

Antallet af indvandrere der har gennemgået integrationsuddannelse, steg med 19 pct. fra 2005–2007. I samme periode faldt antallet af indvandrere der er arbejdsløse tre måneder efter uddannelsen, med 7 procentpoint fra 37 pct. i 2005 til 30 pct. i 2007. Den udvikling skyldes dog ikke at flere er kommet i beskæftigelse, men i stedet at flere fortsætter i anden arbejdsmarkedsrettet uddannelse efter integrationsuddannelsen.

Når indvandrere deltager i den ordinære voksenuddannelse, registreres de som ordinære deltagere og ikke som indvandrere. Det gør det vanskeligt at vurdere effekten af den ordinære uddannelse i forhold til integration, og det gør det vanskeligt at udvikle de ordinære tilbud ud fra indvandreernes forudsætninger og behov. Inden for den ordinære voksen- og erhvervsuddannelse er der en række relevante indsatser.

*Erhvervsrettet grunduddannelse og tillægsuddannelse* omfatter 120 studieuger svarende til tre år. Man kan optages på uddannelsen efter en test hvis man ikke har en afgangseksamen fra finsk grundskole. Indvandrere har mulighed for at få undervisning i finsk eller svensk som andetsprog i stedet for studier i modersmål. I 2007 var det samlede antal studerende på erhvervsrettet grunduddannelse med andet modersmål end finsk 7252, svarende til 4,5 pct. af samtlige studerende.

*Fritstående eksaminer* er udviklet for voksne som ikke har en eksamen, men som har opnået erhvervserfaring. Målet med de fritstående eksaminer er at validere kundskaber og færdigheder som er opbygget uden for uddannelsessystemet. Dermed er systemet en god mulighed for indvandrere der har oparbejdet kompetencer uden for det finske uddannelsessystem.

*Læreaftaleuddannelse (mesterlære)* er en fleksibel studieform hvor teoretiske studier kombineres med praktisk indlæring. Der er bedre muligheder for individuel tilrettelæggelse end der er inden for de øvrige former for erhvervsuddannelse, hvorfor denne studieform blandt andet egner sig godt til indvandrere. Der findes ingen opgørelser over hvor stor en del af de i alt 43.000 studerende der er indvandrere.

*Arbejdsmarkedsrettet voksenuddannelse* kan tilpasses lokalt og regionalt behov for arbejdskraft. Uddannelsen er bygget op om korte moduler der bygger oven på hinanden. Særligt i større byer med større indvandrergrupper har man tilrettelagt arbejdsmarkedsrettede uddannelser specifikt til indvandrere. I 2007 deltog i alt 15.600 indvandrere i arbejdsmarkedsrettet voksenuddannelse, heraf langt størstedelen (83 pct.) i forberedende uddannelse og de øvrige 17 pct. i erhvervsrettet uddannelse. Undersøgelser viser på at indvandrere som har deltaget i arbejdsmarkedsrettet uddannelse, placerer sig bedre på arbejdsmarkedet end finner.

*Sprogekksaminer* – ifølge statsborgerskabsloven skal udlændinge der ansøger om finsk statsborgerskab, fremvise bevis på deres skriftlige og mundtlige kundskaber i finsk eller svensk. For at opnå beviset kræves almen sprogekksamen på niveau tre (middelniveau) eller statsforvaltningens sprogekksa-

men. Sprogfærdighederne inddeles i ni niveauer, men i forbindelse med eksamen anvendes kun niveauerne et til seks.

### 3.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelses tilbud

Det meste af det udviklingsarbejde der er foretaget inden for de seneste ti år, har været finansieret af den Europæiske Socialfond og af den Europæiske Regionale Udviklingsfond. Projekterne kan tematisk inddeles i to hovedretninger: 1) erhvervs- og arbejdsmarkedsrettet voksenuddannelse med særligt fokus på praktik og læring på arbejdspladsen og 2) fremme af multikulturalisme og forebyggelse af marginalisering af indvandrere.

De to hovedretninger rummer en række forskellige hovedformål, herunder beskæftigelses- og rekrutteringsfremme, erhvervsuddannelse og erhvervseksamen, integration i lokalsamfundet, koordinering af tjenesteydelser og netbaseret informations- og studiemateriale.

I forbindelse med de beskæftigelsesfremmende initiativer består uddannelsesopgaverne typisk af forberedende eller vejledende uddannelse for indvandrere, som kombineres med arbejdsforlagt undervisning eller læring-i-arbejdet. Kurserne er ofte skræddersyede både tids- og indholdsmæssigt og omfatter blandt andet kortlægning af erfaringer, kompetencer og potentialer. Kortlægningen danner grundlag for personlig vejledning og udarbejdelse af studie- eller beskæftigelsesplaner. Uddannelsesaktiviteterne består af modificerede eksisterende integrations-, sprog- og netbaserede uddannelser der er tilpasset arbejdsmarkedets behov. En del af projekterne arbejder endvidere med at udvikle og sprede modeller for validering.

Erfaringerne fra de beskæftigelsesfremmende initiativer peger på tre faktorer som kan fremme integrationen på arbejdsmarkedet: „kulturtolke“, som kan bygge bro over kulturelle forskelle og afhjælpe sproglige problemer; myndigheds personer med særlig viden om multikulturalisme, som formår at koordinere forskellige myndigheders indsatser, og som kan skabe kontakt mellem uddannelse og arbejdsliv; og arbejdspladsvejledere (mentorer) som med særligt kendskab til en branche og en specifik arbejdsplads og med viden om organisationskultur kan fremme integrationsmulighederne inden for deres branche og på den specifikke arbejdsplads. For vellykket integrati-

on er det endelig vigtigt at ovennævnte ressourcepersoner fungerer aktivt i lokale netværk, og at deres aktiviteter er indbyrdes integrerede.

Med hensyn til sprogundervisning inden for de beskæftigelsesfremmende initiativer har fokus været på branchespecifik sprogbrug, og undervisningen har været forankret i arbejdslivet, i nogle tilfælde i form af virksomhedsforlagt undervisning.

Særligt inden for erhvervsuddannelse og erhvervseksamen har man udarbejdet modeller og metoder til at introducere og vejlede indvandrere; man har udarbejdet studiemateriale som er tilpasset såvel en specifik målgruppe som en specifik branche; man har tilpasset sprogundervisningen, og man har gennemført særlig uddannelse og vejledning af bedømmere af erhvervsprøver, med henblik på at de skal kunne tage hensyn til aspekter relateret til det faktum at eksaminanden har en anden etnisk baggrund.

Kun et fåtal af projekterne har haft integration i lokalsamfundet som udgangspunkt. Der er dog enkelte projekter som typisk har været rettet mod indvandrerkvinder. Projekterne har hovedsageligt fokuseret på tilpasning af sprogundervisningen og i nogle tilfælde kombineret den med kulturkendskab og orientering om lokalsamfundet. Projekterne har ofte involveret den frivillige sektor.

Koordinering af myndigheders serviceydelser på både lokalt og nationalt niveau har været hovedformål eller delmål i flere projekter. Målet har dels været at etablere velfungerende netværk mellem myndighederne, dels at udvikle holdbare samarbejdsmodeller for information, rådgivning og vejledning inden for rammerne af netværkene.

Der har været ret få projekter som har drejet sig om at udvikle portaler og netbaseret undervisningsmateriale til indvandrere. Det materiale der findes til studier i finsk, er typisk rettet mod udlændinge generelt. Uddannelsesstyrelsen har dog udarbejdet et netbaseret selvstudiemateriale specifikt for voksne indvandrere.

Evalueringer peger på at de succesfulde projekter er kendetegnet ved at være behovs- og efterspørgselsbaserede i forhold til indvandrere som målgruppe og i forhold til det lokale arbejdsmarked. Evalueringerne peger også på at det er vigtigt at målgruppen på forhånd er klart defineret og klart afgrænset, at aktiviteterne er individuelt tilrettelagt og tilpasset indvandreernes individuelle kompetencer og behov, og at der systematisk anvendes individuelle studie- og vejledningsplaner, at uddannelserne er tilpasset indvandreernes forudsætninger, f.eks. i form af mindre grupper der er mere homo-

gene, og at der er kontakt til arbejdsgivere fra projektstart, og at denne kontakt fastholdes i gennem projektet i form af studiebesøg og praktikperioder. Endelig peger evalueringerne på nødvendigheden af omfattende netværk i form af et bredt engagement fra aktører inden for både den offentlige, den private og den frivillige sektor.

## 4. Island

### 4.1 Baggrund

I 1994 udgjorde indvandrere 1,7 pct. af Islands befolkning. I 2008 var det tal vokset til 8,1 pct., svarende til 25.265 personer. Indvandringen består stort set udelukkende af arbejdskraftindvandring, og den store vækst fra 1994 til 2008 tilskrives da også den store efterspørgsel efter arbejdskraft i Island i disse år. Efter højkonjunkturen er udviklingen vendt, og der var i første halvdel af 2009 nettoudvandring fra Island.

Indtil starten af 2009 var omkring 90 pct. af indvandrerne aktive på arbejdsmarkedet. På den baggrund findes der ingen økonomiske støtteordninger til at dække leveomkostningerne i den tid man deltager i undervisning. I stedet regner man med at studierne foregår parallelt med aktivitet på arbejdsmarkedet, og at deltagerne selv opsøger muligheder for at lære islandsk og skaffer midlerne til det.

### 4.2 Nationale strategier og politik.

På baggrund af den stigende indvandring påbegyndte man i 2003 arbejdet med at udvikle forslag til en national strategi for ydelser rettet mod indvandrere. I 2007 kom den første samlede integrationsstrategi. Strategien slår fast at det islandske sprog er nøglen til det islandske samfund, og at sproglige kompetencer kan være afgørende for positiv integration.

Strategien bygger på en forudsætning om at alle indvandrere er aktive på arbejdsmarkedet, og der er således ingen tiltag i strategien der er rettet mod arbejdsløse.

I tråd med opfattelsen af sprog som det centrale, er det uddannelsesmæssige fokus i strategien på undervisning i islandsk. Strategiens overordnede

mål med hensyn til uddannelse er: udgivelse af en undervisningsplan, adgang til islandskundervisning, integrering af samfundskundskab i islandskundervisningen, adækvate undervisningsmaterialer samt kvalitetsevaluering og kontrol. Strategien slår ydermere fast at sprogundervisningen skal tage udgangspunkt i individuelle behov.

Validering af tidligere uddannelse og professionel ekspertise er ligeledes nævnt i strategien, ligesom erhvervsrettet islandsk som andetsprog skal prioriteres.

Som led i strategien skal antallet af lærere med kompetence til at undervise i islandsk på andetsprog øges. På Islands Universitet er et program netop sat igang med det formål. Der afholdes korte efteruddannelseskurser for lærerne som omfatter generelle metoder inden for voksenundervisning, præsentation af undervisningsplaner, generelle metoder inden for sprogundervisning, m.m. Der er dog ingen systematisk udvikling af lærernes kompetencer eller retningslinjer for kompetenceudviklingen.

### 4.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

Af undervisningsplanen for islandsk som andetsprog fra 2008 fremgår det at målet med undervisningen er at forberede deltagerne til demokratisk deltagelse i det islandske samfund. Der lægges vægt på personlige, sociale og så vidt muligt også arbejdsrelaterede kompetencer.

Undervisningsplanen omfatter 240 timers grunduddannelse i islandsk som andetsprog. Efter de 240 timer er målet at deltagerne er i stand til at klare sig i hverdagsituationer i skole, arbejde og privatliv, klare sig i uventede situationer, føre samtaler om kendte emner, forstå enkle samtaler mellem andre, læse og skrive korte tekster om kendte emner, kende til vigtige islandske traditioner, og forstå hovedlinjerne i radio- og TV-udsendelser om kendte emner.

Undervisningen er opdelt i fire moduler á hver 60 timer, kompetencemålene er relateret til CEFR (Common European Framework).

Der er ingen afsluttende prøver, men deltageres studier evalueres. For at søge varig opholdstilladelse skal man dokumentere minimum 150 timers undervisning eller gennemføre en prøve der omfatter de færdigheder som undervisningsplanen fastlægger. For at søge om statsborgerskab skal indvandrere bestå en national standardprøve.



Undervisningen skal tage hensyn til individuelle behov. Den kan tilrettelægges meget fleksibelt i både tid og sted, og den kan gennemføres på arbejdspladsen, i sprogcenteret og både i og uden for arbejdstiden.

Der udbydes særlige fagrettede kurser inden for blandt andet fiskeindustrien. Der kan endvidere tilbydes kurser for indvandrere som vil starte egen privat virksomhed.

#### 4.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud

Der findes erhvervsrettede kurser i islandsk som andetsprog inden for både den offentlige og den private sektor. Nogle af kurserne giver lovbestemt ret til lønforhøjelse.

Andre kurser giver deltagerne studiepoint som kan anvendes både i et fortsat uddannelsesforløb eller på arbejdsmarkedet.

Kurserne kan groft inddeles i følgende grupper: 1) erhvervsrettet islandsk på arbejdspladsen for udenlandske medarbejdere, 2) blandede tilbud for både indvandrere og islændinge – her får indvandrerne støtte af en tolk, 3) særlige kurser for indvandrere, 4) forskellige udviklingsprojekter, og 5) forberedende voksenundervisning.

Siden 2000 har det været stadig mere udbredt at større virksomheder arrangerede erhvervsrettet sprogundervisning på arbejdspladsen for deres udenlandske medarbejdere. Undervisningen er typisk koncentreret om det ordforråd som ufaglærte medarbejdere har behov for.

