



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

IMDis kommuneundersøkelse 2023

Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner



IMDis kommuneundersøkelse 2023

Et innblikk i hvordan kommuner arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner

imdi.no

ISBN: 978-82-8246-189-4

Utgitt: 28.11.2024

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Innledning	6
Om undersøkelsen	6
Utvalg	6
2. Generelt	8
IMDi som samarbeidspartner	8
Behov for kunnskap og statistikk	10
3. Bosetting	11
Forhold som utfordrer kommunens bosettingskapasitet	11
IMDis bistand i bosettingsprosessen	14
Behov for bistand i bosettingsarbeidet	16
4. Kvalifisering	18
IMDis aktiviteter, informasjon og veiledning på kvalifiseringsfeltet	18
Juridisk veiledning	19
Kvalifisering av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse	20
Samarbeid og samordning på kvalifiseringsfeltet	22
5. Mangfold i arbeidslivet	24
IMDis virkemidler rettet mot arbeidsgivere for økt etnisk mangfold i arbeidslivet	24
Planer og tiltak for økt etnisk mangfold	25
Kommuneplanens samfunnsdel	27
6. Tilskuddsforvaltning	29
Informasjon og veiledning om IMDis tilskuddsordninger	29
Forbedringsbehov	31
7. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold	32
Nytten av IMDis bistand	32

	Kjennskap til IMDi s tjenester	33
	Kontakt med IMDi s tjenester	34
	Behov for kompetanseheving	35
8.	Oppvekst og frivillighet	38
	Samarbeid med IMDi	38
	Kommunenes arbeid mot frivilligheten	39
9.	Tolking i offentlig sektor	43
	Retningslinjer for bruk og bestilling av kvalifisert tolk	43
	Utfordringer med å yte lovpålagte tjenester	45
	Behov for faglig bistand fra IMDi	46
	Referanser	47

Sammendrag

IMDi gjennomfører annethvert år en undersøkelse blant landets kommuner om integrering. Formålet med undersøkelsen er å innhente kunnskap om kommunenes erfaringer, perspektiver og behov i integreringsarbeidet, herunder bosetting, kvalifisering og mangfold i arbeidslivet, tilskuddsforvaltning, oppvekst og frivillighet, negativ sosial kontroll og æresrelatert vold og oppfølging av tolkeloven. Dette bidrar til en kunnskapsbasert og brukerorientert integreringsforvaltning.

I undersøkelsen for 2023 besvarte 215 kommuner og bydeler undersøkelsen. Dette tilsvarer 58 prosent av alle kommunene og bydelene som ble invitert til å delta.

Under oppsummerer vi noen av hovedfunnene i undersøkelsen, etter tema.

Når det gjelder kommunenes erfaringer knyttet til **bosetting** av flyktninger, er boligfremskaffelse og oppfølging av personer med dårlig psykisk helse de faktorene som flest respondenter trekker frem som utfordrende for kommunenes bosettingskapasitet. Videre opplever kommunene særlige utfordringer med opplæringstilbudet til 15 til 18-åringer, personer med helseutfordringer og LHBT+-personer. Opplysningene om nyankomne flyktninger som kommunene får tilgang til i forbindelse med bosetting oppleves av mange som mangelfulle. Kommunene er samtidig svært fornøyd med prosessen rundt anmodning om bosetting av flyktninger for det kommende året og samarbeidet med IMDi, til tross for store bosettingstall og strukket kommunal bosettingskapasitet.

Når det gjelder arbeid knyttet til **kvalifisering** av nyankomne flyktninger og innvandrere, opplever kommunene den korte programtiden i introduksjonsprogrammet, den midlertidige oppholdsstatusen til flyktingene fra Ukraina, manglende kontinuitet mellom oppfølging i introduksjonsprogrammet og videre oppfølging fra NAV, mangel på praksisplasser i lokalmiljøet og godkjenning av utdanning som særlige utfordringer. Sistnevnte gjelder særlig for personer med kollektiv beskyttelse. Kommunene ønsker digitalt undervisningsopplegg i samfunnskunnskap, bedret koordinering mellom kommune og fylkeskommunen rundt tilbud om videregående opplæring, økt bevissthet i næringslivet om innvandrere som ressurs og en forbedring i NAVs tilbud til flyktninger med svake norskkunnskaper.

Den juridiske veilederen til integreringsforskriften på IMDis nettsider oppleves som god, svært god eller nøytral av 90 prosent av respondentene. Kun 2 prosent av respondentene vurderer den til å være dårlig eller svært dårlig. Det samme gjelder den juridiske veilederen til integreringslovens midlertidige kapittel 6A.

20 prosent av kommunene har planer og tiltak for å bidra til økt **etnisk mangfold** blant kommunens egne ansatte. I 2021 oppgav 35 prosent av respondentene at kommunen hadde slike planer og tiltak. 62 prosent av respondentene oppgir at kommuneplanens samfunnsdel omtaler innvandrerbefolkningen. Dette er på omtrent samme nivå som i 2021.

Når det gjelder **tilskuddsforvaltning**, opplever 81 prosent av respondentene IMDis informasjon og veiledning om automatisk utbetalte tilskudd som svært god eller god. For søknadsbaserte tilskudd svarer 58 prosent det samme.

Videre oppgir 54 prosent av respondentene at kommunen har behov for kompetanseheving om **negativ sosial kontroll og æresrelatert vold**. Kommunene har størst kjennskap til kompetanseteamet, IMDis fagteam og mangfoldsrådgiverordningen (henholdsvis 50, 48 og 44 prosent). IMDis nettportal Nora som handler om negativ sosial kontroll og er primært rettet mot ungdom, samt spesialutsendingene for integreringssaker er mindre kjent, henholdsvis 33 og 20 prosent svarer at de kjenner til disse tiltakene.

Når det gjelder kommunenes arbeid innenfor **oppvekst og frivillighet** oppgir 30 prosent av kommunene å ha en politisk vedtatt frivillighetspolitikk. Dette er en nedgang på 40 prosent fra 2021. Respondentene oppgir at kommunene har utfordringer med å koordinere det lokale samarbeidet med frivilligheten grunnet begrenset kapasitet og ressurser. I tillegg er samordning og samhandling krevende fordi kommunale og frivillige integreringstiltak foregår til ulike tider på døgnet.

Andelen kommuner som har retningslinjer for bestilling og **bruk av tolk** har økt fra 26 prosent i 2021 til 65 prosent i 2023. Samtidig svarer 35 prosent av respondentene at kommunen har opplevd vanskeligheter med å yte lovpålagte tjenester. Det kan være flere årsaker til dette. Respondentene nevner blant annet at det kan handle om begrenset tilgang til tolker, varierende kvalitet på tolketjenestene og organisatoriske forhold.

