

Ministerrådsforslag vedr. integrationsprogram 2022-2024

1. Sammenfatning

I forbindelse med vedtagelse af forlængelse af programmet for integration af flygtninge og indvandrere, er der formuleret et samarbejdsprogram for perioden 2022-2024. I den nye programperiode lægges vægt på uddannelse og arbejdsmarkedsintegration og en kobling til relevante målsætninger under Vision 2030.

2. Baggrund

Den 19.april 2016 besluttede samarbejdsministrene i Nordisk Ministerråd at etablere et treårigt (2016- 2018) nordisk samarbejdsprogram om integration af flygtninge og indvandrere, som følge af det store antal flygtninge som ankom til Norden i 2015. MR-SAM vedtog i 2018 at programmet skulle videreføres med en ny tre -årig periode til og med 2021. I 2020 blev det vedtaget af MR-SAM at forlænge programmet med yderligere tre år da der fortsat er brug for udvikling af viden og metoder som bidrager til at nye borgere i Norden bliver integreret.

3. Forslag

Forslaget skal styrke erfarings- og vidensudveksling om integration af flygtninge og indvandrere i Norden. Programmet for 2022-2024 bygger videre på hovedelementerne fra de to foregående programperioder. Disse indbefatter: Uformelle minister-møder, nordiske vidensdelingsaktiviteter, støtte til nordiske netværk og en pulje hvor der kan søges midler til at udvikle ny viden og metoder i integration af flygtninge og indvandrere.

Integrationsprogrammet er i indeværende programperiode først og fremmest koblet til målene for de strategiske prioriteringer om et konkurrencedygtigt og socialt bæredygtigt Norden. Dette betyder at der i perioden 2022-2024 vil være et styrket fokus på temaerne uddannelse og arbejdsmarked, som afspejlet i programmets målsætninger

4. Konsekvensanalyser for: børn & unge, ligestilling og bæredygtig udvikling

Nordisk ministerråds overordnede strategier er integreret i programmet målsætninger og aktiviteter. Programmet bidrager derfor positivt til disse områder.



5. Samarbejde/organisering

Det nordiske samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere er et uformelt samarbejde under MR SAM. MR SAM godkender samarbejdsprogrammet, træffer beslutning om budget og budgetfordeling på årlig basis samt godkender målsætninger i planer og budget for året. Nordisk ministerråds sekretariat har det overordnede ansvar for, at samarbejdsprogrammet når sine mål og at de forventede resultater realiseres. Der er tilknyttet en referencegruppe til programmet, bestående af repræsentanter fra ministerierne med ansvar for integration. Referencegruppen giver indspil til mål, retning, aktiviteter og tema for programmet og sikrer at aktiviteter i programmet er i tråd med de mål, politiske prioriteringer som er centrale i de enkelte lands regeringer og myndighedernes arbejde på dette område.

6. Budget/ressourcemæssige konsekvenser

Programmet har ca. 8 millioner DKK per år til disposition.

SKABELON FOR SAMARBEJDSPROGRAM

Program: Nordisk samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere

Struktur:

1. Forord
2. Samarbejdets indhold (kobling til Vores vision 2030, de strategiske prioriteringer og 12 visionsmål)
3. Samarbejde med internationale aktører
4. Samarbejdets organisering, herunder samarbejde med civilsamfund/erhvervsliv, tværgående perspektiver, institutioner (inkl. strategisk mandat)

1. Forord

I 2015/2016 modtog de nordiske lande et øget antal flygtninge. Som følge heraf samledes de nordiske lande om et nyt samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere, med vægt på vidensudveksling. Denne programbeskrivelse for 2022-2024 bygger videre på de seks års forudgående nordisk erfaring omkring integration af flygtninge og indvandre, hvor vi har lært at den nordiske velfærdsstat sætter nogle fælles rammer for integration af flygtninge og indvandre, men at der også er variation i strategier og konkrete integrationsindsatser, med forskellige resultater som følge. Dette udgør et stærkt fundament, for at vi i Norden kan lære af hinanden og inspirere til udvikling af ny metoder og strategier til mere virkningsfuld integration. Potentialet for nordisk nytte i vort samarbejde er dermed højt.