Et eksempel er HBGrandi hf, der i samarbejde med LO og undervisningsaktører har forsøgt at udvikle og gennemføre effektive sprogkurser for deres udenlandske arbejdskraft i arbejdstiden. På baggrund af mundtlig prøve og oplysninger om hver deltagers baggrund, færdigheder og forventninger på den ene side, og virksomhedens ønsker om ordforråd og kommunikationsfærdigheder på den anden, blev der udformet et undervisningsprogram. Ud over et særskilt alfabetiseringsprogram bestod træningsprogrammet af fire niveauer som hver var delt op i temaer, opgaver og feltarbejde. Temaerne omfattede blandt andet arbejdspladsen, rettigheder og pligter, arbejderbevægelsen, og det islandske arbejdsmarked. Der var sprogræning og undervisning i samtalestrategier med udgangspunkt i materiale som var relevant for deltagerne, og som involverede islandske medarbejdere.

Ud over at forbedre deltageres sprog, har kurserne haft positive effekter på blandt andet arvejdskulturen, deltagelse i det sociale liv og omgangsformerne på arbejdspladsen.

Andre projekter har inddraget frivillige, som har bidraget med stort kendskab til det lokale arbejdsmarked.

Pionerskolen er et eksempel på et tilbud for indvandrere som ønsker at uddanne sig videre inden for det ordinære uddannelsessystem eller på arbejdsmarkedet. Kurset forudsætter at deltagerne allerede kan noget islandsk, idet der undervises på islandsk. Kurset er organiseret som en del af deltageres arbejde og omfatter blandt andet undervisning i islandsk som andetsprog, samfundskundskab og kommunikation. Undervisningen foregår typisk på voksenuddannelsescentre, men der er også eksempler på kurser hvor alle deltagere arbejder på samme arbejdsplads, og hvor kurset så delvist afholdes i arbejdstiden.

Forberedende voksenundervisning er rettet mod deltagere som har begrænset almen uddannelse, og som ikke har tilstrækkelige kompetencer til at kunne få udbytte af de ordinære kurser i islandsk som andetsprog. Kurserne inden for forberedende voksenundervisning omfatter blandt andet islandsk for analfabeter, islandsk for socialt dårligt stillede kvinder, islandsk for deltagere med meget anderledes modersmål, islandsk for arbejdsløse og islandsk for ansøgere om statsborgerskab.

Med den nye plan for indvandrerundervisning har udviklingen i Island bevæget sig fra en række undervisningstilbud hvor det arbejdspladsrelaterede aspekt har været centralt, til en mere homogen og generel undervisning hvor den sproglige læring er prioriteret.

Generelt er der gode erfaringer med de beskrevne tiltag, der hver især er kendetegnet ved meget konkret at forholde sig til specifikke målgrupper.

# 5. Norge

## 5.1 Baggrund

Indvandrere og efterkommere udgjorde pr. 1. august 2009 i alt 10,6 pct. af befolkningen i Norge. Langt de fleste (423.000 personer) var indvandrere, mens 86.000 var efterkommere. De fleste indvandrere kommer til landet som familiesammenførte, men en stor del af indvandrerne er kommet til Norge med flygtningebaggrund. Bosatte indvandrere med flygtningebaggrund udgjorde således i starten af 2008 alene 2,8 pct. af befolkningen. I de senere år er arbejdskraftindvandringen desuden begyndt at stige. Indvandrere kommer til Norge fra hele verden; de største grupper kommer fra blandt andet Polen, Pakistan, Sverige, Irak og Somalia.

Den gennemsnitlige ledighed har i en årrække været dobbelt så høj for indvandrere som for den samlede befolkning. Med finanskrisen steg ledigheden blandt indvandrere fra 4,6 pct. i august 2008 til 7,5 pct. året efter. Samtidig steg ledigheden blandt hele befolkningen fra 1,5 pct. til 2,5 pct. Trods indvandrerens procentvis højere ledighed er arbejdsmarkedsdeltagelsen relativt høj i international sammenhæng, hvilket først og fremmest kan tilskrives et gunstigt arbejdsmarked gennem de senere år.

## 3.2 Nationale strategier og politik.

I slutningen af 1990'erne blev integrationspolitikken officielt udskilt som et selvstændigt felt inden for indvandringspolitikken. Omkring årtusindeskiftet fokuserede politikken blandt andet på lige muligheder for deltagelse og ligestilling i et multikulturelt samfund.

Der lægges stadigt større vægt på arbejde og på effektmåling i den norske integrationspolitik. Det er myndighedernes hensigt at arbejde på en måling

af effekten af integrationsbestræbelserne i forhold til indikatorer som arbejdsmarkedstilknytning, indkomst, sprogkompetence og sundhed.

Finanskrisen har ramt indvandrere hårdere end andre, hvilket har givet anledning til at regeringen fremover vil prioritere at flest muligt kvalificeres til arbejde, øget beskæftigelse blandt kvinder, og bekæmpelse af børnefattigdom.

I 2003 blev den første specifikke lov om integrationstiltag vedtaget med Introduktionsloven. Loven betød i første omgang bedre tiltag rettet mod flygtninge, mens tilbuddene til arbejdskraftindvandrere blev reduceret. Der blev med loven lagt øget vægt på arbejde og selvforsørgelse. I 2009 er målet med integrationspolitikken at sikre at indvandrere bliver inkluderet i det norske samfund, med henblik på hurtigst muligt at bidrage med sine ressourcer til det norske arbejdsliv og samfund i øvrigt. I den forbindelse er ret og pligt til at deltage i introduktionsprogrammet og i norsksopplæring vigtige tiltag. Integration forstås som deltagelse i arbejde, uddannelse og i samfundet, og som en gensidig respekt og tolerance mellem minoritet og majoritet.

Intrduktionsloven omfatter de to ordninger ret og pligt til oplæring i norsk og samfundskundskab, og introduktionsordningen omfatter to års fuldtidskvalificering for nyankomne flygtninge, mens ret og pligt omfatter 300 timers undervisning i norsk og samfundskundskab, heraf 50 timers samfundsorientering på et sprog som indvandrerens forstår.

### 3.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

Efter- og videreuddannelsessystemet i Norge udgøres af en række aktører, der udbyder forskellige uddannelser. Nogle af uddannelserne rummer særlige tilbud for voksne indvandrere. De relevante tilbud omfatter undervisning i norsk og samfundsfag på grundskoleniveau, norsk som andetsprog, realkompetencevurderinger, arbejdsmarkedsopplæring. Online læring anvendes i stigende grad med henblik på at øge fleksibiliteten i undervisningen.

Der er ingen formelle krav til lærerkompetencer. Ifølge lærerplanen bør lærerne have kompetence der omfatter norsk som andetsprog eller anden migrationspædagogik. I 2007 havde en væsentlig del af lærergruppen ikke de anbefalede kompetencer.

Introduktionsloven pålægger kommunerne at udarbejde en individuel plan for den enkelte deltager på baggrund af en samtale og/eller færdigheds-

test i modersmål, fremmedsprog og norsk. Planen skal indeholde mål for undervisningen, en tidsramme for at nå målene og angivelse af hvor mange undervisningstimer der tildeles.

Det suverænt mest omfattende integrationstiltag for voksne indvandrere er oplæring i norsk og samfundskundskab. Uddannelsen er hjemlet i introduktionsloven og har som overordnede mål at kursusedtagerne opnår et færdighedsniveau i norsk der gør dem i stand til at anvende eller bygge videre på deres medbragte kompetencer inden for uddannelse, arbejder og samfundsliv i øvrigt.

Sprogundervisningen og sprogprøverne er forankret i den fælles europæiske referenceramme, CEFR (Common European Framework). Uddannelsen er inddelt i tre spor, opdelt ud fra deltagernes skolemæssige baggrund, hvor Spor 1 er for deltagere med kort eller ingen skolegang, Spor 2 for deltagere med nogen skolegang og Spor 3 for deltagere med omfattende skolegang. I 2008/09 fulgte de fleste kursister (58 pct.) Spor 2, omkring en fjerdedel (24 pct.) fulgte Spor 1, og de resterende 18 pct. Spor 3.

Læreplanen for uddannelsen slår fast at undervisningen i samfundskundskab blandt andet skal omfatte emner som demokrati, velfærd og værdier; sundhed; skole, uddannelse og kvalificering; arbejde, arbejdsliv og arbejdsmarked, og kvinders rettigheder.

Særligt mindre kommuner kan have vanskeligt ved at tilbyde 50 timers undervisning i samfundskundskab på et sprog som deltagerne forstår.

I alt 22.823 indvandrere deltog i oplæring i norsk og samfundskundskab i 2007/08.

Norsk sprogttest står for fire færdighedsprøver med varierende sværhedsgrad fra niveau A1 til B2/C1.

Ret og pligt til undervisning i norsk og samfundskundskab er begrænset til niveau B1, hvilket næppe er tilstrækkeligt til arbejde eller videre uddannelse inden for de fleste erhverv.

Langt de fleste af dem der gik til prøve i 2008 og 2009, bestod den mundtlige del (mellem 81 pct. og 93 pct.). Langt færre (mellem 47 pct. og 61 pct.) bestod den skriftlige del.

Læreplanen åbner mulighed for „sprogpraksis“, hvor arbejdspraktik indgår som en del sprogundervisningen, således at deltagerne kan træne sproget i praksis i arbejdslivet. Der er dokumentation for at sprogpraksis er med til at hæve deltagernes sproglige niveau. En del kommuner har vanskeligt ved at

finde tilstrækkeligt mange sprogpraktikpladser, og der lader til at være behov for en mere professionel tilgang og kvalitetssikring.

Videregående oplæring omfatter al kompetencegivende almen og erhvervsfaglig undervisning mellem grundskolen og højere uddannelse. Voksne som har ret til videregående oplæring, har også ret til at få vurderet deres realkompetencer i forhold til læreplanerne i videregående oplæring. Det er et problem at ordningen ikke er særlig kendt og derfor heller ikke særligt udbredt. Brugen af realkompetencevurderinger er dog stigende.

En del indvandrere mangler tilstrækkelige sproglige kompetencer i norsk og engelsk til at kunne følge videregående oplæring. Forskellige projekter tilbyder den nødvendige forberedende norskundervisning. Enkelte skoler tilbyder egne undervisningsforløb inden for både almenfaglig studieforberedende og erhvervsfaglige studieretninger.

Af dem som afsluttede introduktionsordningen i 2007, var omkring 65 pct. i arbejde eller i fortsat uddannelse i november året efter, 10 pct. var ledige, mens 25 pct. havde en svag tilknytning til arbejdsmarkedet.

### 3.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelses tilbud

I en årrække har der været afsat meget begrænsede offentlige midler til projekter inden for efter- og videreuddannelsesområdet. Arbejdet med introduktionsloven og udpegningen af særlige satsningsområder har været med til at ændre det billede, og blandt andet regeringen har i de senere år stået for forskellige nationale satsninger hvor indvandrere helt eller delvist er målgruppen.

De særlige ordninger omfatter tidsbegrænsede projektbevillinger fra myndigheder, integrationsinitiativer fra organisationer og private initiativer med offentlig støtte.

Initiativerne drejer sig om arbejdsrettet indsats over for indvandrere, om oplæring af grundlæggende færdigheder for ansatte og/eller arbejdssøgende, hvor indvandrere udgør en væsentlig del af målgruppen, og om kvalificeringsprogrammet „ny chance“, der er et forsøg med lønnet kvalificering.

Derudover er der mindre bevillinger til indsatser omkring iværksætterti blandt indvandrere, indførelse af „moderate“ kvoter for personer med indvandrerbaggrund i statsforvaltningen, aktiv rekruttering af personer med

indvandrerbaggrund til statsforvaltningen og sundhedsområdet, samt styrkelse af de frivillige organisationer og frivilligt arbejde.

Program for basiskompetencer i arbejdslivet (BKA) er en ordning hvor virksomheder og offentlige institutioner kan søge tilskud til grundlæggende undervisning i læsning, skrivning, regning og informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Programmet er rettet mod alle som mangler basale kompetencer, men indvandrere udgør en stor del af deltagerne. Et eksempel på et BKA-projekt er „arbejdsnorsk“. Projektet er rettet mod kortuddannede inden for rengøring, sundhed og omsorg. Formålet med projektet var at give deltagerne mulighed for at vende tilbage til eller beholde deres job. Grundidéen var at undervisningen skulle foregå i det daglige i tilknytning til arbejdet.

Verdalsprojektet er et eksempel på et projekt som kombinerer behovet for arbejdskraft med en integreret arbejdspladsnær faglig og sproglig undervisning. Erfaringerne fra projektet er gode og peger på at samarbejde mellem relevante aktører, i dette tilfælde virksomheder og offentlige instanser, er vigtig, og på at norskundervisningen kan forbedres gennem en mere differentieret indsats.

Mentor- og guideordninger indgik også i „arbejdsnorsk“. Udbredelsen er i øvrigt begrænset, og erfaringerne med mentorordninger er blandede. Ordningerne findes både inden for erhvervslivet, uddannelse og frivillige organisationer. Inden for erhvervslivet har flere mentornetværk et kvindeperspektiv med henblik på at øge kvinders deltagelse inden for bestemte erhverv og i topstillinger. Evalueringer viser at mentor- og guideordninger kan have stor betydning for den enkelte, men at de når ud til et meget begrænset antal personer, og at de sjældent fører til arbejdstilknytning.

Endelig er der i de seneste år givet støtte til at udvikle de to IKT-baserede norskundervisningsprogrammer Portfolio og Migranorsk, som begge har opnået en vis udbredelse i Norge.





## 6. Sverige

### 6.1 Baggrund

Sverige har været et indvandringsland siden 1960'erne, og i dag er omkring 15 pct. af befolkningen født i et andet land, og udenlandsk fødte udgør omkring en fjerdedel af arbejdskraften.

Sverige er det fjerdestørste modtagerland af flygtninge, der i 2005/06 udgjorde 23 pct. af det samlede antal indvandrere. I de sidste ti år har indvandringen da også primært bestået af flygtninge og familiesammenførte.