1. Innledning

Om undersøkelsen

Kommuneundersøkelsen er en spørreundersøkelse blant Norges kommuner og bydelene i Oslo om kommunenes arbeid på integreringsfeltet. Undersøkelsen gjennomføres av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet med undersøkelsen er å innhente kunnskap om kommunenes erfaringer, perspektiver og behov for å understøtte en kunnskapsbasert og brukerorientert integreringsforvaltning.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet er et fagdirektorat, forvaltningsorgan og nasjonalt kompetansesenter med ansvar for integreringsfeltet. Direktoratet skal iverksette regjeringens integreringspolitikk. IMDi har ansvar for en bredt sammensatt portefølje som stikker seg fra bosetting og kvalifisering av flyktninger, til rasisme og diskriminering, tilskuddsforvaltning, frivillig sektors integreringsarbeid og tolking i offentlig sektor.

Frem til 2021 ble undersøkelsen gjennomført årlig. For å begrense arbeidsbyrden for respondentene gjennomføres undersøkelsen annethvert år siden 2021. I tillegg er spørreskjema i årets undersøkelse kortet ned betraktelig.

Tidligere bestod undersøkelsen av noen sentrale spørsmål som ble gjentatt årlig og tre tematiske områder som ble endret fra år til år, samt en kortere del med dagsaktuelle spørsmål. Årets undersøkelse er forkortet i omfang og består av spørsmål som dekker bredden i IMDis ansvars- og arbeidsområder.

Utvalg

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes og bydelenes postmottak. Den er delt i tre ulike spørreskjema som ble sendt til hver sin mottakerkategori:

- Spørsmål om IMDi som samarbeidspartner, overordnet kommunalt planarbeid, mangfold i arbeidslivet, tilskuddsforvaltning og tolking i offentlig sektor ble sendt til kommunedirektør. 142 kommunedirektører har besvart undersøkelsen.
- Spørsmål om negativ sosial kontroll ble sendt til skole- og oppvekstsjef. 151 skole- og oppvekstsjefer har besvart undersøkelsen.
- Spørsmål om IMDi som samarbeidspartner, tilskuddsforvaltning, oppvekst og frivillighet, rasisme og diskriminering, bosetting og kvalifisering ble sendt til integreringsansvarlig. Denne rollen er ikke klart definert, og vi har latt det være opp til kommunene selv å avgjøre hvem som skal besvare undersøkelsen. Disse spørsmålene har i hovedsak blitt besvart av enhetsleder i flyktningtjenesten,

avdelingsleder i NAV, leder for voksenopplæringen, flyktningveileder, programrådgiver og lignende. 189 integreringsansvarlige har besvart undersøkelsen.

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak 18.12.2023 med svarfrist 10.01.2024. Vi sendte en purring til postmottaket og ytterligere en purring direkte til kommunedirektør i de kommunene hvor det ikke var registrert svar på noen av delundersøkelsene.

215 kommuner og bydeler (58 prosent) har besvart minst en del av undersøkelsen i tidsrommet desember 2023 til januar 2024. Dette er om lag på samme nivå som forrige Kommuneundersøkelse hvor 60 prosent av kommunene besvarte minst en delundersøkelse.

Tabell 1 - Responsrate etter respondentkategori og år

	2023	2021	2020	2019
Del 1 - Kommunedirektør	38 %	26 %	40 %	41 %
Del 2 - Skole-/oppvekstsjef	40 %	36 %	51 %	39 %
Del 3 - Integreringsansvarlig	51 %	38 %	58 %	55 %

Responsratene ligger i alle respondentkategorier høyere enn i 2021 til tross for at om lag den samme andelen kommuner besvarte minst en del av undersøkelsen. Dette betyr at det i år er flere kommuner som besvarte flere delundersøkelser enn i 2021.

Vi har ikke funnet signifikante variasjoner i responsraten langs innbyggertall, sentralitet eller andel innvandrere i kommunen. Dette kan tyde på at det ikke er større skjevheter i utvalget, samtidig er representativiteten heftet med usikkerhet og funnene derfor må tolkes med forsiktighet.

Antall svar på de enkelte spørsmål er oppgitt over hver figur (N) og vil variere mellom spørsmålene da respondentene kunne velge å unnlate å besvare enkeltspørsmål i spørreskjemaet. Rapporten beskriver og kommenterer kort kommunenes svar på spørsmålene i undersøkelsen. De fleste spørsmål er også fremstilt som figurer. Svar på åpne spørsmål er analysert og organisert tematisk i rapporten.