Vi vil fortsætte med at bygge videre på eksisterende resultater, hvor vi har opnået ny viden om hvad der virker, fortsætte finansiering af nordiske projekter med vægt på metodeudvikling, videreførelse af netværk på hovedstads og myndighedsniveau og formidle viden gennem clearingscentralen og konferencer. Som noget nyt har vi etableret et migrant ekspert forum for et stærkere målgruppeperspektiv, som kan berige vort nordiske samarbejde med endnu flere perspektiver på hvad der udgør vellykket integration af nye borgere i Norden.

Gennem de seneste seks års samarbejde er det samtidig blevet endnu tydeligere at integration af flygtninge og indvandrere på arbejdsmarkedet er en af de mest centrale samfundsudfordringer i vor tid. De nordiske lande står særligt overfor en fælles udfordring med at få indvandrerkvinder på arbejdsmarkedet, som dokumenteret af nordiske forskere, myndigheder og civilsamfundsaktører involveret i vort program i de forudgående år. Vort nordiske samarbejde omkring integration vil derfor være fokuseret på arbejdsmarked og social sammenhængskraft.

Vision 2030 er udgangspunktet for al virksomhed inden for rammerne af Nordisk Ministerråd.

I anledning af vort nye nordiske program om integration af flygtninge og indvandrere 2022-2024 vil vi koble vort samarbejde tættere til vision 2030. de strategiske prioriteringer, samt de målsætninger som er særligt relevante for integrationsområdet i Norden i dag.



Hierarkiet for de forskellige styringsdokumenter er følgende:

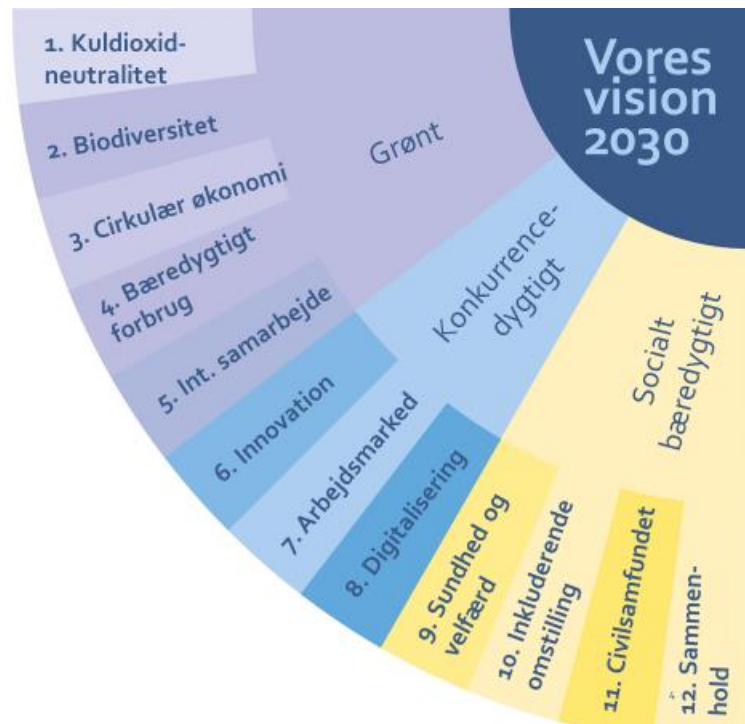
1. Vores vision 2030
2. De tre strategiske prioriteringer og 12 visionsmål, som er beskrevet i handlingsplanen for 2021-2024
3. De tværgående perspektiver: **Børne- og unge-, ligestillings- og bæredygtigheds**perspektivet.
4. Program



De 12 visionsmål



12 visionsmål



2. Indledning

Den 19. april 2016 besluttede samarbejdsministrene i Nordisk Ministerråd at etablere et 3-årigt (2016-2018) nordisk samarbejdsprogram om integration af flygtninge og indvandrere, som følge af det store antal flygtninge som ankom til Norden i 2015. MR-SAM vedtog i 2018 at programmet skulle videreføres med en ny 3-årig periode til og med 2021. I 2020 Blev det vedtaget at forlænge programmet med yderligere tre år da der fortsat er brug for udvikling af viden og metoder som bidrager til at nye borgere i Norden bliver integreret. Programmet har ca. DKK 8.0 per år til disposition. Dette programdokument gælder for perioden 2022-2024.