Arbejdskraftindvandringen i form af personer med permanent arbejdstilladelse er marginal. I de sidste to årtier har det således drejet sig om 150–400 personer pr. år – en brøkdel sammenlignet med det samlede antal indvandrere som i 2008 oversteg 90.000 personer. Der er dog et stigende antal indvandrere der opnår midlertidig arbejdstilladelse, særligt fra Asien. I slutningen af 2008 blev der indført nye regler for arbejdskraftindvandring som skal gøre det lettere for folk uden for EU at komme til Sverige for at arbejde.

### 6.2 Nationale strategier og politik.

Særligt uddannelses-, samt arbejdsmarkeds- og erhvervs politik er centrale elementer i den svenske integrationspolitik.

Den svenske integrationspolitik bygger primært på generelle foranstaltninger frem for særlige indsatser der er rettet mod indvandrergrupper. Kun undtagelsesvist anses særlige tiltag at være berettigede. Når de anvendes, tager de udgangspunkt i individuelle behov og forudsætninger. Der er dog særlige indsatser for nyankomne indvandrere. En af de centrale opgaver er i den forbindelse Svensk for indvandrere (Sfi).

Integrationspolitikken er først og fremmest rettet mod at hindre at indvandrere isoleres (utanförskap). I forlængelse heraf fokuserer politikken på at prioritere indvandrere med lav beskæftigelsesgrad.

Samarbejde mellem myndigheder og organisationer er en væsentlig del af integrationsstrategien. Flere forskningsrapporter og evalueringer af integrationsindsatsen viser at samarbejdet mellem de offentlige instanser og organisationer ofte er mangelfuldt. Indsatserne gennemføres primært på kommunalt niveau, og lokale udviklingsaftaler mellem staten og kommunerne er et vigtigt led i integrationsstrategien.

Det primære mål med integrationspolitikken er beskæftigelse, med fokus på indsatser der øger såvel udbud som efterspørgsel efter arbejdskraft. Grundidéen er at mennesker der vurderes at være arbejdsdygtige skal søge arbejde, tage en uddannelse eller lignende for at være berettiget til støtte. Der er i den sammenhæng i stigende grad indført økonomiske incitamenter for at nyankomne indvandrere hurtigt skal lære svensk og finde arbejde.

Prioriteringen af arbejde frem for uddannelse har medført at udbuddet af voksenuddannelsesindsatser generelt, herunder også for indvandrere, er mindsket. Udover at øge udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft, fokuseres der på at forbedre matchningen mellem tilgængelig arbejdskraft og arbejdsmarkedets behov. I den forbindelse anses forskellige former for introduktionsprogrammer at have lav effektivitet.

De politiske strategier er således generelt rettet mod indsatser der fører til selvforsørgelse, arbejde og gode svenskkundskaber. Incitamenterne til at søge arbejde, deltage i Sfi eller andre støtteforanstaltninger skal hele tiden styrkes. I den forbindelse lægges der vægt på individualisering af indsatserne.

Validering er en central del af integrationsindsatsen, og validering af faktiske kompetencer er øget, om end der er et ønske om at det anvendes yderligere.

Det helt overordnede mål med den svenske integrationspolitik er lige rettigheder, pligter og muligheder for alle, uanset etnisk og kulturel baggrund, det er samfundsfællesskab med udgangspunkt i mangfoldighed, det er samfundsudvikling der er kendetegnet ved gensidig respekt for forskelligheder inden for demokratiets rammer, og det er et samfund frit for diskrimination.

Den siddende regering har følgende på integrationsområdet: a) et effektivt system for modtagelse og introduktion af indvandrere, b) flere i arbejde og flere iværksættere, c) bedre uddannelsesresultater, d) forbedrede sprog-

kundskaber og uddannelsesmuligheder for voksne, e) effektiv bekæmpelse af diskrimination, f) positiv udvikling i bydele med udbredt isolering (utanförskap), og f) fælles værdigrundlag i et stadig mere multikulturelt samfund.

Den væsentligste faktor i forbindelse med indvandreres etablering på arbejdsmarkedet lader til at være konjunkturforhold. Under den nyligt afsluttede højkonjunktur faldt arbejdsløsheden især blandt indvandrere. Særligt i de sidste år under højkonjunktoren, fra 2005, øgedes beskæftigelsen blandt indvandrere kraftigt. Den markante stigning i indvandrernes beskæftigelse kan sammen med regeringspolitikken har bidraget til at voksenuddannelsens rolle ikke har været lige så fremtrædende som tidligere.

### 6.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

De ordinære voksenuddannelses tilbud som er relevante her består af svensk for indvandrere (Sfi), svensk som andetsprog, alfabetisering, og grundlæggende voksenundervisning.

Sfi er det tilbud der anvendes i størst omfang med henblik på at opfylde integrationspolitikken. Grundlæggende voksenuddannelse er ikke kun rettet mod indvandrere, men indvandrere udgør en betragtelig del af deltagerne.

Formålet med Sfi er at give voksne indvandrere grundlæggende kundskaber i svensk sprog, men også at give voksne som mangler læse- og skrivefærdigheder mulighed for at udvikle disse færdigheder. Undervisningen i læsning og skrivning kan foregå på deltageres modersmål.

Der er en vedvarende kritik af Sfi som går på at for få deltagere opnår de forventede sprogfærdigheder og at gennemstrømningen på uddannelsen er for lav. For få deltagere opnår altså kundskabsmålene inden for rimelig tid, og de som afslutter uddannelsen har utilstrækkelige kundskaber i forhold til arbejdsmarkedets krav og til at fortsætte på videre uddannelse. Endvidere udtrykkes der ønske om at lærernes professionalitet styrkes og det kritiseres at en stor del af lærerne ikke har adækvat uddannelse.

Tidligere kritik har været rettet mod manglende muligheder for differentieret undervisning af den heterogene deltagergruppe hvor højt- og lavtuddannede blev undervist sammen. Et nyt modulsystem blev indført i 2003, hvilket til dels har afhjulpet problemet. Med det nye system består uddannelsen af fire moduler/niveauer fordelt på tre kursusveje<sup>5</sup>. I 2009 blev der end-

---

<sup>5</sup> Se bilag 2, oversigt over uddannelsens opbygning.

videre indført en ny kursusplan som var tilpasset den europæiske CEFR-referenceramme (Common European Framework).

Siden en lovændring i 2006 har Sfi kunnet kombineres med erhvervsarbejde, arbejdslivsorientering, validering, praktik, og andre former for uddannelse. For at muliggøre kombinationen af Sfi og arbejde, praktik eller andet og samtidig sikre et mere ensartet minimumsniveau mellem kommunerne, blev det i forbindelse med lovændringen besluttet at undervisningen over en fireugers periode minimum skal omfatte 15 undervisningstimer. Der er principielt ingen øvre tidsgrænse, hverken med hensyn til den ugentlige undervisningstid eller med hensyn til hvor mange år man kan følge uddannelsen. En indvandrer har ret til at følge Sfi så længe kursusmålene ikke er nået. Således har indvandrere der har boet i Sverige i mange år samme ret til at følge uddannelsen som ny-indvandrede. Dog skal deltageren fortsat have noget ud af undervisningen, og kan altså ikke fortsat modtage undervisning hvis der ikke længere sker fremskridt.

Hver tredje deltager på Sfi har ikke bestået en prøve efter tre års undervisning og en femtedel af deltagerne afbryder uddannelsen uden kendt årsag. I efteråret 2009 blev der igangsat et forsøg med præstationsbaseret belønning inden for Sfi i et forsøg på at øge gennemførslen.

Effekten af Sfi med hensyn til at komme i beskæftigelse er begrænset. Det kan tyde på at de svenskundskaber indvandrerne opnår gennem Sfi ikke er tilstrækkelige, tværtimod kan de som er i arbejde, og tilegner sig sproget herigennem, måske have fordele. Der er blevet gennemført forsøg med at kombinere Sfi med erhvervsarbejde.

Svensk som andetsprog er et sprogkursus som er mere avanceret end Sfi, om end kursusplanerne ligner hinanden. Det udbydes inden for grundskolen, gymnasiet og voksenuddannelsen. Derudover findes det som universitetsfag. Svensk som andetsprog består af en grundlæggende del og en anden del som bygger oven på. Formålet er at give grundlæggende læse- og skrivefærdigheder der kan anvendes i hverdags-, samfunds- og arbejdsliv og i fortsat uddannelse.

Grundlæggende voksenundervisning har til formål at give voksne de kundskaber og færdigheder som er nødvendige for at deltage i samfunds- og arbejdslivet, og kvalificerer til videre uddannelse på gymnasialt niveau, folkeoplysning eller erhvervsuddannelse. Undervisningen henvender sig således til voksne som mangler kundskaber på grundskoleniveau, og består

af fire kerneemner: engelsk, matematik, samfundskundskab og svensk eller svensk som andetsprog.

Ud af i alt 76.833 kursusdeltagere i 2007/08, deltog omkring en tredjedel (24.213) i Svensk som andetsprog. Heraf gennemførte 68 pct.. Således lader antallet af indvandrere der benytter sig af grundlæggende voksenundervisning til at være betragteligt, men det samlede antal deltagere er faldende.

Der er uddannelser som er rettet mod et erhvervsområde som kombineres med Sfi, således at uddannelse og praktik udgør en mere eller mindre velintegreret helhed. Det er i nogle tilfælde et krav for optagelse på erhvervsuddannelsen at deltagerne skal have gennemført en del af deres Sfi, for eksempel med godkendt B- eller C-niveau. Målet er at forstærke mulighederne for arbejde inden for et bestemt erhvervsområde. Det drejer sig blandt andet om erhvervsuddannelser inden for ældreomsorg, erhvervschauffør, gartneri og handel.

Inden for andre erhverv er Sfi-niveau ikke tilstrækkeligt. Blandt andet inden for sundhedsområdet findes stillinger der kræver autorisation (legitimation), her kræves, for personer der har taget uddannelse uden for EU, en faglig prøve der svarer til prøven for personer der tager uddannelsen i Sverige. Nogle studieforbund tilbyder en særlig uddannelse i svensk rettet specifikt mod sundhedsområdet, med fokus på den terminologi der anvendes på området.

## 6.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud

Kommunerne i Sverige gennemfører en del forsøg, ofte med udgangspunkt i Sfi, med henblik på at effektivisere og forbedre undervisningen og integrationsindsatsen. Der er både tale om initiativer som en enkelt kommune har taget, og om projekter og forsøg der gennemføres i samarbejde mellem flere kommuner. En stor del af projekterne er støttet af EU (Flygtningefonden eller Socialfonden) eller af den svenske stat.

En meget stor del af forsøgene drejer sig om på den ene eller den anden måde at kombinere Sfi med en form for erhvervspraktik med henblik på at indvandrerne hurtigere tilegner sig et erhvervsprog. 15 kommuner startede i slutningen af 2009 et forsøg med beskæftigelsespræmie og i 2007 indførte

man såkaldte indslusningsjob, hvori Sfi kunne indgå som en del af ansættelsen.

Projekterne foregår altid i samarbejde mellem flere parter. Både arbejdsformidlingen og de sociale myndigheder deltager i stort set alle projekterne og en af de ting der arbejdes videre på er udviklingen af samarbejdsformer mellem kommunerne og øvrige berørte myndigheder.

Et eksempel der kombinerer de to ønsker er erhvervs-Sfi, som er enestående fordi der er tale om et systematisk samarbejde i en hel region. Projektet har fokuseret på en helhedstænkning omkring hvert individ under introduktions- og uddannelsesforløbet, samt kontinuert sprogstøtte. Devisen i projektet har været „alt på en gang“, og Sfi, erhvervsuddannelse og praktik har altså kørt parallelt.

Det er et markant brud med den gængse form, hvor man starter med Sfi og først derefter er arbejdsformidlingen kommet på banen. I alt har 65 indvandrere gennemgået erhvervs-Sfi, hvoraf 60 har fuldført uddannelsen. Omkring 60 pct. har fået arbejde efterfølgende, langt hovedparten gennem praktarbejdspladsen. Derudover har en del påbegyndt studier på gymnasialt niveau eller søgt optagelse på en universitetsuddannelse.

Andre projekter, for eksempel „Sfi 40“, lægger vægt på kortlægning af deltagerens baggrund med henblik på individualisering af uddannelses tilbuddene ud fra baggrund, interesser, personlige ønsker og forventede fremtidsmuligheder i Sverige. Kortlægningen betragtes også som en motiverende faktor, idet studieplanen tidligt i forløbet kan tilrettelægges specifikt efter mål som deltageren anser som motiverende. Et tiltag i den forbindelse er meritporteføljer som skal være med til at sikre at man hurtigst muligt rammer rigtig med hensyn til indhold, form og niveau for den enkeltes uddannelse.

Som led i den individualiserede uddannelse og undervisning, benytter man sig a „blended learning“. Man skifter her mellem forskellige læringsformer såsom gruppearbejde, individuelle studier, studieture, forelæsninger, digitale studier, m.m.

Nogle projekter inddrager endvidere frivillige organisationer som Svensk Røde Kors, Rotary og politiske foreninger. Også folkeoplysningen spiller en aktiv rolle i dele af integrationsindsatsen, særligt i forbindelse med den del der vedrører samfundsdeltagelse og det svenske samfund som et multikulturelt samfund ses folkeoplysningen som en aktør der kan være med til at udvikle metoder til interkulturel dialog.