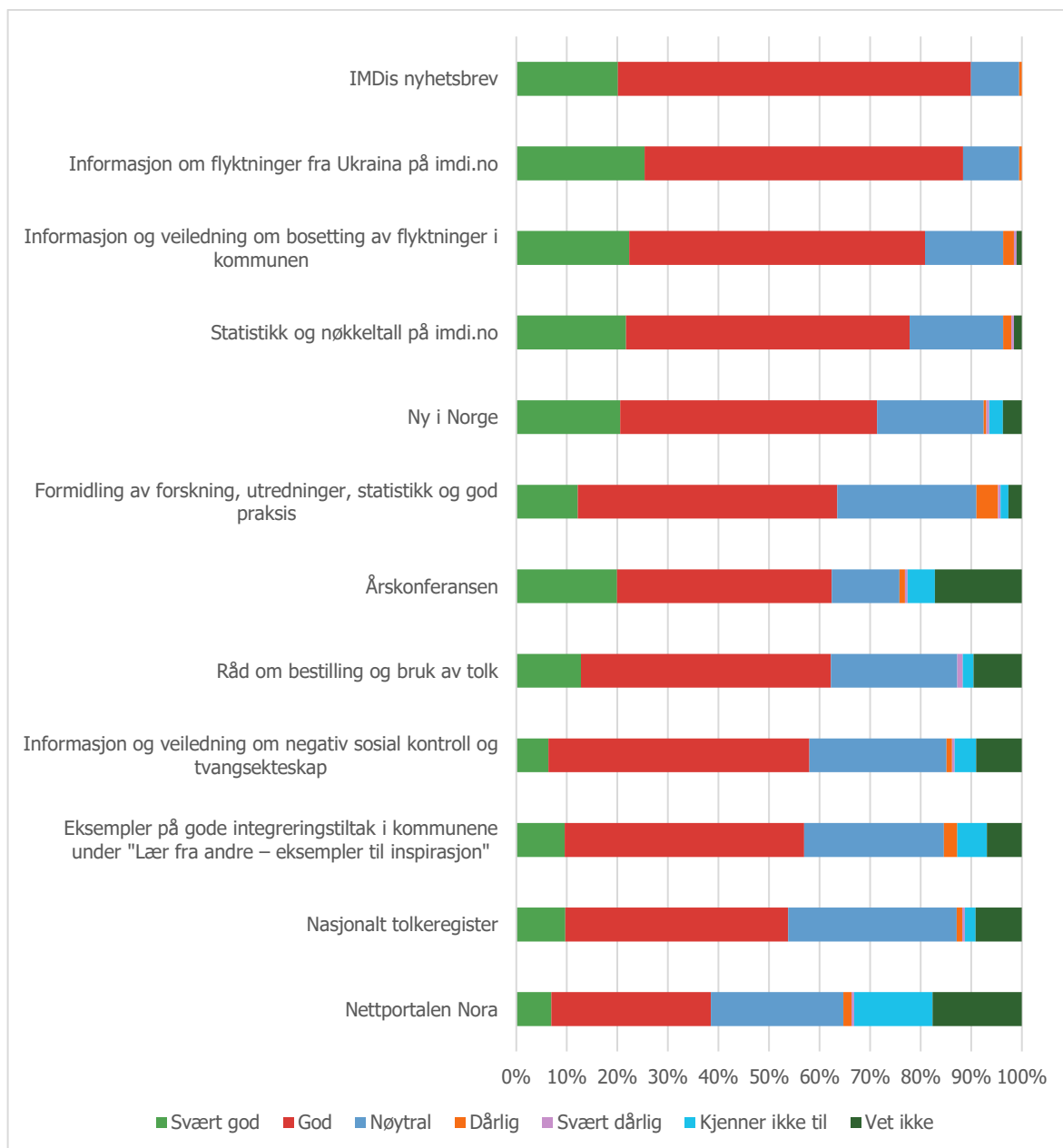
2. Generelt

IMDi som samarbeidspartner

Kommunene er en svært viktig utfører av den praktiske implementeringen av den norske integreringspolitikken. IMDi er kompetansesenter for kommunenes, fylkeskommunenes og andre sektormyndigheters integreringsarbeid. Kommunene og kommunalt ansatte er derfor målgruppe for mange av IMDis tjenester. IMDi er avhengig av kunnskap om hvordan våre brukere opplever at våre tjenester fungerer. De integreringsansvarlige ble derfor spurt om å vurdere noen av IMDis sentrale tjenester. Spørsmål om de samme tjenestene har vært inkludert også i tidligere undersøkelser. Mellom 185 og 189 respondenter har vurdert de ulike tjenestene.

Gjennomgående er det svært få respondenter som vurderer IMDis tjenester til å være dårlige eller svært dårlige, som figur 1 viser. Samlet ligger andelen som oppgir disse to svarkategoriene på mellom 1 og 5 prosent. Samtidig er det stor variasjon i hvor mange respondenter som ikke kjenner til tjenesten, ikke vet hvordan de vurderer tjenesten eller stiller seg nøytral til tjenesten. Det er i hovedsak andelen som oppgir disse svaralternativene som påvirker den samlede oppfattelsen av de enkelte tjenestene.

Figur 1 - Hvordan vurderer din kommune følgende av IMDis tjenester? (N = 185-189)



Det er verdt å bemerke at informasjon om flyktninger fra Ukraina og informasjon og veiledning om bosetting av flyktninger vurderes som god eller svært god av en stor andel av respondentene. Dette til tross for at kommunene har stått i en krevende situasjon de siste tre årene grunnet krigen i Ukraina.

Sammenlignet med i 2021 og 2020 er resultatene tilnærmet like. Det var også disse årene IMDis nyhetsbrev som kom best ut og nettportalen Nora som færrest respondenter hadde kjennskap til.

Behov for kunnskap og statistikk

IMDi er et kompetansesenter på integreringsfeltet som bestiller, produserer og formidler forskning, utredninger, analyser, statistikk og nøkkeltall. For å øke relevansen på IMDi kunnskapsproduksjon ønsker vi å undersøke kommunenes behov for statistikk, kunnskap og forskning på integreringsfeltet. Både integreringsansvarlige og kommunedirektørene ble derfor i fritekst spurt om å spesifisere kommunenes behov når det gjelder kunnskap og statistikk. 97 integreringsansvarlige besvarte spørsmålet.

Når det gjelder statistikk er oppgitt mange respondenter at deres behov for statistikk i stor grad er dekket av statistikkene som er publisert på imdi.no i dag. I Kommuneundersøkelsen for 2021 var det et fåtall av respondentene som svarte det samme. Mange respondenter har ønske om hyppigere oppdateringer av statistikk, for eksempel på månedsnivå der tall nå publiseres årlig og at statistikker publiseres raskere etter måletidspunktet. Det er også ønske om nedbrytninger på sentralitet, kommunestørrelse og lignende. Av nye statistikker etterspør respondentene mer detaljerte demografiske data på flyktningene som er bosatt, tall på forekomsten og betydningen av sekundærflytting, og mer detaljerte tall på langsiktige integreringsutfall og arbeidsmarkedstilknytning.

Kunnskapsbehovene respondentene beskriver er varierte og dekker de fleste av direktoratets ansvarsområder. Det er særlig kunnskap om hvilke tiltak eller praksiser som fungerer som trekkes frem av mange respondenter. Dette tyder på at kommunene har nytte av evalueringer og studier av effekter av integreringspolitikkenes ulike tiltak og virkemidler. Respondentene uttrykker et særlig behov for kunnskap som kan implementeres, for eksempel i form av 'best practice'-anbefalinger.

Av særskilte tema respondentene oppgir at de trenger mer kunnskap om nevnes flyktnings opplevelse av foreldreskap i nytt land, forskning på konsekvensene av barnefattigdom og mulige virkemidler for å redusere denne, forskning på flyktnings helse og helsens påvirkning på integreringsprosessen, ukrainske barns skolehverdag og på hvorvidt integreringsloven fungerer som tiltenkt. Det sistnevnte ble gjennomgående fremhevet også i den forrige Kommuneundersøkelsen.

Flere respondenter trekker også frem viktigheten i at forskning og kunnskap tas i bruk og implementeres i en kunnskapsbasert integreringsforvaltning. En respondent fremhever behovet for at IMDi aktivt bruker forskningen inn i eget arbeid:

[IMDi bør] sikre at kunnskap fra forskningen implementeres raskt i egne retningslinjer eller i veiledningsmateriell som direktoratet utarbeider.

3. Bosetting

I 2024 har IMDi anmodet kommunene om å bosette 37 000 flyktninger. Per september 2024 var 19 230 flyktninger bosatt, i 2023 var bosettingstallet 33 701 og i 2022 var antallet 31 258. Samlet har kommunene bosatt og gitt mulighet til introduksjonsprogram og norskopplæring til nesten 85 000 flyktninger.