Fokus i 2022-2024

Integrationsområdet spænder bredt og berører flere sektorer: Social og sundhed, ligestilling, børn og unge, uddannelse og arbejdsmarked med flere. Ligeledes er der potentiale i at nå bredt ud da integration interesserer et bredt spektrum af målgrupper, herunder ministerier, myndigheder, forskningsinstitutioner, kommuner og civilsamfund. Som følge heraf eksisterer der et stort videns- og praksisfelt som har relevans på tværs af Norden. En evaluering af de foregående års indsats, udarbejdet i 2020/2021 peger på, at der er behov for en yderligere fokusering af programmets målsætninger samt målgrupper. Dels for bedst muligt at kunne håndtere det omfattende arbejde, der foreligger på integrationsområdet i Norden, dels for at



sikre programmets relevans blandt udvalgte målgrupper. I programperioden for 2022 til 2024 vil der primært blive fokuseret på problemstillinger og løsninger relateret til **uddannelse og arbejdsmarked**.

Vision 2030

Af nordiske ministerråds visionserklæring fremgår, at "arbejde som gennemføres inden for rammerne af Nordisk Ministerråd skal bidrage til de strategiske prioriteringer, og dermed til at opnå visionen og dens målsætninger. Alle ministerråd og institutioner skal bidrage med konkrete indsatser, og samlet sikre at vi i fællesskab opnår visionen."

Integrationsprogrammet er først og fremmest koblet til målene for de strategiske prioriteringer om et **konkurrencedygtigt** og **socialt bæredygtigt** Norden. For at realisere disse to prioriteringer kræves tilstrækkelig med arbejdskraft med de rette kompetencer som kan imødekomme arbejdsmarkedets behov. Det kræves også at en høj andel af befolkningen er i stabilt arbejde og kan forsørge sig selv. Ligeledes kræves det at flygtninge og indvandrere bliver aktive samfundsborgere med vægt på inklusion, ligestilling og ikke diskrimination, hvorved den nordiske sammenhængskraft styrkes. Den indledende statusrapport for 2030 visionen peger på at integration af ikke-EU borgere på arbejdsmarkedet er en af de få indikatorer som både har en negativ status og er i negativ udvikling. I programperioden 2022-2024 vil det primære fokus på arbejdsmarked og uddannelse blive anvendt som løftestang for kulturel og strukturel integration og inklusion, hvorved der bidrages til både et konkurrencedygtigt og socialt bæredygtigt Norden.

Nordisk vidensudveksling

De nordiske lande deler mange fællestræk, men på integrationsområdet er der stor variation blandt landene i forhold til politikker og strategier og de afledte effekter heraf. Potentialet for nordisk nytte i forhold til videns udveksling om integration af flygtninge og indvandrere er omfattende. I de foregående programperioder (2016-2018 og 2019-2021) er der etableret både formelle og uformelle netværk. Deltagerne efterlyser fortsat nordisk erfaringsudveksling, med vægt på at lære fra hinanden; både i forhold til hvad der virker og hvad der ikke virker. Der er således et udtalt og stort behov for videre videns- og erfaringsudveksling, og det er vigtigt med drøftelser mellem **ministerier** om erfaringer med politik, strategier og indsatser på området, samt mellem **kommuner og civilsamfundsaktører** som er tæt på målgruppen i forhold til metoder, redskaber og *best practice*, der kan overføres fra en kontekst til en anden og hurtigt bringes i anvendelse. I integrationsprogrammet vægtes det højt at inddrage ny forskning på området; både gennem et samarbejde med institutioner som producerer ny viden, afvikle konferencer og seminarer hvor viden distribueres samt gennem integrationspuljen at støtte projekter, som bidrager til at udvikle og afprøve nye metoder i integrationsammenhænge.