## 7. Analyse på tværs<sup>6</sup>

### 7.1 Baggrund

Danmark, Norge og Sverige er alle præget af relativt høj indvandring fra ikke-vestlige lande, primært i form af flygtninge (især Sverige) og familiesammenførte (især Danmark, Norge og Sverige), mens indvandringen til Finland i overvejende grad kommer fra Rusland og Letland. Indvandringen til Island består hovedsageligt af arbejdskraftindvandring. Arbejdskraftindvandring fra de nye EU-lande er også begyndt at udgøre en større andel af indvandringen til Danmark, Norge og Sverige de seneste år.

De fem nordiske lande er forskellige hvad angår omfanget af indvandre-re, indvandringens historik og sammensætningen af indvandrergrupper. Således varierer andelen af indvandrere fra 16 pct. af befolkningen i Sverige, 11 pct. i Norge over 9 pct. i Danmark, 8 pct. i Island til at udgøre 2,7 pct. i Finland<sup>7</sup>. Island oplever først og fremmest stor arbejdskraftindvandring, mens indvandrerne i Sverige primært udgøres af flygtninge. I de tre øvrige lande udgøres den største del af indvandringen af familiesammenførte.

Der er stor forskel på indvandrernes beskæftigelsesgrad i de fem lande. Således er beskæftigelsesgraden for indvandrere højest i Island med omkring 91 pct. og lavest i Finland med omkring 50 pct. I alle de fem lande er beskæftigelsesgraden lavere for indvandrere end for statsborgere fra de respektive lande. I Island er beskæftigelsesgraden dog næsten den samme for indvandrere og for islandske statsborgere.

Integrationsinitiativerne inden for voksen- og efteruddannelsesområdet er forskellige i de fem lande og opererer i forskellige kontekster hvad angår

---

<sup>6</sup> I bilag 1 findes fem skemaer som opsummerer forskelle og ligheder på tværs af de nordiske lande.

<sup>7</sup> Opgørelsen af andelen i de fem lande varierer og kan derfor ikke sammenlignes direkte. Opgørelsesmetoderne er beskrevet i de respektive nationale rapporter.

sammensætningen af typer af indvandrere og omfanget af indvandring. Der er dog fælles erfaringer at hente på tværs af landene, og en sammenligning af de forskellige måder at tænke integration ind i voksen- og efteruddannelserne kan i sig selv være inspirerende de nordiske lande imellem.

## 7.2 Nationale strategier og politik.

De fem lande lægger alle i deres integrationsstrategi og -indsats stor vægt på beskæftigelse. I alle landene betragtes beskæftigelse og selvforsørgelse som helt centrale elementer for vellykket integration. Ligeledes ser de fem lande sproget som en nødvendig forudsætning for integration på arbejdsmarkedet – og i samfundet.

Danmark, Finland og Norge har integrationslove. Danmark og Finland var blandt de første i Europa da begge lande vedtog en integrationslov i 1998 med ikrafttræden i 1999. I Norge blev Introduktionsloven vedtaget i 2003. Sverige og Island har ikke en tilsvarende integrationslov, men har som Danmark, Finland og Norge en centralt defineret integrationsstrategi med fokus på beskæftigelse og selvforsørgelse som de primære veje til integration. Island adskiller sig her fra de øvrige lande ved ikke at have tilsvarende fokus på at få indvandrere i beskæftigelse, idet der i Island i overvejende grad er tale om arbejdskraftindvandrere, der (for indvandrere uden for EU) har ansættelsesaftaler før de kommer til landet.

Endvidere er det et fællestræk at de nationale strategier og bestemmelser om integrationstiltag lægger vægt på individuelle handleplaner. Der er forskel mellem landene på hvor eksakte handleplanerne er, og hvorvidt der er sanktioner tilknyttet. Forskellene spænder fra Danmark på den ene side, med en individuel handleplan der konkret definerer målene for integrationsperioden, vejene til at nå målene samt sanktioner ved manglende overholdelse af kontrakten. Som den anden yderlighed blandt de nordiske lande er Island, som ikke har lovfæstede bestemmelser om integrations- eller introduktionsprogrammer.

I alle de nordiske lande er den frivillige sektor involveret i integrationsindsatsen, såvel i tilknytning til sprogundervisning som i form af egne integrationstiltag. I flere af de nordiske lande spiller folkeoplysningen en central rolle, særligt i forløb hvor det samfundsmæssige og værdimæssige kobles til sprogundervisning.



### 7.3 Integration gennem ordinær voksen- og efteruddannelse

I de fem nordiske lande omfatter uddannelsesaktiviteterne for indvandrere både sprogundervisning særligt rettet mod indvandrere og undervisning inden for det ordinære voksen- og efteruddannelsessystem.

#### *Sproguddannelser*

Et centralt omdrejningspunkt for integrationen af indvandrere er i alle de fem lande sproguddannelserne. I alle landene relaterer sproguddannelserne til CEFR-niveauerne<sup>8</sup> og er delt op i forskellige spor, niveauer og moduler<sup>9</sup>; desuden har Danmark, Finland, Norge og Sverige medlemsinstitutioner i ALTE<sup>10</sup>. Niveau- og sporinddeling på sproguddannelserne lader i flere af landene til at sikre at undervisningsholdene er ret homogene hvad angår deltagerens uddannelsesmæssige og sproglige forudsætninger. Særligt i Island er deltagergruppen dog ret heterogen på de enkelte hold, hvilket betyder at det er meget vanskeligt at målrette undervisningen. Med nyt modulsystem i Sverige, der blev indført i 2003, har deltagerne i dag et mere ensartet kundskabsniveau i svensk end tidligere.

De overordnede målsætninger med sproguddannelserne – at opnå tilstrækkelige sproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold til at kunne begå sig i samfundet på lige fod med samfundets øvrige borgere – er meget ens i de fem lande. For at opnå målene undervises der i grundlæggende kundskaber i sproget, grundlæggende læse-, tale-, lytte- og skrivefærdigheder, samt i kultur- og samfundsforhold. Timetallet er meget forskelligt mellem de fem lande. Mens indvandrere i Danmark og Finland kan få næsten 2000 timers sprogundervisning er tallet i Norge 300 timer, og i Island er den offentlige undervisningsplan 240 timer. I Sverige er der ikke fastsat nogen øvre grænse for antallet af undervisningstimer.

Med hensyn til alfabetiseringsundervisning adskiller Sverige sig fra de øvrige lande idet denne her kan foregå på indvandrenes modersmål (der er dog mangel på modersmålsundervisere med tilstrækkelige kundskaber). I de

---

<sup>8</sup> Common European Framework of Reference, en fælleseuropæisk referenceramme til beskrivelse af fremmed- og andetsprogskompetencer. Rammen dækker niveaubeskrivelser fra A1 som det laveste niveau til C2 som det højeste.

<sup>9</sup> I bilag 2 er vedlagt model af Danskuddannelsens opbygning som illustration.

<sup>10</sup> The Association of Language Testers in Europe, der blandt andet arbejder for fælles prøvestandarder og tværnational anerkendelse af certificering i Europa.

Øvrige nordiske lande foregår alfabetiseringsundervisningen på landets nationalsprog. I forbindelse med undervisningen i kultur- og samfundsforståelse er der i alle de nordiske lande forskellige muligheder for at anvende tolk.

Sverige er det eneste land der ikke stiller krav til sproglige kompetencer som forudsætning for statsborgerskab, enten i form af beståede sprogrøver eller dokumentation for fulgt sprogundervisning. Danmark har som det eneste land formaliserede krav til lærerkompetencerne på sproguddannelserne. I Norge hedder det at undervisernes kompetencer „bør“ omfatte norsk som andetsprog eller anden migrationspædagogik, mens en generel læreruddannelse er eneste krav i Sverige.

Endelig adskiller de fem lande sig markant fra hinanden med hensyn til finansieringen af sprogundervisningen. I Danmark, Norge og Island betaler staten tilskud på baggrund af dels hvor mange kursister der følger undervisningen, dels hvor mange der gennemfører/aflægger prøve. I de øvrige lande er finansieringen ikke på samme måde bundet op på gennemførelse og antallet af kursister.

I både Danmark, Finland og Sverige er en ret stor andel af indvandrerne fortsat arbejdsløse efter at have fulgt sproguddannelsen. I Danmark er knapt halvdelen af indvandrerne i arbejde efter at have fulgt Danskuddannelsen. I Finland og Norge er omkring en tredjedel arbejdsløse tre måneder efter at have deltaget i introduktionsuddannelsen. Evalueringer fra Danmark tyder på at Danskuddannelsen ikke giver tilstrækkelige sproglige kompetencer til at fortsætte i videregående uddannelse. I Finland tyder erfaringerne på, at udlændinge der gennemfører en arbejdsmarkedsrettet uddannelse, efter uddannelsen klarer sig bedre end gennemsnittet.

### *Almene voksenuddannelser på grundlæggende niveau*

I alle landene er der særlige forløb for tosprogede<sup>11</sup> i forbindelse med flere almene og forberedende voksenuddannelser. I Danmark er andelen af tosprogede på de relevante voksenuddannelser generelt steget siden midten af 1990'erne. Også i Sverige lader antallet af indvandrere der benytter sig af grundlæggende voksenundervisning, til at være betydeligt, om end det samlede antal deltagere er faldende. I Danmark er der fra 2009 indført krav til lærerkompetencer i undervisning i dansk som andetsprog; ingen af de øvrige lande har tilsvarende krav.

---

<sup>11</sup> Tosprogede refererer til både indvandrere og efterkommere.

Fælles for de nordiske lande er at sprogundervisning kobles til de øvrige kurser. Derudover er der i Danmark, Island og Norge udviklet særlige kurser og tilbud rettet mod indvandrere.

#### *Erhvervsrettede uddannelser rettet mod voksne*

Mens indvandrere i Norge og Sverige udgør en markant andel af det samlede antal kursister på arbejdsmarkedsuddannelserne (i Norge 39 pct. og i Sverige 34,1 pct.), benyttes arbejdsmarkedsuddannelserne i både Danmark og Finland stadig af en relativt lav andel indvandrere. De særlige indvandreruddannelser i Finland kan dog med rette betragtes som arbejdsmarkedsuddannelser, og de finansieres af arbejds- og erhvervslivmyndighederne. De tilbud der er i alle landene inden for arbejdsmarkedsuddannelserne som er særligt rettet mod indvandrere, har det til fælles at de på den ene eller den anden måde kombinerer sprogundervisning med faglig undervisning. I Island anvendes der derudover tolk i forbindelse med nogle kurser.

Det er en erfaring fra alle de nordiske lande at kombinationen af undervisning i sprog og fag lader til at have gode resultater, idet samspillet mellem de to virker gensidigt forstærkende.

En evaluering i forbindelse med social- og sundhedsuddannelserne i Danmark tyder på at det kan være vanskeligt for indvandrerkvinder at kombinere uddannelse med familieliv.

## 7.4 Integration gennem særlige voksen- og efteruddannelsestilbud

I Danmark anvender de centrale myndigheder årligt mange økonomiske ressourcer på særlige forløb for indvandrere. Modsat i Norge, Sverige og Island, hvor vægten i integrationsindsatsen i langt overvejende grad ligger på sprogundervisningen og de uddannelsesaktiviteter der direkte knytter sig hertil. I Finland finansieres hovedparten af de særlige initiativer af Den europæiske Socialfond og den Europæiske regionale udviklingsfond, og de beskæftiger sig med to overordnede temaer: arbejdsmarkedsrettet undervisning og forebyggelse af marginalisering.

I alle de nordiske lande er der gennemført et omfattende antal særligt tilrettelagte voksen- og efteruddannelsesforløb uden for eller i kombination

med det ordinære uddannelsessystem. Disse forløb har integration på arbejdsmarkedet som overordnet formål, men lægger vægt på forskellige faktorer med henblik på at nå dette mål. Forløbene gennemføres med forskellig lovmæssig og bevillingsmæssig baggrund, ofte med en kombination af uddannelseselementer fra flere sammenhænge og ofte i et samarbejde mellem flere instanser. I en del tilfælde har forløbene karakter af forsøgs- og udviklingsarbejder. Disse forløb er samlet i dette afsnit.

I de nationale rapporter er forløbene og de erfaringer som kan hentes fra de konkrete projekter, beskrevet yderligere. I denne rapport sammenfattes disse erfaringer på tværs af de mange særligt tilrettelagte voksen- og efteruddannelsesforløb i de nordiske lande.

### *Erfaringer*

Erfaringerne peger på at der kan opnås betydelige resultater med hensyn til øget integration på arbejdsmarkedet hvis der gøres en særlig indsats.

Erfaringerne peger også på at den særlige indsats er ressourcekrævende. I en del projekter foreligger evalueringer og beskrivelser af hvor stor en andel af de deltagende indvandrere der er kommet i arbejde eller uddannelse. I en del projektbeskrivelser findes også oplysninger om investerede ressourcer. Der foreligger imidlertid ikke data af en sådan kvalitet at der kan gives et klart svar på hvilke initiativer der giver størst integration for investerede ressourcer.

En vurdering af de særlige initiativers effekt og effektivitet vil være afhængig af den lokale og nationale kontekst: hvilke beskæftigelsesmuligheder foreligger, hvilken deltagergruppe er der tale om, og hvilke ressourcer kræver organiseringen af initiativet. Det er på den baggrund det skal vurderes hvilke initiativer og hvilke forløb der skal sættes i gang.

Med disse forbehold peger såvel de nordiske som de internationale erfaringer (se kapitel 8) på en række faktorer som i forskellige sammenhænge anvendt på rette måde forbedrer og styrker integrationen på arbejdsmarkedet. Der er således et erfaringsmæssigt belæg for følgende konstateringer:

*Anerkendelse af fælles ansvar.* Det er afgørende for forløbenes succes at myndigheder, virksomheder, uddannelsesinstitutioner m.fl. anerkender deres medansvar som centrale aktører. I Danmark er det på politisk og strategisk niveau konkretiseret ved trepartsforhandlingerne, hvor ministerier, kommuner og arbejdsmarkedets parter sammen udarbejder strategier for hvorledes

de overordnede strategier skal udmøntes. I blandt andet Norge er der eksempler på projekter som fokuserer på det fælles ansvar på projektniveau. Det drejer sig blandt andet om Verdalsprojektet.