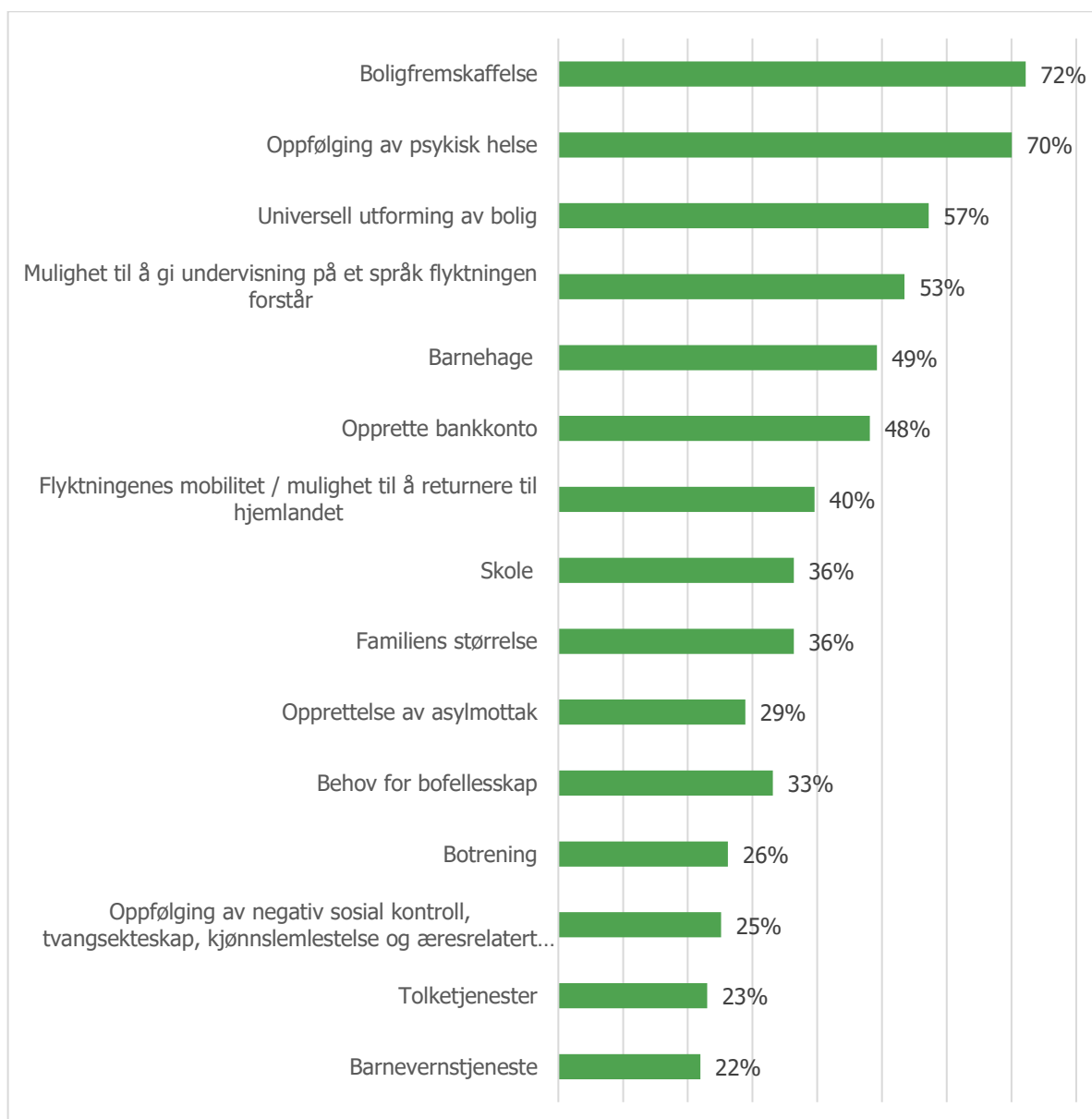
Bosetting av flyktninger er ikke en pålagt kommunal oppgave, men reguleres gjennom en samarbeidsavtale mellom KS og myndighetene. Kommunene beslutter gjennom politisk behandling hvor mange flyktninger kommunen skal bosette i et gitt år og bosettingstallene påvirkes derfor i stor grad av kommunenes kapasitet til å bosette. Det er derfor nødvendig for IMDi å få kunnskap om hvilke faktorer som påvirker kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger.

Forhold som utfordrer kommunens bosettingskapasitet

De integreringsansvarlige ble bedt om å vurdere en rekke faktorer knyttet til bosettingsprosessen på en skala fra svært utfordrende til ikke utfordrende, i tillegg til et *vet ikke*-alternativ. 188 integreringsansvarlige besvarte spørsmålet.

Som vi ser i figur 2, er det store variasjoner i hvor utfordrende de ulike elementene vurderes å være. Fremskaffelse av bolig og oppfølging av psykisk helse blant flyktningene skiller seg klart ut som de mest utfordrende elementene. Henholdsvis 72 og 70 prosent av de integreringsansvarlige vurderer disse til å utfordre bosettingsarbeidet. Om lag halvparten av respondentene rapporterer i tillegg at universell utforming av bolig, muligheten til å gi undervisning på et språk som flyktningen forstår, barnehage og opprette bankkonto er utfordrende. De resterende elementene vurderes som utfordrende eller svært utfordrende av mellom 40 og 22 prosent av respondentene.

Figur 2 - Forhold som utfordrer kommunens bosettingskapasitet. Andelen som svarte «Utfordrende» eller «Svært utfordrende» (N = 188)



I tillegg til den strukturerte spørsmålmatriksen hadde respondentene mulighet til å i fritekst utdype om det er øvrige grupper med flyktinger kommunen opplever utfordringer med å bosette. 105 integreringsansvarlige besvarte spørsmålet. Nedenfor oppsummerer vi temaene som går igjen i besvarelsene:

- Gruppen som trekkes frem i majoriteten av svarene er **15 til 19-åringene**. Spesielt trekker respondentene frem utfordringer knyttet til oppstart i videregående opplæring og tilbud i ventetiden frem mot oppstart som utfordrende. Kommunene opplever fylkeskommunene som lite fleksible når det kommer til å gi fortløpende tilbud til denne gruppen. Det nevnes blant annet at fylkeskommunene ofte kun har ett opptak i løpet av hvert skoleår, noe som medfører lange ventetider for

ungdommene og en belastning på det kommunale tjenesteapparatet da dette må gi ungdommene et tilbud mens de venter på skoleplass. Flere respondenter opplever at denne gruppa havner mellom to stoler, de får ikke umiddelbart tilbud om videregående opplæring, og de har ikke rett på introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De vokser seg heller ikke inn i nevnte rettighetskategorier når de fyller 18 år. Det er derfor krevende å gi et godt tilbud til denne gruppen. Flere respondenter ønsker seg økt bruk av og kapasitet i kombinasjonsklasser for denne målgruppen. Noen respondenter trekker også frem at denne gruppen har en del fravær fra utdanning, uten at kommunene har gode tiltak for å forhindre dette. En respondent trekker frem at mange unge voksne (f.eks. 18-19-åringene) bosettes alene når de ville hatt stort utbytte av tettere oppfølging fra barnevernet.