Samarbejde med Nordens Velfærdscenter, Nordregio, Nordforsk og arbejdsmarkedssektoren

Nordens Velfærdscenter er projektejer af Clearingscentralen, som gennemføres i et samarbejde med Nordregio. Projektets hovedfokus er flygtninge og indvandreres inklusion på arbejdsmarkedet. Hvert år vælges desuden et temaområde som fastlægges af styregruppen. Hvert nyt temaområde resulterer i en nordisk videns sammenfatning, lærende eksempler og vidensdelingsaktiviteter. Nordiske netværk udgør en base for projektet. To ekspertgrupper bidrager til projektets udvikling og flere ad hoc netværk deltager



med deres viden indenfor forskellige temaområder. Projektet sigter mod et øget vidensudbytte mellem de nordiske landes departementer og myndigheder, men målgruppen inkluderer ligeledes kommuner og civilsamfund. Clearingscentralen deler viden fra andre aktører, inklusiv andre nordiske institutioner under nordisk ministerråd. Projektets resultater samles på websiden www.integrationnorden.org.

Nordregio bidrager til clearingscentralen med forskning og vidensopsamling, samt strategisk kommunikation. Nordregio inddrager forskernetværk, samt netværk på lokalt og regionalt niveau. Nordregio leverer data og analyser og gennemfører evalueringer af nationale indsatser indenfor integrationsområdet med fokus på strategisk og policy relevant vidensformidling. Nordregio leverer løbende aktuel og harmoniseret statistik og kortmateriale til clearingscentralen, som enkelt og illustrativt illustrerer områder som segregering, arbejdsmarked, migration og demografi. Nordregios forskning og statistik viser hvilke udfordringer og muligheder migration fører til for lokalsamfund, kommuner og regioner. Herigennem bidrager Nordregio til at Clearingscentralen kan præsentere policy relevant forskning og bidrager til udvikling af metoder for styrket social integration..

NordForsk har iværksat et forskningsprogram om migration og integration. I perioden 2018 til 2024 finansieres syv forskningsprojekter omhandlende centrale aspekter ved integration, som skolegang og læring, sociale netværk og adgang til velfærdsydelser som anført nedenstående med link til projekterne.

- [Relational wellbeing in the lives of refugee young people in Finland, Norway and Scotland | 2020 - 2024](#)
- [Making it Home: An Aesthetic Methodological Contribution to the Study of Migrant Home-Making and Politics of Integration \(MaHoMe\) | 2020 - 2023](#)
- [Structural, cultural and social integration among youth: A multidimensional comparative project | 2020 - 2023](#)
- [Migrants and solidarities: Negotiating deservingness in welfare micropublics | 2020 - 2023](#)
- [Life at the Frontier: The Impact of Social Frontiers on the Social Mobility and Integration of Migrants | 2020 - 2023](#)
- [Teaching that Matters for Migrant Students: Understanding Levers of Integration in Scotland, Finland and Sweden | 2020 - 2022](#)
- [Effects of Externalisation: EU Migration Management in Africa and the Middle East | 2020 - 2024](#)

Resultater fra forskningsprojekterne vil først kunne præsenteres mod slutningen af projektperioden, men forskere fra projektet er potentielle deltagere på konferencer og ekspertpaneler i programperioden

A-Sektoren:

Der skal være et samarbejde mellem A-sektorens planlagte samarbejdsprogram for 2022-2024 og integrationsprogrammet således at initiativer vedr. arbejdsmarked og integration af flygtninge og indvandrere komplementerer hinanden. Det gælder blandt andet:

- Øge arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt udsatte grupper (et visionsprojekt hvor flygtninge og indvandrere udgør en særskilt målgruppe).
- Stabilisere de nordiske arbejdsmarkeder efter Covid 19 krisen og ruste dem mod fremtidige kriser (et visionsprojekt hvor udenlandskfødte løftes frem som en særskilt grupper under krisen).
- Sikre ordnede forhold på arbejdsmarkedet, hvor der blandt andet sættes fokus på arbejdslivskriminalitet og social dumping.



2.1 Strategisk prioriteringer og 12 visionsmål

Formålet med nedenstående afsnit er at beskrive hvorledes sektoren i programmets gyldige periode bidrager til opfyldelsen af de 12 visionsmål i forlængelse af de tre strategiske prioriteringer, som er fremhævet i handlingsplanen 2021-2024 for Vores vision 2030. Beskrivelsen vil således hænge sammen med sektorens bidrag til de 12 visionsmål.

a. Konkurrencedygtigt Norden

Her gives en beskrivelse af sektorens bidrag til opnåelsen af den strategiske prioritering 'Konkurrencedygtigt Norden: Sammen vil vi fremme grøn vækst i Norden baseret på viden, innovation, mobilitet og digital integration'.