*Samarbejde mellem relevante aktører.* På alle niveauer af integrationsindsatsen er det afgørende at alle relevante aktører samarbejder for at opnå det bedst mulige resultat. Det gælder samarbejde mellem offentlige instanser og private virksomheder, på tværs af myndigheder, mellem sprogcentre og frivillige organisationer, samt ikke mindst inddragelse af målgruppen: indvandrere. Inddragelse af relevante aktører i forbindelse med både planlægning og gennemførelse lader til at have positiv betydning for effekten. Eksempler på projekter der fokuserer på samarbejdet mellem relevante aktører er den danske Gribskov-model og det svenske Yrkes-sfi i Gävleborgs län.

*Kombination af sprog og fag.* Både i forbindelse med undervisning af indvandrere i forbindelse med ordinære uddannelses tilbud og i forbindelse med særlige tiltag, viser undersøgelser på tværs af de nordiske lande at kombinationen af undervisning i sprog og fag, ofte yderligere kombineret med vejledning og praktik, giver gode resultater. I forbindelse med uddannelse virker sprog- og fagundervisningen gensidigt forstærkende, og i forbindelse med beskæftigelse synes også en tæt kobling til en arbejdsplads at være en vigtig faktor. Projekter der har arbejdet med at kombinere sprog og fag er blandt andet det norske Arbejdssprog og HBGrandi-programmet i Island.

*Identifikation af målgruppe inden projektstart.* Flere projekter har oplevet problemer med at nå den ønskede målgruppe efter at projektet var sat i gang. Der er efterfølgende anvendt uforholdsmæssigt mange ressourcer på enten at forsøge at få fat på den „rigtige“ målgruppe eller på at dreje projektet, så det passer bedre til den faktiske målgruppe. Det er således ikke tilstrækkeligt at beskrive en målgruppe, det er vigtigt at have identificeret målgruppen og at have kontakt til den inden initiativet sættes i gang. Det danske initiativ Grundkursus i Arbejdsmarkedsdansk er et eksempel på et projekt der tager udgangspunkt i målgruppen.

*Klare mål med projektførelse.* Forløb der inkluderer klare mål med uddannelsen i form af målrettet specifik kompetencetilegnelse i forhold til at få arbejde har vist sig succesfulde. Uddannelsesforløb hvortil der er koblet en aftale om ansættelse efter gennemførelsen af forløbet, har været succesfulde. Det gør sig blandt andet gældende for det svenske projekt Solnamodellen.

*Fleksibel tilrettelæggelse.* Tilrettelæggelse af undervisningen så den passer i niveau, organisering og tilgængelighed i forhold til indvandrerguppen

er en væsentlig faktor for succes. Der er gode erfaringer med at anvende Informations- og kommunikationsteknologi (IKT) som en del af den fleksible tilrettelæggelse. For at projekterne kan bidrage til integration på arbejdsmarkedet, er det derudover helt centralt at indvandrernes ønsker og kompetencer matches med de lokale arbejdsmuligheder. De to norske projekter Portfolio og Migranosk samt det finske VULLNET-projekt, er alle eksempler på projekter der har anvendt IKT til at øge uddannelsens fleksibilitet og derved nå ud til flere deltagere.

*Mentor- og guideordninger.* Alle landene benytter sig af forskellige former for mentor- og guideordninger i forbindelse med arbejde og uddannelse. Ordningerne lægger vægt på den personlige kontakt og det menneskelige samvær. Ordningerne ser integration som en proces hvor den kontinuerlige opfølgning fra mentorside er væsentlig. Generelt er der positive erfaringer med brugen af mentorer i forhold til beskæftigelse og uddannelse af den enkelte, men især de svenske og norske evalueringer peger på at det er resourcekrævende i forhold til effekten. Den danske brobyggerordning er et eksempel på et vellykket mentorprojekt.

## 7.5 Projekter der demonstrerer god praksis

I de nationale rapporter er der beskrevet såvel puljer som konkrete projekter der danner erfaringsgrundlag for det fremadrettede arbejde. På den baggrund er der udvalgt et antal konkrete eksempler der både illustrerer generelle tendenser og gode resultater for de erfaringer som er indhøstet i de sammenhænge<sup>12</sup>.

### *Yrkes-sfi i Gävleborgs län, Sverige*

I det svenske projekt Yrkes-sfi i Gävleborgs län samarbejder 21 partnere, heraf 10 kommuner, om introduktion og integration af nytilkomne indvandrere. Der er således tale om et systematisk samarbejde om integration af indvandrere i en hel region. Gennem samarbejdet sikres en helhedstækning hvor den enkelte indvandrer er i centrum. Der udarbejdes en handlingsplan og en individuel studieplan. Erhvervsuddannelsen foregår parallelt med sprogundervisningen (SFI), og udvikling af et arbejdsrettet sprog (yrkes-

---

<sup>12</sup> De udvalgte projekter er uddybende beskrevet i de nationale rapporter.

språk) er et omdrejningspunkt. Der udvælges erhvervsområder som arbejdsmarkedet efterspørger. Der lægges stor vægt på en kontinuerlig opfølgning og tilbagemelding til deltagerne om deres progression. Erfaringerne viser at sproglæringen er gået betydeligt hurtigere end sproglæring gennem traditionel sprogundervisning.

#### *ABOAVITA, Finland*

Det finske projekt ABOAVITA blev gennemført på regionalt niveau i et samarbejde mellem otte uddannelsesinstitutioner fra voksenuddannelsessektoren. Samarbejdet gav mulighed for stor fleksibilitet med hensyn til skræddersyede uddannelsesstilbud og vejledning. Der blev udviklet en styre- og samarbejdsmodel med henblik på langsigtet hjælp til jobsøgning og uddannelsesvejledning kombineret med mentorvirksomhed, udvikling af nye undervisnings- og testmaterialer og et virtuelt læringsmiljø. En væsentlig del af projektet bestod i en kortlægning af og matchning mellem indvandreteres ønsker og kompetencer og de arbejdsmuligheder der er inden for forskellige erhverv og brancher.

#### *Verdalprojektet, Norge*

Det norske Verdalprojekt bygger på at lokale virksomheder optræder som ansvarlige aktører der samarbejder med de offentlige myndigheder om en indsats der kombinerer skole og arbejde. Projektet kombinerer behovet for lokal arbejdskraft med en integreret bedriftsnær faglig og sproglig oplæring med et godt resultat.

#### *Arbeidsnorsk, Norge*

Det norske projekt Arbeidsnorsk blev gennemført i Oslo og rettede sig mod kortuddannede inden for rengøring, sundhed og omsorg. Formålet var at give deltagerne mulighed for at vende tilbage til eller beholde deres arbejde. Oplæringens mål var at øge deltagerens sprogfærdighed i mundtlig kommunikation og i læsning og skrivning af nødvendige dokumenter. Kompetenceudviklingen skete i dagligdagen i tilknytning til arbejdet. Undervisningen var personlig understøttende, og det omfattede en mentorordning på arbejdspladsen. Som en del af projektet indgik oplæring af mentorer fra arbejds-

pladsen. Denne del af oplæringen omfattede kompetence til at beskrive de nødvendige sprog- og kommunikationskrav. Hovedkomponenten i arbejdet var en kombination af klare forventninger, støtte til deltagerne og opfølgning fra mentorside.

### *Brobyggerordningen, Danmark*

Mentorordninger på virksomheder bliver stadig mere udbredt i Danmark. De er med til at give tryghed og støtte til udfordringer i hverdagen og til at fastholde indvandrerne. Et meget vellykket mentorprojekt var Brobyggerordningen, som var medvirkende til at mentorordninger blev integreret i beskæftigelseslovgivningen. Deltagerne i projektet kom i beskæftigelse eller uddannelse, primært ordinær beskæftigelse i ufaglærte jobs i den private sektor. Et af resultaterne var at mentorerne, udover de faglige og sociale opgaver, var oplagte til at give input til danskundervisningen og til at hjælpe med at identificere områder hvor der var behov for sproglig opkvalificering. Erfaringen var derudover at ordningen havde fungeret positivt både i forhold til at fastholde indvandrerne i arbejde og i forhold til at aflive myter og påvirke holdninger i virksomhederne, der dermed blev mere tilbøjelige til at rekruttere indvandrere.

### *Grundkursus i arbejdsmarkedsdansk, Danmark*

Grundkursus i arbejdsmarkedsdansk er et særligt dansk initiativ, hvor sprogudbydere samarbejder med lokale virksomheder eller jobcentre med henblik på sprogundervisning. Formålet med puljen er at støtte tilbud til de personer der mangler dansksproglige kvalifikationer til at kunne fastholde et job eller komme i beskæftigelse. Undervisningen tilrettelægges ud fra arbejdsmarkedets behov og med henblik på at indvandrerens eventuelt senere kan deltage i en arbejdsmarkedsuddannelse eller en almen voksenuddannelse. Kurset kan enten foregå på en virksomhed eller hos udbydere af danskuddannelse. Grundkursus i arbejdsmarkedsdansk har blandt andet udmærket sig ved at tage udgangspunkt i en konkret målgruppe i planlægningen af et specifikt forløb. Det er således afgørende at undervisningstilbuddet både i indhold og tilrettelæggelse gennemføres fleksibelt i overensstemmelse med virksomhedens behov og kursistens behov på arbejdspladsen.



Der er endvidere omfattende projektvirksomhed under temaet Virksomhedsrettet integration af nydanskere. Omdrejningspunktet er et samarbejde med virksomheder om udvikling af fagsproglig kompetenceudvikling.

#### *HBGrandi-programmet, Island*

HBGrandi-programmet i Island havde som formål at etablere et effektivt sprogkursus for medarbejdere inden for fiskeindustrien i arbejdstiden. Det tog udgangspunkt i deltageres klart definerede behov for kompetenceudvikling. På den baggrund blev der udviklet et autentisk, relevant og sammenhængende undervisningsmateriale, og deltagerne fik lejlighed til at træne islandsk sprog gennem kommunikation med indfødte. I følge firmaets ledelse nåede man hovedmålet, dvs. medarbejderne kunne gøre sig forståelige på islandsk, og kurserne førte til positiv atmosfære og kommunikation på arbejdspladsen. Der kunne påvises målbare resultater i de sprogfærdighedstest som deltagerne gennemgik ved projektets afslutning. Projektet førte endvidere til mindre sygefravær, bedre omgangsformer og mere deltagelse i firmaets aktiviteter uden for arbejdstiden samt en mere afslappet firmakultur.

#### *SFI 40, Sverige*

I det svenske projekt SFI 40 indgår indvandrerne i et fuldtidsforløb tilrettelagt i forhold til individuelle udviklingsbehov. Så vidt muligt inddrages deltageres tidligere erhvervs erfaring. En væsentlig del af projektet består i en kortlægning af deltageres baggrund som forudsætning for den individuelle tilrettelæggelse. Projektet bygger på en differentiering af kompetenceudvikling i forhold til deltageres uddannelsesbaggrund, arbejds erfaringer og kultur. Deltagerne skal forstå progressionen i undervisningen, og målet er „independent learning“. Der er knyttet mentorer til projektet.

#### *Solnamodellen, Sverige*

I det svenske projekt Solnamodellen indgår ligeledes en kortlægning af deltageres kompetencer, arbejdslivserfaring og fremtidsplaner. Kortlægningen foregår gennem samtaler. På den baggrund tilrettelægges en differentieret kompetenceudvikling. Uddannelsen tilrettelægges i forhold til det lokale arbejdsmarkeds behov i nær kontakt med de lokale virksomheder. Der er

knyttet studie- og erhvervsvejledere til projektet. Aktiviteterne koordineres af „Kompetensforvaltningen“, der er et vigtigt omdrejningspunkt. Modellen synes meget effektiv med henblik på at få nyttilkomne indvandrere til at blive selvforsørgende.

### *Icelandic Online 1 og 2*

Icelandic Online 1 og 2. Målgruppen er unge voksne, universitetsstuderende, ungdomsskoleelever og andre unge, der interesserer sig for islandsk sprog og kultur, og som ønsker at tilegne sig islandsk som “heritage language”. Slutfærdighederne følger CEFR-standarder. Kurset er gratis og åbent for alle. Kurset omfatter 900 opgaver, og er en samordning af grammatik, ordbog og ekstensiv løbende feedback. Hver opgave har tre forskellige klart definerede mål for pragmatik, ordforråd og grammatik. Projektet Icelandic Online var støttet af EU, Norplus Sprog, Islands forskningsfond (RANNÍS), Islands Universitet og Kultur- og undervisningsdepartementet. Der er indtil nu registreret 16.000 brugere og ca. 500 besøg daglig. Godt 25 pct. af brugerne bor i Island.

### *Portfolio og Migranorsk, Norge*

To IKT-baserede norsksproglæringsprogrammer, Portfolio og Migranorsk, har fået en vis udbredelse i Norge i de seneste år. De to programmer giver mulighed for selvstyret og fleksibel læring. Programmerne udvikles med henblik på udvikling af sprogkompetence på forskellige niveauer og i forhold til forskellige jobfunktioner.