- En stor andel av respondentene nevner bosetting av **personer med helseutfordringer** som en krevende oppgave for kommunen. Det er særlig på to områder bosetting av slike flyktninger medfører utfordringer; kapasitet i institusjonelle botilbud, og kommunens kompetanse og kapasitet til å utøve en koordinerende rolle for denne gruppen. Flere respondenter nevner spesielt at det er behov for økt kompetanse på flyktninghelse i førstelinjetjenestene, som fastleger og helsesykepleiere.
- **Kapasitetsutfordringene** virker å være gjennomgående i tjenesteapparatet. Respondentene oppgir for eksempel at det er vanskelig å få plass i institusjonelle botilbud da kommunene allerede har til dels lange ventelister på slike plasser. I tillegg tar det tid å få time til utredning og/eller behandling hos fastlege, psykologi, osv., eller at det er lang reisevei til helsetjenester ut over fastlege. Særlig oppgir små kommuner at tjenesteapparatet ikke har kapasitet eller økonomiske ressurser til å bosette personer med sammensatte helseutfordringer. To respondenter fremhever utfordringen med manglende dokumentasjon på diagnoser og hjelpebehov som er nødvendig for å søke om tilskudd til bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker. Når det tar lang tid å få time til utredning i spesialisthelsetjenesten bruker kommunen store ressurser på disse personene før de får tilskudd som dekker utgiftene. Dette har budsjettmessige konsekvenser for det øvrige bosettingsarbeidet til kommune.
- Noen respondenter viser til at de opplever vanskeligheter med å gi et tilfredsstillende tilbud til **LHBT+**-flyktninger. Både kommunenes kompetanse til å gi et tilfredsstillende tilbud, samt bosetting i nærheten av, og kvalifiserende tilbud sammen med andre flyktninger skaper utfordringer.

Bosettingen av et svært høyt antall flyktninger fra Ukraina har utfordret kommunenes bosettingskapasitet de siste tre årene. I undersøkelsen fikk respondentene mulighet til å utdype hvilke andre forhold ved bosetting av flyktninger med kollektiv beskyttelse som utfordrer kommunenes kapasitet. 105 respondenter besvarte spørsmålet. Nedenfor oppsummerer vi temaene som går igjen i besvarelsene:

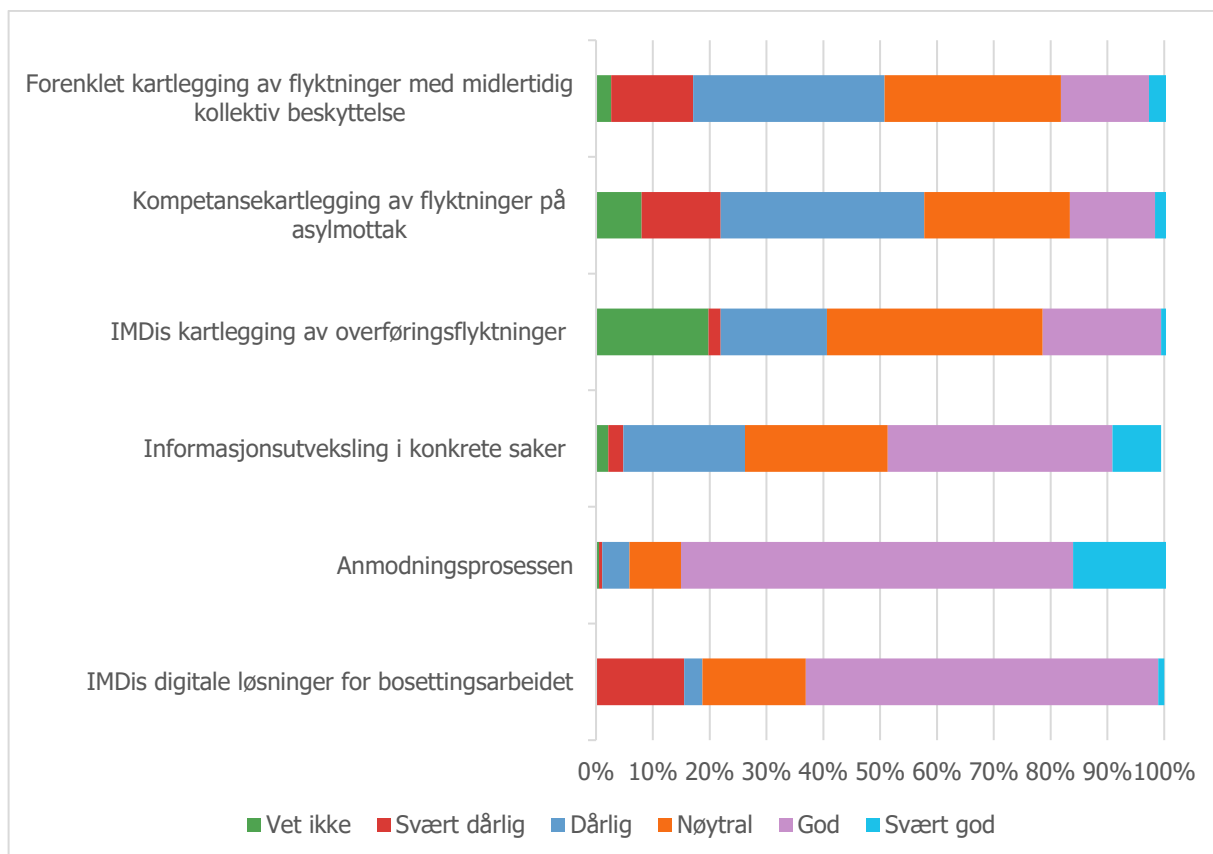
- Utfordringer med å fremskaffe tilfredsstillende **bolig** er den hyppigst nevnte utfordringen. Kommunene opplever at boligreserven er oppbrukt og det er vanskelig å skaffe tilfredsstillende bolig. Særlig er det krevende at det kommer til dels mange enkeltpersoner og det finnes få boliger egnet til enkeltpersoner. Det er også krevende for kommunene å etablere og følge opp eventuelle bofellesskap for enkeltpersoner.
- Når boligreserven blir uttømt medfører dette at kommunene må tildele flyktningene boliger som ligger usentralt til og hvor det er **begrenset kollektivtilbud**. Dette skaper vansker med deltakelse i opplæring og kvalifiserende tilbud, påvirker muligheten til å skaffe jobb og gir lang reisevei for skoleelever.
- Midlertidigheten som gjelder flyktninger med kollektiv beskyttelse skaper uforutsigbarhet og usikkerhet om innretningen på kommunenes integreringsarbeid skal være **langsiktig eller kortsiktig**. Formålet med integreringsarbeidet vil variere avhengig av om flyktningen skal bo i Norge permanent eller kun for en kortere periode.
- Flere respondenter fremhever også problemene flyktningene opplever med å skaffe seg **elektronisk ID og bankkonto**. Inntrykket er at bankene ikke tildeler bank-ID til denne gruppen og at det derfor kun er Minid og Buypass som er tilgjengelige. Minid gir ikke tilgang til å lese vedtaksbrev fra NAV og Buypass kan kun utleveres til personer med maskinlesbart pass. Respondentene oppgir at dialog med banker om elektronisk ID og bankkonto tar mye tid for både flyktningen og kommunen.