Mål 7: Udvikle kompetencer og velfungerende arbejdsmarkeder som matcher de krav som den grønne omstilling og den digitale udvikling stiller og understøtter den frie bevægelse i Norden.

Integrationsprogrammet understøtter at der foreligger viden om hvilke uddannelsesmæssige tiltag, som har den største effekt for flygtninge og indvandreres tilknytning til arbejdsmarkedet, gennem følgende delmål.

- Det nordiske samarbejde skal bidrage til at flygtninge og indvandrere kan få brugt deres kompetencer og potentiale bl.a. gennem uddannelse og opkvalificering. Dette skal ske ved at bidrage til at udvikle løsninger på de udfordringer fremtidens arbejdsliv vil byde på, hvor der er behov for at sikre at flygtninge og indvandrere blandt andet har de digitale og sproglige færdigheder som behøves for at klare sig på arbejdsmarkedet.

Målet realises bl.a. gennem videreførsel af netværk på myndighedsniveau med fokus på sprogoplæring og digitale kompetencer, gennemførsel af udbud med vægt på formel og uformel sprogoplæring i 2022, samt koordinering med U- og A- sektoren.

b. Socialt holdbart Norden

Her gives en beskrivelse af sektorens bidrag til opnåelsen af den strategiske prioritering 'Et socialt bæredygtigt Norden: Sammen vil vi fremme en inkluderende, ligestillet og sammenhængende region med fælles værdier og styrket kulturudveksling og velfærd'.

Mål 12: Bevare tilliden og sammenhængskraften i Norden, de fælles værdier og det nordiske fællesskab med fokus på kultur, demokrati, ligestilling, inklusion, ikke-diskrimination og ytringsfrihed.

Integrationsprogrammet understøtter at der udvikles projekter og ny viden, som styrker flygtninge og indvandreres deltagelse i den offentlige sfære gennem følgende delmål:



- Det nordiske samarbejde skal bidrage til at flygtninge og indvandrere får en aktiv samfundsdeltagelse, deriblandt deltagelse i idræts- og foreningsliv. Dette skal ske gennem bidrag til viden og projekter om styrkelsen af fællesskab, tillid og ikke diskrimination på både et individuelt og strukturelt niveau.
- Det nordiske samarbejde skal bidrage til at forskellen i arbejdsdeltagelse mellem mænd og kvinder bliver mindre, deriblandt ved at styrke opmærksomheden på de barrierer som særligt kvinder møder i forhold til deltagelse¹.

Målene realiseres blandt andet gennem støtte til forskere, civilsamfundsorganisationer og institutioner som udvikler og afprøver nye metoder med midler fra integrationspuljen, samt videreførsel af hovedstadsnetværket etableret i 2020 og clearingscentralenes indsamling og formidling af forskning og lærende eksempler.

c. Samarbejde med internationale aktører

Det Nordiske samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere er primært et vidensudveklingsprogram. Derfor samarbejdes der primært med internationale aktører som EU, FN's flygtningeorgan UNHCR og OECD om aktiviteter hvor ny viden og indsatser præsenteres. I flere sammenhænge vil repræsentanter fra for eksempel EU, OECD og ILO blive inviteret med til møder, konferencer m.m. for at perspektivere nordiske spørgsmål indenfor integrationsområdet.

d. Samarbejdets organisation

Dette kapitel beskriver, hvilke centrale initiativer, herunder programmer og projekter mv. der skal ske for at gennemføre/implementere programmer. For institutionernes evt. rolle se pkt. 5.4.