### *VULLNET-projektet, Finland*

I det finske VULLNET-projekt var målet at udvikle indvandrerens IT-færdigheder til et niveau der modsvarer behovet i medborgerens hverdag. Målgruppen bestod af deltagere der sjældent nås af den ordinære indvandreruddannelse: mødre med børn, arbejdsløse, handicappede og ældre. I rekrutteringen og planlægningen drog man nytte af samarbejdet med lokale indvandrergrupper og med myndigheder der dagligt arbejder med indvandre-re. Kurserne blev skræddersyet i forhold til deltagerens sproglige niveau og kulturelle baggrund. Undervisningen var desuden tilrettelagt fleksibelt ud fra

deltagernes sociale situation og modersmål med henblik på sammensætning af homogene deltagergrupper. Der blev støtte med pasning af børn, og der blev anvendt tolke som hjælpelærere. Målet var at opnå IT-kørekort. IT-færdighederne blev efterfølgende fulgt op med henblik på deltagernes egen videreførelse af kompetenceudviklingen.

#### *Gribskovmodellen, Danmark*

Et dansk projekt, Gribskovmodellen, har været banebrydende med hensyn til etablering af samarbejde mellem aktører og med hensyn til klare mål for undervisningen. Det har dannet baggrund for flere nye projekter. Modellen er et selvstændigt indsatsområde under initiativet „Nydanske kvinders ressourcer i fokus“. Selve modellen bygger på et pointsystem baseret på faglige standarder. Ved opnåelse af 44 point i projektets test og gennemførelse af fire ugers praktik, er man garanteret ordinær beskæftigelse på virksomheden. Modellen er udviklet i tæt samarbejde mellem virksomhed, kommune, sprogcenter, ministerium og et konsulentbureau. Modellen bygger således på et intensivt vejlednings- og træningsforløb kombineret med et test- og score-system. Den omfatter derudover 2½ times fagrettet danskundervisning om dagen. Projektet er rettet mod kvinder på kontanthjælp med „væsentlige begrænsninger i sproglige, faglige, sociale og helbredsmæssige forudsætninger for at indgå i arbejdsstyrken“. Et år henholdsvis tre måneder efter afslutningen af første og andet gennemløb er alle deltagere i ordinær beskæftigelse.

#### *Guidetjeneste, Norge*

I Norge har et antal lokalforeninger i Røde Kors tilbudt guidetjeneste til nyankomne flygtninge. Flygtningeguider gennemfører et kursus i Røde Kors regi. En flygtningeguide skal fungere som vejviser i det nye samfund for derigennem at give flygtningen mulighed for at være selvhjulpne i samfundet. Ordningen fungerer som et bindeled til lokalsamfundet og sikrer en smidigere integration. Guiden fungerer som medmenneske og som referencemand, og samværet er lige så vigtigt som overførelsen af kundskab.

*Integration i Sommenbygd, Sverige*

Et tilsvarende svensk projekt, Integration i Sommenbygd, forsøgte at skabe en sammenhæng mellem uddannelse, arbejde, foreningsliv, samfundsliv og kontakt med svenskere. I projektet indgik det lokale foreningsliv, Rotary, Røde Kors og politiske foreninger. Projektet havde en midlertidig succes, men en videreførelse ville kræve en kommunal finansiering.

## 8. Internationale erfaringer

Der findes et stort antal publikationer som nationalt og tværnationalt beskæftiger sig med temaet integration og med de faktorer der kan fremme integration. Det er imidlertid karakteristisk for området at der kun er beskedent systematisk forskning i emnet. Flere rapporter, blandt andet fra internationale organisationer som OECD, peger på dette forhold som bemærkelsesværdigt og problematisk.

En rapport fra det Canadiske Council of Learning udarbejdet til OECD bekræfter dette forhold. Rapporten er baseret på en gennemgang af mere end 4000 artikler fra 36 lande. Artiklerne drejer sig alle om indvandring og integration, men kun 20 af dem behandler emnet ud fra en evidensbaseret forskningsmetodik (OECD 2007b).

De fleste af undersøgelseerne er – som denne nordiske undersøgelse – baseret på komparative studier af god praksis. I det følgende sammenfattes erfaringerne. Sammenfatningen er baseret på rapporter bl.a. fra OECD samt på enkeltstående undersøgelser der bekræfter eller supplerer de fundne resultater.<sup>13</sup>

### *Integration på arbejdsmarkedet*

I 2007 gennemførte OECD en tværnational undersøgelse af indvandrernes integration på arbejdsmarkedet (OECD 2007a). Undersøgelsen omfatter flere OECD-lande. Undersøgelsen fokuserer ikke på uddannelse, men på faktorer som kan fremme beskæftigelsen af indvandrere. Den konkluderer at det ikke er muligt at pege på én enkelt faktor som afgørende for integrationen på arbejdsmarkedet. Integrationen er afhængig af konjunkturerne, ind-

---

<sup>13</sup> Der er foretaget en systematisk søgning i relevante rapporter i OECD-regi og EU-regi samt i den systematiske database ERIC.

vandringens historie, sammensætningen af indvandrergupperne med hensyn til alder, kompetenceniveau, oprindelsesland og baggrund for immigration samt den førte politik på området. Også forhold som diskrimination spiller en væsentlig rolle.

Undersøgelsen konkluderer bl.a. at sprogkompetence er den vigtigste humane kapital i forbindelse med integration (p. 44–46). I forlængelse heraf konstateres at indvandrere fra OECD-lande med samme sprogkompetence og samme uddannelsesniveau som ikke-indvandrere har den samme gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens. Dette gælder ikke for indvandrere fra ikke-OECD-lande (p. 47).

Det konstateres endvidere at kompetence og arbejds erfaringer fra hjemlandet ofte ikke anerkendes af arbejdsgivere. Den manglende anerkendelse har konsekvenser for såvel beskæftigelse som lønniveau (p. 49).

Undersøgelsen peger på at programmer som giver arbejdsgiveren mulighed for at se hvad indvandrerens kan gøre på jobbet, synes at være effektive med hensyn til at sikre fast beskæftigelse (p. 50). Konstateringen understøtter argumenterne for de projekter der knytter uddannelse og ansættelse sammen fx i form af praktik.

I OECD-rapporten er det interessant i forhold til denne nordiske undersøgelse at Danmark har den markant højeste andel af kortuddannede indvandrere (50 %), mens Sverige har den laveste (30%). Til gengæld er beskæftigelsesfrekvenserne nogenlunde på samme niveau i de to lande, nemlig omkring 60 %, dog væsentlig højere for mænd end for kvinder.

Rapporten konkluderer at velkomstprogrammer er nyttige for indvandrede med begrænset viden om værtslandets sprog og samfundsforhold. Dette gælder ikke mindst for den del af indvandrerne som ikke har et direkte jobperspektiv, fx flygtninge og familiesammenførte. For både Danmark og Sverige konstaterer OECD at der er gode erfaringer med (tidlig) sprogundervisning af et vist omfang, anslået 500 timer, med hensyn til beskæftigelse. Der kan ikke konstateres en beskæftigelseseffekt af sprogundervisning herudover.

Endelig konstaterer undersøgelsen at der synes at være enighed om vigtigheden af arbejdsrelaterede sprogkurser, differentieret undervisning i forhold til indvandrerens kompetencer og nytten af mentorprogrammer. Det sidste med henblik på uformel sprogbrug (p. 55).

### *Indvandring i et lokalt perspektiv*

I *From Immigration to Integration* (OECD 2006) sammenfattes erfaringerne fra fem landes arbejde med integration af indvandrere set ud fra et lokalt perspektiv. Det drejer sig om Canada, England, Italien, Spanien og Schweiz<sup>14</sup>. Erfaringerne peger på betydningen af uddannelse og træning, herunder sproguddannelse, jobtræning og mentorordning. Der peges også på betydningen af anerkendelse af realkompetence. Det tilføjes at den konkrete implementering skal differentieres i forhold til den lokale kontekst. Rapporten konstaterer at der i Spanien og Italien er fokus på en bredere social integration end på integration på arbejdsmarkedet.

Med hensyn til voksen- og efteruddannelse peger rapporten på vigtigheden af (p. 19):

- Samspelet mellem uddannelse og lokalt arbejdsmarkedsbehov
- En stærk evalueringskultur
- Samarbejde mellem lokale institutioner, herunder lokale virksomhedsnetværk
- Støtte til lokalt udviklingsarbejde
- Målrettet differentieret indsat mod bestemte målgrupper
- Hurtig indsat umiddelbart efter ankomst

Rapporten diskuterer på baggrund af indsamlede erfaringer hvilket sprogniveau der er optimalt for at kunne indgå på arbejdsmarkedet. Der konkluderes at generelle sprogkurser i almindelighed ikke er tilstrækkelige, og at sprogkravene vil stige i videnøkonomien (p. 58).

### *Integration i et europæisk perspektiv*

En undersøgelse der belyser integrationen af flygtninge og indvandrere i et europæisk perspektiv (Frimodt 2009), fokuserer på erhvervsuddannelserne, hvor der også er en relativ stor andel voksne. Undersøgelsen er baseret på materiale fra OECD (bl.a. National Migrations Outlook) og EU samt på enkeltstående undersøgelser. Formålet er at identificere god praksis med henblik på overførsel til nationale strategier.

---

<sup>14</sup> I de fem lande er forskellen mellem indvandreres og ikke-indvandreres erhvervsfrekvens mindre end i de nordiske lande. Det samme gælder arbejdsløshedsraten (side 35 i rapporten).

I rapporten genfindes en række anbefalinger fra andre tilsvarende sammenfatninger:

- Validering af realkompetencer skal udvikles. Rapporten beskriver hvordan det australske system både inddrager generelle uddannelseskompetencer og fagspecifikke kompetencer i forbindelse med anerkendelse af kompetencer fra hjemlandet.
- Praksisnær undervisning hvor erhvervsskoler og virksomheder samarbejder om kompetenceudvikling, herunder forløb med kombination af sproglige og erhvervsrettede elementer.
- Efteruddannelse af undervisere (i erhvervsuddannelserne) med henblik på en multikulturel tilgang.
- Mentorordninger hvor der ydes særlig støtte til særlige deltagere har vist sig effektive i flere OECD-lande.

### *Integrationspolitik og integrationsstrategier*

I en rapport til *Europakommissionen* (Ray 2004) præsenteres resultaterne af en analyse af integrationspolitikken i en række EU-lande, USA og Canada med henblik på programmer og politikker som sigter mod social mobilitet og deltagelse på arbejdsmarkedet. Rapporten konkluderer at der er en afgørende forskel på integrationspolitikken i USA og Europa. I USA overlades integrationen i væsentlig grad til den private sektor. I Europa er der udviklet strategiske programmer med henblik på integration i forhold til arbejdsmarkedet. I de europæiske programmer er uddannelse og uddannelsessystemet en afgørende faktor. I en række EU-lande lægges stor vægt på tilegnelse af værtslandets sprog, og der tilbydes undervisning i faglige færdigheder – i modsætning til i USA. Rapporten peger på den begrænsede anerkendelse og validering af kompetence erhvervet i hjemlandet. Rapporten peger endvidere på at integrationen på arbejdsmarkedet ikke alene er afhængig af faglig kunnen og sproglige færdigheder, men også af familiens stabilitet og sociale støttestrukturer som fremmer ansættelse og oplyser om muligheder (Ray 2004).

*The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* har gennemført en undersøgelse af nationale og lokale integrationspolitikker i Europa (Borkert 2007). Undersøgelsen omfatter 12 EU-lande, herunder Sverige og Finland, og 14 europæiske byer, herunder Stockholm. Rapporten, der udkom i 2007, konkluderer at nationale integrationspolitikker



er meget forskellige. På den baggrund er det vanskeligt at foretage en sammenfatning af hvilke hovedtræk der findes med hensyn til de formelle rettigheder og strategier for integration. Af særlig interesse i et nordisk perspektiv er rapportens konstatering af at hovedvægten i Tyskland, Østrig og de skandinaviske lande ligger på inklusionen af indvandrere i velfærdsstaten. Rapporten konkluderer på den baggrund at særlige integrationspolitikker på det nationale niveau er mindre relevante. Ikke desto mindre er der mange integrationsperspektiver på det lokale niveau. I Tyskland fx er disse i stor udstrækning varetaget af velfærdsorganisationer. Dette i modsætning til fx Storbritannien og Holland, hvor vægten lægges på fastholdelse af kulturelle forskelle og indvandrernes etniske identitet (Borkert 2007).

### *Voksenuddannelse og integration*

*Europakommissionen* har udarbejdet en håndbog om integration (Niessen 2004 og 2007). Bogen er baseret på god praksis fra medlemslandene, og formålet er at give en række anbefalinger med henblik på integrationen. Den fokuserer ikke på uddannelse, men peger dog på forhold som er relevante i forhold til voksen- og efteruddannelse.

I forhold til introduktionskurser konkluderer håndbogen at god praksis peger på fleksible introduktionskurser som tillader parallel undervisning af sprog og arbejdsmarkedsdeltagelse frem for kurser baseret på en sekventiel model for sproglæring, erhvervsuddannelse og højere uddannelse. Det ideelle er kurser der integrerer sproglæring, erhvervsrettet uddannelse og validering af eksisterende kompetence. Som konsekvens heraf peges på værdien af undervisning på deltid, fjernundervisning eller e-læring som tillader deltagelse i introduktionsprogrammer samtidig med at være i arbejde (Nissen 2004).

Et væsentligt punkt er validering af eksisterende kompetencer. Håndbogen siger i den forbindelse at det er væsentligt at overvinde vanskelighederne ved formel anerkendelse af kompetence, og at såvel arbejdsgivere og organisationer som regeringer finder mere fleksible veje til at måle og validere kompetence.

Herudover peger håndbogen på vigtigheden af at sikre gode vilkår for etnisk iværksætteri (entrepreneurship), hvilket er en vigtig del af jobskabelsen.

### *Faktorer der bestemmer deltagelse*

En engelsk rapport sammenfatter resultaterne fra en række undersøgelser af hvad der sikrer høj deltagelse i uddannelse for indvandrere over 16 år. Konklusionen er at der er evidens for at økonomiske initiativer har stor virkning. Det konkluderes også at mentorordninger kan mindske frafald, og at arbejdspladslæring kan have en positiv effekt på deltagelse (Torgerson 2007).