IMDis bistand i bosettingsprosessen

IMDis ansvarsområder inkluderer blant annet det å anmode kommunene om å bosette et antall flyktninger i løpet av året, samt å forespørre kommunen om å bosette konkrete enkeltpersoner. I forbindelse med bosettingsprosessen fasiliterer IMDi deling av kartleggingsopplysninger med kommunene og drifter digitale løsninger for å understøtte bosettingsarbeidet i kommunene.

Integreringsansvarlig ble bedt om å vurdere kvaliteten på elementer knyttet til kartleggingsopplysninger, anmodningsprosessen, informasjonsutveksling og digitale løsninger i bosettingsprosessen. 188 personer besvarte spørsmålet.

Figur 3 - Hvordan vurderer kommunen følgende elementer i bosettingsarbeidet? (N = 188)



For kartleggingsopplysningene er det en betydelig andel (mellom 26 og 38 prosent) som er nøytrale til kartleggingsinformasjonen. Henholdsvis 48 og 50 prosent av respondentene vurderer kartleggingen av personer med kollektiv beskyttelse og flyktninger i asylmottak som dårlig eller svært dårlig. Dette er en kraftig økning siden 2021 hvor om lag 20 prosent vurderte kartleggingen på samme måte. Kompetansekartleggingen av overføringsflyktninger er det en større andel (20 prosent) som ikke vet og hele 38 prosent er nøytrale. 21 prosent opplever kartleggingen som dårlig og 22 prosent opplever den som god. Dette er en forbedring fra 2021 hvor om lag 40 prosent opplevde kartleggingen av overføringsflyktninger som dårlig.

63 prosent av respondentene opplever IMDis digitale løsninger som gode eller svært gode. Dette er en nedgang fra 2021 hvor 73 prosent svarte det samme.

Informasjonsutvekslingen er det totalt 24 prosent som opplever som dårlig eller svært dårlig og 49 prosent som opplever som god eller svært god. Dette er på samme nivå som i 2021.

For anmodningsprosessen ser vi motsatt mønster. I 2023 oppga 86 prosent en positiv vurdering av denne prosessen, mot kun 70 prosent i 2021. Kommunene har bosatt et historisk høyt antall flyktninger noe som har utfordret kommunenes bosettingskapasitet. Kartleggingsinformasjonen kommunene har hatt tilgang på for personer med midlertidig beskyttelse har vært begrenset. Det er positivt at kommunene til tross for dette opplever

anmodningsprosessen som bedre enn for to år siden. Dette kan enten indikere at representativiteten i undersøkelsen er noe skjev slik at resultatene ikke er direkte sammenlignbare, eller at fordelene ved anmodningsprosessen kommer tydeligere frem for respondentene i en kritisk situasjon enn i en normalsituasjon.

Behov for bistand i bosettingsarbeidet

De integreringsansvarlige ble også gitt muligheten til å beskrive eventuelle behov kommunene har for ytterligere bistand fra IMDi i bosettingsarbeidet. 112 respondenter besvarte spørsmålet.

Flere respondenter oppgir at anmodningen kommer for sent til at det kommunale plan- og budsjettarbeidet kan hensynta anmodningen. Som en respondent skriver:

Anmodningen kommer alt for sent. Budsjettarbeidet er nesten ferdig når anmodningen kommer.

Noen kommuner opplever at det tar lang tid fra boliger er innmeldt som ledige til disse blir utnyttet i en forespørsel om bosetting. Dette medfører at kommunale ressurser bindes opp i tomme boliger og at kapasiteten til å bosette reduseres.

Gjennomgående opplever respondentene at det er utfordringer knyttet til omfanget av og kvaliteten på kartleggingsopplysningene som kommunene får før forespørsel om bosetting. Kartleggingsopplysningene kommunene får tilgang til oppleves av mange respondenter som så dårlig at de blir irrelevante. Respondentene gir inntrykk av at det viktigste for å forenkle kommunenes bosettingsarbeid er å sikre at kartleggingsopplysningene som UDIs asylmottak samler inn er korrekte og dekkende. En respondent skriver:

Vi har forventningar på oss til å informere skule, barnehage, helsetjenesta, noko vi ikkje får nok opplysningar til å gjere. [Dette] skapar unødig irritasjon.

Mange respondenter nevner behov for informasjon om hvorvidt flyktningen har bil og førerkort. Dette har mye å si for hvor i kommunen flyktningen kan tildeles bolig.

Helseopplysningene oppleves også som mangelfulle. Respondentene oppgir at helseopplysningene ofte gir mangelfull informasjon om den enkelte flyktnings helsetilstand. I tillegg opplever kommunene ofte at flyktninger uten særskilte opplyste helsebehov viser seg å ha store behov for tilrettelegging av bolig og øvrig oppfølging av både kommunal helse og spesialisthelsetjenesten. Spesielt oppleves helseopplysninger knyttet til psykisk sykdom og atferdsvansker som manglende eller ikke-eksisterende.

Kvaliteten på kartleggingsopplysningene gjør det utfordrende for kommunene å vurdere forespørsler om bosetting av flyktninger. Det utfordrer også kommunens mulighet til å gi tilpassede tjenester raskt etter bosetting. Dette er spesielt en utfordring for personer med

midlertidig kollektiv beskyttelse eller flyktninger med fullført videregående utdanning som skal ha kort tid i introduksjonsprogram.

Flere respondenter ønsker seg økt kvalitetssikring av kartleggingsopplysninger før disse deles med kommunen. De opplever at dette kan bidra til forventningsavklaring, informasjonsdeling innad i kommunen og mer tilpasset bosetting og kvalifisering av de enkelte flyktingene.

Flere respondenter ønsker seg en dedikert kontaktperson i IMDi som har kjennskap til kommunen og dennes behov og særskiltheter.