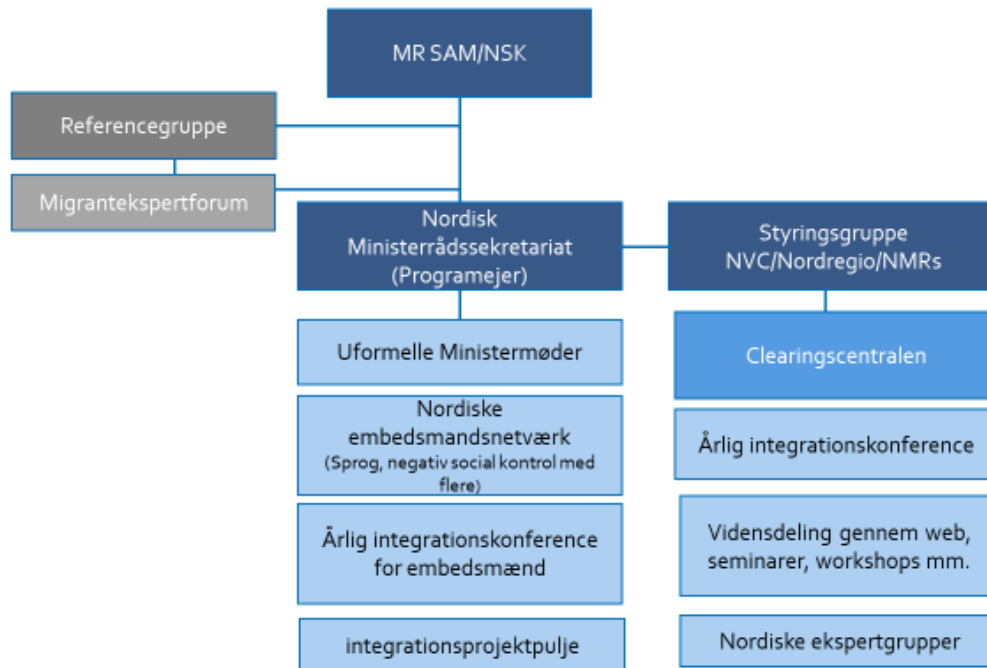
Her besvares:

- Med hvem
- Til hvem
- Med hvilke værktøjer
- Med hvilke ressourcer

4.1 Organisering af programmet

Styrende organer og programaktiviteter

¹ Der henvises til nordisk rapport (2021) hvor negative incitamenter og direkte barrierer kortlægges mhp. at kortlægge hindring er for kvinders deltagelse <https://nordicwelfare.org/integration-norden/fakta/kvinnor-som-inte-deltar-i-integrationsprogram/>



1

Roller og mandat:

MR SAM/NSK:

- Godkendelse af samarbejdsprogram.
- Træffer beslutning om budget, samt budgetfordeling på årlig basis, godkender målsætninger i planer og budget for året.

Nordisk ministerråds sekretariat:

- Overordnet ansvar for, at Samarbejdsprogrammet når sine mål og at de forventede resultater realiseres.
- Sikrer at programmet bidrager til realisering af vision 2030, handleplaner og tværgående strategier
- Rapporterer til MR SAM/NSK om målopfyldelse for det samlede integrationsprogram
- Koordinerer med referencegruppen om overordnede prioriteringer og tematisk fokus for integrationsprogrammet, tager initiativ til årlig konference målrettet embedsmænd samt ministermøder.
- Tager initiativ til iværksættelse af nye initiativer på integrationsområdet jf. målopfyldelse i budget og planer, samt sagsfremstilling.
- Tager initiativ til netværkssamarbejde på myndighedsniveau. Deltager i netværksmøder på embedsmændsniveau (Netværk for negativ social kontrol, netværk på sprogområdet, hovedstadsnetværk, børn og unge)



- Sikrer koordinering mellem sektorer i Nordisk Ministerråd om integration.
- Nedsætter og koordinerer uformel bevillingskomite for integrationspuljen
- Deltager i nationale, nordiske og internationale seminarer og konferencer med henblik på at følge udvikling af viden og politiske initiativer i og uden for Norden.

Referencegruppen for samarbejdsprogrammet.