### *Kombination af arbejde og uddannelse*

En undersøgelse af et svensk pilotprojekt dokumenterer at deltagere på et kursus for indvandrere som kombinerede arbejdsorienteret sprogindlæring med praktisk arbejdspladstræning, havde meget hurtigere overgang fra arbejdsløshed til beskæftigelse sammenlignet med en kontrolgruppe. Kurset rettede sig mod arbejdsløse indvandrere med svag svensk-sproglig kompetence (Delander 2005).

### *Arbejdsplads og sprogundervisning*

En amerikansk artikel (Brooks 2009) diskuterer hvor sprogindlæring bør finde sted – i klasselokalet eller i praksis. På baggrund af forholdene i USA argumenteres der for at for den del af indvandrerne som indgår i arbejdsstyrken, og som har utilstrækkelige sprogkompetencer, vil undervisning tæt knyttet til arbejdspraksis være hensigtsmæssig. Det vil sikre størst mulig transfer mellem sproglæring og sproganvendelse.

### *Betydningen af sprogkompetence*

Tal fra USA bekræfter sammenhængen mellem sprogkompetence og beskæftigelse blandt indvandrere. Andelen af indvandrere uden for arbejdsmarkedet var således kun halvt så høj for indvandrere med gode sprogkunderskaber (her målt som læsekompetence) som for dem der scorede under basissniveauet. Forskellen målt i forhold til indkomst var betydeligt højere. Det konkluderes at det er muligt at finde beskæftigelse uden høj læsefærdighed (i engelsk), men at en læsefærdighed over middel øger såvel beskæftigelsesmuligheder som lønniveau betydeligt (Heide S. W. 2009).

### *Indflydelse på sproglæring*

Der er gennemført flere studier af hvilke faktorer der har betydning for indlæring af et nyt sprog. Resultaterne er i høj grad afhængige af konteksten, fx hvilket land der er tale om, og i hvilken situation. De er derfor kun i begrænset udstrækning anvendelige til perspektivering af nordiske forhold. Et større australsk studie peger på en række forhold som er af betydning for sproglæringen. De vigtigste faktorer er: hvor indvandrerne kommer fra, hvilken grundelse de har for indvandring, indvandrernes alder, kulturelle kontakter i hjemlandet og familieforhold. Studiet peger også på at de formelle krav har en positiv indflydelse på sproglæringen, dog kun for nogle grupper af indvandrere (Chriswick 2004).

### *Pædagogiske strategier*

Internationale erfaringer peger på positive resultater af en særlig interkulturel pædagogik, *culturally responsive teaching* (CRT). Metoden har en helhedsorienteret tilgang der bygger på individualisering af undervisningen i forhold til deltagerens forudsætninger. Antagelsen er at jo mere læreren er i stand til at tage hensyn til og positivt udnytte forskellene i klasseværelset, desto mere føler de studerende sig trygge og respekterede, hvilket giver større engagement og større læringsudbytte. Hovedindholdet er altså en respekt for de forskellige identiteter og kulturelle forskelle – forhold som udnyttes til positive læringsværdier. Erfaringerne, der tager afsæt i god praksis, synes rimelige, men de mangler en mere videnskabelig dokumentation (OECD 2007b: p. 18).

Et studie af engelsk som andetsprog i Storbritannien peger på at individualiseringen af undervisningsplanerne bør omfatte indvandrernes erfaringer fra livet uden for undervisningsrummet. Det er nødvendigt at anlægge et helhedsperspektiv på indvandrerens livssituation for at skabe og udnytte muligheder i forhold til arbejdsmarked og medborgerskab (Cooke 2006).

En undersøgelse fra Storbritannien om anvendelse af e-læring i forbindelse med læring af (engelsk) sprog viser at denne læringsform ikke i sig selv kan tiltrække deltagere som ikke på anden måde deltager i uddannelse, men at den øger motivationen og giver den lærende bedre kontrol over egen læring, og e-læring kan give anledning til at træne sproget sammen med andre i samme situation (Webb 2006).

Et komparativt projekt beskriver e-læring og integration af indvandrere på arbejdsmarkedet i fem europæiske lande. Danmark og Norge indgår i projektet. Der er ingen samlet erfaringsopsamling, men der beskrives fem modeller som alle vurderes positive med hensyn til gennemførelse og opnåelse af læringsmål (Gregersen 2005).

### *Validering af realkompetence*

En undersøgelse af validering af realkompetence i henholdsvis Canada og Sverige konkluderer at på trods af de gode hensigter og politiske ønsker om at anerkende indvandrernes reale kompetence, prior learning assesment and recognition (PLAR), så fungerer systemet mere som en barriere end som en måde at inkludere og anvende eksisterende kompetence. Mens nogle former for kompetence godkendes som gyldige, så bliver indvandrernes kompetence ofte betragtet som ugyldige eller mindre valide, konkluderer undersøgelsen (Anderson 2009).

### *Læreruddannelse*

På baggrund af to engelske forskningsprojekter konkluderes det at uddannelse af undervisere der skal undervise i engelsk som andetsprog, med fordel kan styrkes med mentorordninger og praksisbaseret læring (Lucas, 2007).

## References

- Anderson, P., Guo, S. (2009). Governing through non/recognition: the missing „R“ in the PLAR for immigrant professionals in Canada and Sweden. *International Journal of Lifelong Education*, 28(4), 423–437.
- Borkert, M., Bosswick W., Heckmann F., Lüken-Klassen, D. (2007). Local integration policies for migrants in Europe. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Brooks, A. K. (2009). Complexity and Community: Finding What Works in the Workplace ESL. *New Directions For Adult And Continuing Education*, 121, 65–74.
- Chriswick, B. R., Miller P.W., (2004). Language skills and immigrant adjustment: what immigration policy can do. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Cooke, M. (2006). When I ake up I dream of electricity: The lives, aspirations and „needs“ of Adult ESOL learners. *Linguistics and Education*, 17, 56–73.
- Delander, L., Hammerstedt M., Månsson J., Nyberg E. (2005). Integration of immigrants. The role of Language Proficiency and Experience. *Evaluation Review*, 29(1), 24–41.
- Frimodt, R., Larsen, J.O. (2009). EUD og integration af flygtninge og indvandrere – i et europæisk perspektiv. København: Nationalt Center for Erhvervspædagogik.
- Gregersen, E. (2005). Learning By Doing – Best Practices on Integration of Migrants to the Labour Market. Copenhagen: European Commission, Education and Culture.
- Heide S. W., C. J., White S., Soroui, J. (2009). Assessing the Literacy Skills of Adult Immigrants and Adult English Learners. *New Directions For Adult And Continuing Education*, spring(121).
- Lucas, N. (2007). The in-service training of adult literacy, numeracy and English for Speakers of Other Languages teachers in England; the challenges of a „standard-led model“. *Journal of In-service Education*, 33(1), 125–142.
- Niessen, J., Schibel, Y. (2004). Handbook on Integration – for policy-makers and Practitioners. Luxembourg: European Commission.
- Niessen, J., Schibel, Y. (2007). Handbook of Integration – for policy-makers and practitioners. Luxembourg: European Commission.
- OECD (2006). From Immigration to Integration – Lokal Solutions to a Global Challenge. OECD (2007a). Jobs for Immigrants – Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden. OECD (2007b). Policies & Practices Supporting the Educational Achievement and Social Integration of First and Second Generation Migrants: A Systematic Review. Vancouver: Canadian Council on Learning.
- Ray, B. (2004). Practices to Promote the Integration of Migrants into Labour Markets. Washington: Migration Policy Institute.
- Torgerson, C., See B., Low G., Wright K., Gorad S. (2007). What are the factors that drive high post-16 participation of many minority ethnic groups, and what strategies are effective in encouraging participation? London: EPPI.

Webb, S. (2006).

Can ICT reduce social exclusion?

The case of an adults' English lan-

guage learning programme. *British*

*Educational Research Journal*, 32(3),

481–507.

# English summary

National Center of Competence Development has produced a survey of integration through adult and continuing education in the Nordic countries.

The findings are presented in six reports: five national reports and this report in which the findings are summarized, compared and elaborated on. The present report encompasses the results of cross-cutting analysis of similarities and differences between the Nordic countries concerning strategies, initiatives, experiences and good practice. The results of the analysis are put into an international context.

## *Findings*

The Nordic initiatives in the area of adult and continuing education in relation to integration can be described in terms of the following factors:

National differences concerning the immigration profile:

- The Nordic countries differ substantially in terms of immigration history, the extent of immigration, and the composition of the immigrant groups.
- As a result of the above the national initiatives differ and may not be readily transferred from one country to another.

## Integration Strategies

- All the Nordic countries greatly emphasize employment and self support in their national integration strategies
- The Nordic countries all consider the national language as a necessary prerequisite for integration on the labor market and in society as a whole

- The national strategies and resolutions on integration initiatives all emphasize individual action plans as a central instrument

### Language Courses

- In each of the five Nordic countries the focal point of integration of immigrants is language teaching
- The overall goal of the language courses is identical in the five countries: to achieve sufficient language skills and knowledge about cultural and social conditions to be able to engage in society on equal footing with other citizens
- The language courses refer to CEFR-standards (Common European Framework) in all the countries
- In all the countries, the language courses are divided into different tracks, levels and modules. The extent of the teaching (how many hours the immigrants are entitled to be taught) differs significantly
- Denmark is the only country in which the requirements for teacher competences are formalized for teachers teaching Danish as a second language
- The five countries differ notably regarding the financing of language courses
- In all the countries a significant part of the immigrants are still unemployed after having participated in language courses

### Ordinary adult education

- All the countries provides special courses for bilingual citizens in connection with preparatory and general adult education
- Immigrants in Norway and Sweden participate in vocational learning to a greater extent than immigrants in the other Nordic countries
- Language courses are often provided in connection with vocational studies as language training for specific purposes

### Specific initiatives

Based on experiences and evaluations of specific initiatives undertaken in the Nordic countries it can be concluded that the integration on the labor market will be most effective if adult education and training has the following characteristics:



- Systematic cooperation between relevant actors
- Close relation between workforce needs and functional organization of education in relation thereto
- Clear goals with courses regarding job opportunities and recruitment
- Combination of vocational learning/courses and language learning/courses
- Flexible organization of education in relation to participants' practical needs in order to be able to participate, for instance e-learning or use of ICT
- Personal support in form of mentoring. The mentor must be familiar with local working conditions
- Lucid identification of target group and identification of the target group's needs and prerequisites

#### International experiences and findings

The international experiences and findings confirm the experiences gained from the specific Nordic initiatives as described above. The international experiences add the following to the above conclusions:

- There is very little evidence-based research on the interaction between adult education and training and integration, and on the impact of the interaction between the two.
- There is generally not sufficiently developed systems (nor in the Nordic countries) for validation / recognition of prior learning from the immigrants' native country.

#### *Recommendations*

When assessing the extent to which one can apply lessons from one situation to another it is important to be aware of the contextual differences. Best practice in one situation is not necessarily best practice in another. An assessment of the efficacy and effectiveness will depend on the local and national context, including factors such as the employment opportunities available, the participant group and the resource requirements.

As described above, there are some similarities between the Nordic countries – especially regarding language training – but there are also some dif-

ferences. Across the differences it is possible to identify some general recommendations for further research and possible follow-up studies.

It is a characteristic across the Nordic countries that there is an extensive practice with regard to adult education of immigrants. It is also a common feature that there is only limited material that provides an opportunity to assess the effectiveness of different approaches to the education of adult immigrants. This is partly due to the fact that there are severe methodological problems connected to such impact assessments. Furthermore comparisons of the output of different activities must be related to the activities' different purposes.

In connection with the extensive development work that has been accomplished in a Danish context there has been produced a number of evaluations assessing the relation between effectiveness and effort. This strengthens the possibilities of prioritizing which areas new initiatives should focus on.

It is recommended to enhance the work towards more systematic assessments relating the effect of different initiatives to the resources used.

At the Nordic level there are different types of qualification of teachers who teach adult immigrants. The experiences with the ongoing activities are generally positive. It is recommendable to initiate more systematic competence development for the group of teachers.

It is a general feature from the experiences from the Nordic countries that teaching becomes more effective in terms of completion and transfer of what is learned, the more specific the teaching is regarding the immigrants' goals, needs and preconditions. It is recommended to work more thoroughly with differentiating the competence development of adult immigrants.

It is a general feature from the experiences of the Nordic countries, that the teaching becomes more effective in terms of completing the courses and of integration on the labor market, the more specific the teaching is regarding the context the teaching is aimed at. It is recommended to work with relations between education and training and the goal of the education/training with regard to application in a job market context.

According to both the national and international experiences well functioning systems of validation of the immigrants' skills and competences from the native country are lacking. It is recommended to collect experiences regarding the use of validation of competences and assessment of prior learning.

Especially Norway, Iceland and Finland, have good experiences with the use of Information and Communication Technology (ICT) as part of the competence development of immigrants. It is recommended to enhance the use of ICT in the education of adult immigrants, and to collect systematic experiences with this work.