4. Kvalifisering

At flyktninger blir økonomisk selvstendige og får en varig tilknytning til arbeidslivet er et sentralt mål i integreringspolitikken, og dette fremkommer både i integreringsloven (Integreringsloven, 2020, § 1) og integreringsmeldingen (Meld. St. 17 (2023-2024)).

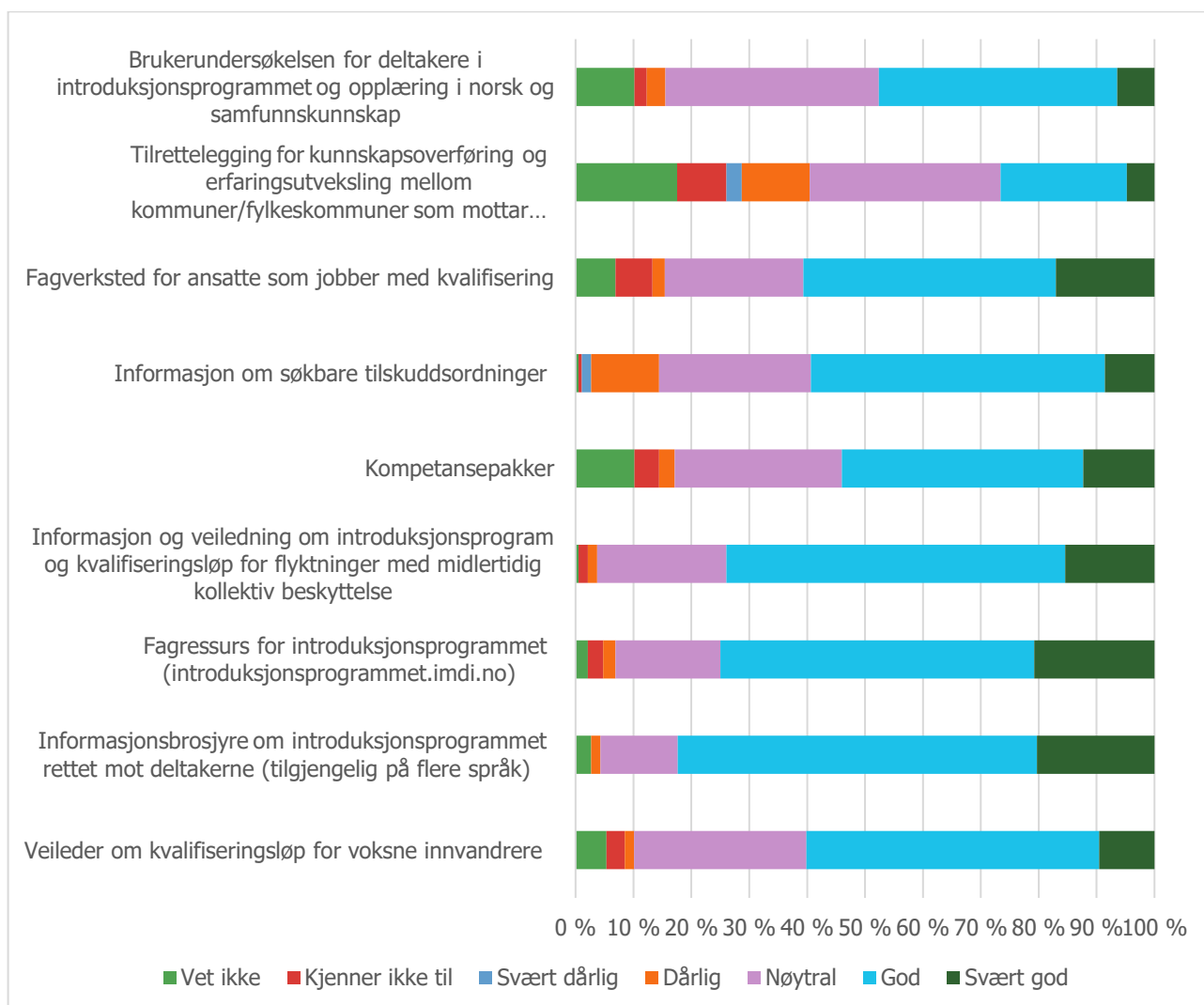
Samtidig kan avstanden mellom flyktingenes medbrakte kompetanse og etterspørselen i arbeidsmarkedet være stor. Perspektivmeldingen (Meld. St. 31 (2023-2024)) trekker spesielt frem arbeidsmarkedsdeltakelsen til personer med bakgrunn fra landgruppe 3 som en utfordring som må løses for å sikre den fremtidige bærekraften til den norske velferdsstaten.

Arbeidet med kvalifisering til arbeid og utdanning for flyktninger er derfor blant IMDi's mest sentrale arbeidsoppgaver. IMDi veileder kommunene i det juridiske regelverket, driver kompetanseheving, produserer og sprer kunnskap, gir innspill til videreutvikling av integreringspolitikken, samordner arbeidet på kvalifiseringsfeltet og forvalter tilskudd gjennom blant annet tilskuddsordningene Jobbsjansen og tilskudd til utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak.

IMDi's aktiviteter, informasjon og veiledning på kvalifiseringsfeltet

IMDi har mange virkemidler for å understøtte det kommunale kvalifiseringsarbeidet juridisk, faglig og økonomisk. Vi kartla integreringsansvarliges oppfatning av en rekke av IMDi's aktiviteter, informasjon og veiledning på kvalifiseringsfeltet.

Figur 4 - Hvordan vurderer kommunen følgende av IMDIs aktiviteter, informasjon og veiledning på kvalifiseringsfeltet? (N = 187/188)



For de enkelte tjenestene, informasjon og veiledning er det relativt få integreringsansvarlige som oppgir at de vurderer den som dårlig eller svært dårlig. Tilrettelegging av kunnskapsoverføring scorer svakest hvor 27 prosent av respondentene vurderer denne til å være god eller svært god og informasjonsbrosjyre om introduksjonsprogram rettet mot deltakerne scorer høyest hvor til sammen 82 prosent vurderer denne til å være god eller svært god.