- Giver indspil til mål, retning, aktiviteter og tema for programmet
- Forbereder eventuelle ministermøder og andre politiske møder knyttet til programmet.
- Sikre at aktiviteter i programmet er i tråd med de mål, politiske prioriteringer og tema som er centrale i de enkelte lands regeringer og myndighedernes arbejde på dette området.
- Mødes 1-2 gange om året, samt ad hoc efter behov

Migrant ekspertforum

- Bidrager til et velunderbygget og mangfoldigt vidensgrundlag til det nordiske samarbejde om integration.
- Bidrager til at Nordisk Ministerråd får bedre mulighed for at integrere et målgruppeperspektiv i samarbejdsprogrammet.
- Mødes med referencegruppen en gang årligt i første kvartal, samt efter behov med nordisk Ministerråds sekretariat.

Styregruppe for Clearingscentralens arbejde:

- Styregruppen har ansvaret for den løbende ledelse af projektet inden for de strategiske, organisatoriske og økonomiske rammer som fastlægges i forbindelse med bevilling fra Nordisk Ministerråd. Styregruppen består af leder af afdeling for kundskab og velfærd i Nordisk Ministerråd, direktør for Nordens velfærdscenter og direktør for Nordregio. Ved styregruppemøder deltager også programansvarlig i Nordisk Ministerrådssekretariat og projektleder i Clearingscentralen. Øvrige deltagere kan indkaldes til mødet efter behov.

Projektlederen i Clearingscentralen:

- Har ansvar for den daglige ledelse og styring af projektet (clearingscentralen), inden for de rammer, der er fastlagt i bevillingsbrevet samt af styregruppen ift. aftalte tidsplan, budget, omfang og kvalitet.

Bevillingskomite for samarbejdsprogrammets projektpulje:

- Består af seniorrådgivere fra nordisk Ministerråds sekretariat
- Vurderer en gang årligt indkomne ansøgninger til puljen ud fra en række fastlagte kriterier samt en faglig drøftelse og indstiller hvilke projekter generalsekretæren bør tildele midler.

4.2 Håndtering af tværgående perspektiver

Tværgående perspektiver

Nordisk ministerråd har valgt at prioritere følgende tre tværgående perspektiver med betydning for at vision 2030 kan realiseres: Børn- og unge-, ligestillings- og bæredygtighedsperspektivet. Disse perspektiver er forskellige af karakter men komplementerer hinanden i forhold til bæredygtighed, ligestilling, inklusion,



repræsentation og tilgængelighed. Samlet er de en forudsætning for en nordisk holdbarhedsagenda hvor ingen lades tilbage.

De tre perspektiver skal integreres ind (*mainstreames*) i alle programaktiviteter, men har desuden særlig betydning integrationsprogrammets tematisk fokus.

Børn og unge med flygtningebaggrund er en særligt sårbar gruppe. Siden 2010 har knap 80.000 uledsagede børn og unge søgt asyl i et nordisk land. Forskningsprojektet Coming of Age in Exile (Nordforsk) peger på at flygtningebørn sakker bagud i forhold til uddannelse og arbejdsdeltagelse i sammenligning med børn født i et nordisk land. I integrationsprogrammet inkluderes derfor et børne-unge perspektiv hvor det vurderes relevant, ligesom der er etableret en ekspertgruppe med fokus på nyankomne børn, unge og familier.

Statistik viser **kønnsforskelle** i forhold til i hvilken grad mænd og kvinder integreres og deltager aktivt i uddannelse og på arbejdsmarkedet. Dette skyldes flere faktorer herunder kvinders forpligtelser i forhold til omsorg for familien og manglende viden om tilbud, jævnfør rapporten Kvinder som ikke deltager i integrationsprogrammer (Nordisk ministerråd). I integrationsprogrammet søges det derfor at integrere et ligestillingsperspektiv i alle aktiviteter, med øje for drenge og piger, mænd og kvinders forskellige behov og forpligtelser.

Bæredygtighedsperspektivet er særligt relevant i forhold til social ulighed. I integrationsssammenhænge kommer dette til udtryk gennem udfordringer som segregering, hvor Covid 19 pandemien har belyst eksisterende sociale og strukturelle ulighedsmekanismer med negativ konsekvens for integration af nye borgere i Norden. Der ses også en forskel i de nordiske landes integrationspolitik og i hvilken grad det lykkes at fastholde flygtninge på arbejdsmarkedet. De nordiske lande har udviklet forskellige modeller for sprogtilbud og opkvalificering af flygtninges kompetencer, med betydning for integration og inklusion på arbejdsmarkedet.