## Bilag 1. Skemaer

### Skema 1. Oversigt over indvandringens størrelse, sammensætning og beskæftigelse.

	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Indvandreres andel af bef., ca. 15	16%	11%	8%	2,7%	9%
Indvandrings-sammensætning 16	Primært familiesammenførte. Stigende arbejdskraftindvandring fra vestlige lande og fra Asien og et relativt stort antal flygtninge.	Primært familiesammenførte, sekundært indvandrere der er kommet på baggrund af flugt og arbejdskraftindvandring	Primært arbejdskraftindvandring.	Primært familiesammenførte og indvandring fra Rusland og Estland.	Primært familiesammenførte fra ikke-vestlige lande og arbejdskraft indvandring fra EU-lande.
Indvandrernes beskæftigelsesfrekvens	Indvandrere: 67 % (Indvandrere fra lande uden for Europa har højere arbejdsløshed end indvandrere fra Europa) Svenskere: 77 %	Indvandrere: Ca. 64 % (Amerika/Oceanien: 66 %, Øst-Europa uden for EU: 63 %, Asien: 57 %, Afrika: 50 %) Hele befolkningen: 72 %.	Indvandrere: Ca. 91 % Islændinge: 92,5 %	Indvandrere: Ca. 91 % Islændinge: 92,5 %	Indvandrere: Ca. 60 % (ikke-vestlige indvandrere: 53,4 % vestlige indvandrere: 64,0 %) Danskere: 78,7 %

<sup>15</sup> Indvandrer defineres i Danmark, Island, Norge og Sverige som personer der er født i udlandet af forældre hvor ingen af dem er statsborgere eller født i det respektive land. I Finland defineres indvandrer som en person der er flyttet for at opholde sig i en anden nationalstat.

<sup>16</sup> I Sverige indgår også svenske statsborgere som vender tilbage til Sverige efter nogle år udenlands også i statistikken over indvandrere.

<sup>17</sup> Beskæftigelsesfrekvensen er et udtryk for hvor stor en andel af indvandrerne, henholdsvis befolkning, der er i beskæftigelse. Der er en lille forskel mellem landene på hvilken aldersgruppe der indgår i definitionen. Mens det i Danmark drejer sig om folk i alderen 16-64 år, medtager man i Island folk mellem 16-70 år. I Finland dækker tallet udlændinge der defineres som alle, der ikke er finske statsborgere.

## Skema 2. Introduktionsprogrammer i de nordiske lande

	Sverige		Norge		Island		Finland		Danmark	
Integrationslov	Nej		Ja, Introduktionsloven fra 2003	Ja, Forslag fremlægges i Alltinget i foråret 2010	Nej, Integrationsloven fra 1998	Ja, Integrationsloven fra 1998			Ja, Integrationsloven fra 1998	
Overordnede mål	Beskæftigelse og selvfor-sørgelse		Beskæftigelse og selvfor-sørgelse	Beskæftigelse og selvfor-sørgelse	Beskæftigelse og selvfor-sørgelse	Beskæftigelse og selvfor-sørgelse			Beskæftigelse og selvfor-sørgelse	
Handleplan	Ja, individuel		Ja, individuel	Nej	Nej	Ja, individuel			Ja, med individuel kon-trakt og sanktioner	
Introduktionsperi-oden varighed	Ingen formel tidsgrænse		2 år	Nej	Nej	3 (+2) år			3 år	
Introduktions-programmets indhold	Stor vægt på sprogunder-visning samt at give indvan-dere mulighed for at komme i kontakt med arbejdsmar-kedet		Stor vægt på sprogunder-visning og virksomhedsprak-tik	Ikke relevant		Fokus på sproglige, sam-fundsmæssige og kulturelle færdigheder, livskompeten-cer for hverdagsliv og arbejdslivet			Stor vægt på sprogunder-visning; derudover kan kommunen give tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med lærtilskud	
Formelle regler for godkendelse af realkompetencer i.f.m. erhv.udd. i.f.m. videregående udd.	Der foretages validering af erhvervskompetence. Højskolverket validerer universitets-uddannelse fra udenlandske højskoler / universiteter		Der er formelle regler, men der foretages ikke obligato-risk realkompetencevurde-ring i.f.m. videregående uddannelse og for vurdering af uddannelses/længde for højere uddannelse	Ingen formelle regler men realkompetencer kortlægges		Ingen formelle regler, men realkompetencer kortlægges og klarføres i.f.m. integrati-onsplanen (skriftlige fritstå-ende erhvervsksamner inden for erhvervsudd. er et formaliseret system for validering af tidligere er-hvervskompetencer)			Altid muligt at få foreta-get individuel kompeten-cevurdering (IKV) i til-knytning til almene vok-senudd. Anvendes særligt i.f.m. AMU og er en integreret del af forlø-bet på EUD og GYU. I.f.t. videregående uddannel-ser tilbydes IKV i.f.m. VVU	

### Skema 3. Oversigt over sproguddannelserne

	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Sprogudd. varighed, ret eller pligt til sprogudd.	Ingen formel tidsgrænse. Udd. Afbrydes for deltagere der ikke skønnes at gøre fremskridt og som ikke vurderes at kunne få mere ud af undervisningen	Timekvoter for flygtninge og familiesammenførte, skal tages inden for tre år	Ikke pligt	45 studieuger (anbefalet)	Tre års uddannelsesret
Timetal	Ingen tidsgrænse, men retningslinjer. anbefaler 15 timer om ugen	Op til 300 timer	240 timer	1800 timer	Op til 1,2 årsværk (ét årsværk svarer til ca 1600 arbejdstimer)
Indhold	Sprogundervisning på heltid udgør 525 timer pr. semester. Kan variere, afhængigt af deltagernes behov	Sprogundervisning 250 timer, undervisning i kultur- og samfundsforhold 50 timer på et sprog indvandreren forstår	Sprogundervisning hbor kultur- og samfundsforhold integreres	Sprogundervisning, studie- og hverdagslivs- og arbejds- livsværdigheder, samfunds- og kulturkendskab	Sprogundervisning, undervisning i kultur- og samfundsforhold
Undervisning i grundlæggende skrive- og læsefærdigheder	Ja, på svensk eller på modersmål	Ja	Nej	Ja	Ja
Mulighed for tolk i.f.m. kultur- og samf.forståelse	Ja		Nej	Ja	Ja
Struktur		Opdelt i tre spor	Et plan med fire moduler	Tre niveauer/moduler	Tre uddannelser, hver á seks moduler
Hold	Tidligere heterogene, nu primært homogene	Homogene	Heterogene	Homogene	Homogene

Fort sættes.....



	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Prøver	Karakterer efter hvert afsluttet modul. Kurserne B, C og D afsluttes med national prøve	Afsluttes med sprogpøve efter Spo 2 på niveau A2 og efter spor 3 på niveau B1	Lærerne evaluerer deltagernes niveau	Ingen krav om formelle prøver men løbende vejledende bedømmelse og feedback i løbet af uddannelsen. Sprogstudierne bedømmes ifølge en niveauskala	Test efter hvert modul. Prøve efter hver uddannelse: Prøve i Dansk 1 (PD1) på niveau A2/B1, PD2 på niveau B1 og PD3 på niveau B2. Studieprøven på niveau C1 efter modul 5 på DU3
Forudsætning for opholdstilladelse statsborgerskab eller andet?	Ingen sprogrlav for opholdstilladelse eller medborgerskab	Dokumentation for gennemført 300 timers undervisning forudsætning for bosætningsstilladelse eller statsborgerskab	Dokumentation for 150 timers undervisning forudsætning for permanent opholdstilladelse. National standsadprøve forudsætning for statsborgerskab	Nej, men målet er at opnå tilstrækkelig sprogfærdighed til at kunne deltage i almindelige sprogsamlinger på færdighedsniveau 3, som er en forudsætning for statsborgerskab	Bestået PD2 er forudsætning for permanent opholdstilladelse. PD3 består med karakteren 4 er forudsætning for statsborgerskab. Bestået indfødsretsprøve (prøve i kultur- og samfundsfag) er forudsætning for statsborgerskab. Bestået Studieprøve er forudsætning for optagelse på videregående uddannelse
Arbejdsløshed efter sprog-/ integrationsudd.	Ikke opgjort	Ca 35 %	Ikke relevant	Ca. 30 %	Ca 50 %
Ref. til CEFR	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Medl. af ALTE	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja

Fortæres....

Fortæres....

	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Tildeling af res-sourcer	Kommunerne får generelle statsliskud p.b.a. antal indvandrere og flygtninge. Midlerne anvendes bl.a. til SFI	Staten giver tilskud pr. person i målgruppen med ret og pligt til undervisning, samt et resultatliskud pr. aflagt sprogp prøve	Undervisningsministeriet bevilger efter særlige ansøgningsregler. LO støtter sprogkurser for medlemmer	Arbejds- og erhvervslivscenterne rekvirerer uddannelserne på basis af tilbud	Modultaksfinansiering. Kommunen betaler (med statsrefusion) sprogudbydere en aftalt takst pr. optaget kursist <sup>18</sup>
Kompetencekrav til underviserne	Alle lærere på SFI skal have en lærereksamen. Dog 30 % af lærerne uden. En del kommuner kræver derudover mindst 60 „højskole“ /universitetspoint i Svensk 2	Ingen formelle krav. Lærerne „bør“ have kompetence der omfatter norsk som andetsprog eller anden migrationspædagogik	Ingen krav og ingen systematisk udvikling af kompetencer	Ingen formelle krav	Krav om gennemført Uddannelse til underviser i dansk som andetsprog på masterniveau. Tilsvarende krav på AMU og AVU
Efteruddannelsesmuligheder	Mulighed for kompetenceudvikling i fritiden	Tilbud fra arbejdsgiver om enkelte kursusdage, men ingen formel kompetencegivende uddannelse	Ingen systematisk mulighed for efteruddannelse. Undervisningsministeriet støtter enkelte korte efteruddannelsesaktiviteter	Enkelte videreuddannelseskurser som udbydes af forskellige uddannelsesaktører (universiteter, erhvervshøjskoler)	Omfattende efteruddannelsesaktiviteter for undervisere på sprogcentre, finansieret af Integrationsministeriet

<sup>18</sup> i et nyt lovforslag der er i høring i efteråret 2009, indgår en ændring således at halvdelen af taksten betales ved kursistens optagelse og den anden halvdel når modulet er gennemført

#### Skema 4. Integrationsindsatser i forbindelse med uddannelser på grundlæggende niveau

	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Ordinære uddannelser på grundlæggende niveau, som indvandrere anvender, eller som der er ønske om at indvandrere anvender	Grundlæggende voksenuddannelse (GRUV), Voksenuddannelse på gymnasialt niveau (VUX), Højskoleuddannelse	Grundskoleuddannelse for voksne, Videregående uddannelse for voksne	Ikke systematisk	Mulighed for at aflægge grundskole- eller gymnasialstudier i aftengymnasier eller folkehøjskoler	Forberedende Voksenuddannelse (FVU), Almen Voksenuddannelse (AVU), Højere Forberedelseseksamen (HF)-enkeltfag
Antal og andel indvandrere på uddannelserne	GRUV: 27.668 (87,2%) VUX: 39878 (29,4%) Højskole/universitet: 61.973 (13,3%)	Grundskoleuddannelse: 2.890 (70%)		Ingen tilgængelige oplysninger	FVU: 7.796 (50,66%) AVU: 10.852 (22,36%) HF-enkeltfag: 8.419 (10,56%)
Særlige kurser i forbindelse med uddannelserne, rettet mod indvandrere	Svensk som andetsprog i forbindelse med både GRUV, VUX og højskole/universitet	Norsk som andetsprog i forbindelse med både grundskole- og videregående uddannelse for voksne. I forbindelse med Videregående uddannelse for voksne er der yderligere særlige tilbud for indvandrere, ofte samarbejdsprojekter	FVU har særlige kurser rettet mod indvandrere, og på AVU tilbydes islandsk som andetsprog	Ingen tilgængelige oplysninger	I forbindelse med AVU tilbydes Dansk som andetsprog, i forbindelse med HF er oprettet Gymnasialt Indslusningskursus for Flygtning og indvandrere (GIF) og der er forsøg med Dansk A som andetsprog

**Skema 5. Integrationsindsatser i forbindelse med ordinære erhvervsrettede uddannelser**

	Sverige	Norge	Island	Finland	Danmark
Erhvervsrettede uddannelser som indvandrere anvender, eller som der er ønske om at indvandrere anvender	SFI i kombination med erhvervsrettet Arbejdsmarkedsuddannelser	Arbejdsmarkedsuddannelser tilbydes af arbejdsmarkedsmyndighederne i samarbejde med uddannelsesmyndighederne	Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), Erhvervsuddannelserne (EUD)	Arbejdsmarkedsrettet voksenuddannelse (AVU), Erhvervsrettet grunduddannelse (EG), Fritstående erhvervsseksamen (FE), læreraitaleuddannelse	Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), Erhvervsuddannelserne (EUD), Professionsbachelor (PB)
Antal og andel indvandrere på uddannelserne	Udenlandsk fødte udgjorde i 2008 37,2% af dem der fik en arbejdsmarkedsuddannelse	Arbejdsmarkedsstiltag i alt: 4.639 (39%)		AVU: 7.464 EG: 7.254 (4,5%) FE: 2.145 (11,3%)	AMU: 44.514 (6,15%)
Særlige kurser i tilknytning til uddannelserne rettet (helt eller delvist) mod indvandrere	SFI med erhvervsretning	Særlige kurser for indvandrere i form af samarbejdsprojekter, for eksempel NAV, Introprogram for basiskompetence i arbejdslivet (BKA) og Ny Chance	AMU: Almene kurser som retter sig mod særlige behov i forhold til arbejdsmarkedet som er særligt sprogligt tilrettelagt for deltagere eller som anvender tolk. Nogle af kurserne giver lovbestemt ret til lønforhøjelse. EUD: Erhvervsrettet islandsk for forskellige erhverv	AVU: 7.464 EG: 7.254 (4,5%) FE: 2.145 (11,3%)	AMU: Jobpakker, Dansk som andetsprog, kurser udviklet til indvandrere – typisk introduktion til brønde eller jobfunktioner, AMU m.fl.: ord- og regneværktøjer, EUD: Erhvervsrettet andetsprogsdansk, Ny Mesterlære, PB: Forberedelseskursus for indvandrere og flygtninge (FIF)