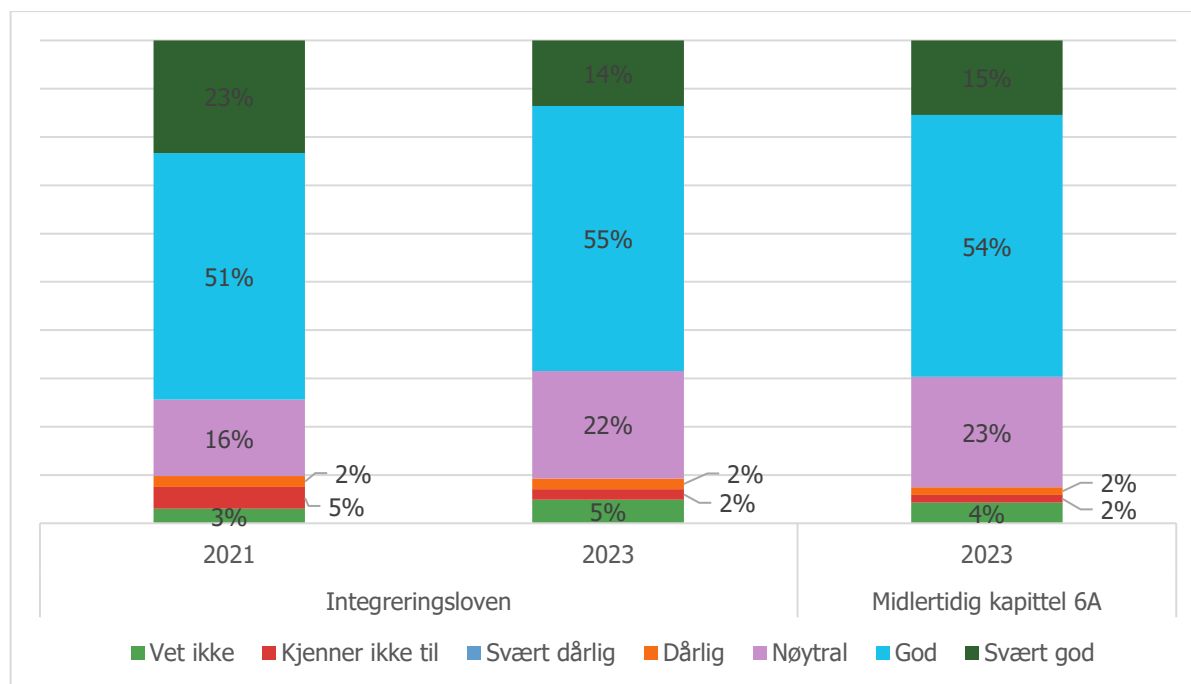
Juridisk veiledning

Veiledning om tolking og implementering av offentlig regelverk som integreringsloven og tolkeloven, med tilhørende forskrifter er en sentral arbeidsoppgave for IMDi.

På kvalifiseringsfeltet er det for veiledning i integreringsloven utarbeidet en juridisk veileder til integreringsloven, og en egen veileder til det midlertidige kapittel 6A om tilpasninger i

integreringsloven for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Målgruppen for veilederen er i hovedsak kommunalt ansatte som arbeider med ordningene i integreringsloven. For å kartlegge hvordan de kommunalt ansatte opplever veilederen ble integreringsansvarlig bedt om å vurdere kvaliteten på de juridiske veilederne til loven og til det midlertidige kapitlet. 188 respondenter besvarte spørsmålet.

Figur 5 - Hvordan vurderer kommunen IMDis juridiske veiledere? (N = 188)



Det overordnede bilde er at en svært lav andel av respondentene er negative til veilederne. Kun 2 prosent oppgir at veilederen til integreringsloven er dårlig og ingen oppgir at den er svært dårlig. 2 prosent (4 personer) av respondentene kjenner ikke til veilederen og 5 prosent vet ikke hva de synes om veilederen. Altså er til sammen 90 prosent av respondentene enten positive eller nøytrale til veilederen. Det er få forskjeller mellom den generelle vurderingen av veilederen og veilederen til midlertidig kapittel 6A.

Det er det en litt mindre andel som er svært fornøyd og en litt større andel som er nøytrale til den juridiske veilederen til integreringsloven i 2023 sammenlignet med 2021. Andelen som er moderat fornøyd har økt noe.

Kvalifisering av personer med midlertidig kollektiv beskyttelse

Siden 2022 har det kommet i overkant av 70 000 ukrainske flyktninger til Norge. Disse har rett, men ikke plikt, til introduksjonsprogram. Per 21. oktober 2024 har 35 714 personer med kollektiv beskyttelse siden 2022 deltatt i introduksjonsprogrammet. Det høye antallet flyktninger med kollektiv beskyttelse utfordrer kommunenes kapasitet til både bosetting,

kvalifisering og øvrige tjenestetilbud. IMDi har behov for økt kjennskap til hvordan direktoratet kan bidra til å løse utfordringene kommunene har med denne gruppen. Vi stilte derfor spørsmål om hvilke utfordringer kommunene har med kvalifiseringsløp for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse, samt hvordan IMDi kan bidra til å løse disse utfordringene. 113 respondenter besvarte spørsmålet.

- Den desidert hyppigste faktoren er den **korte programtiden** mange av flyktingene fra Ukraina skal ha. Kommunene opplever at de ukrainske flyktingene ikke når de ønskede norsk- eller sluttmaal i løpet av den korte programtiden de får. Mulighet til å tilby lengre kvalifiserende løp ved behov er viktig for kommunene.
- Noen av respondentene viser også til at **midlertidigheten i seg selv er et stort hinder** for god kvalifisering. Som et eksempel har en av de integreringsansvarlige opplevd at NAV ikke vil tilby kompetanseheving for personer med midlertidig kollektiv beskyttelse nettopp fordi de ikke vil få langsiktig utbytte av kompetansehevingen.
- I tillegg er generelle **kapasitetsbegrensninger** utfordrende. Det er mangel på kompetent personell, for liten tilgang til klasserom, vanskelig å skaffe transport mellom bosted og undervisningssted, utfordrende å skaffe praksisplasser og for mange programdeltakere per klasserom, per lærer og per programrådgiver.
- Personer med kollektiv beskyttelse skal i henhold til de midlertidige tilpasningene i integreringsloven ha **kort programtid** i introduksjonsprogrammet. Kommunene opplever at den korte programtiden ikke er tilstrekkelig til å gi flyktingene grunnleggende kvalifisering eller å oppnå norskmålene som er anbefalt.
- Flere opplever at det er mer krevende å skaffe praksisplasser til personer som deltar i introduksjonsprogram. **Markedet for praksisplasser er mettet** og dette begrenser deltakernes tilgang på yrkes- og språkpraksis.
- Flere respondenter oppgir at samarbeidet med NAV er krevende. Særlig gjelder dette å skape **kontinuitet når flyktinger har avsluttet introduksjonsprogrammet uten måloppnåelse på grunn av utløpt programtid** og skal over i NAV-systemet. Respondentene opplever at det tar tid før NAV er på ballen, at det ikke legges til rette for å kombinere kvalifiserende tiltak hos NAV med norskopplæring og at NAV legger beslag på praksisplasser som introduksjonsdeltakere har behov for. NAV virker å oppfattes å ha begrenset kapasitet til å følge opp samarbeidet med kommunene om integrering av flyktinger.
- Det er også problematisk å få oversatt og **godkjent utdanning** fra utlandet innen rimelig tid. Flere respondenter ønsker økt veiledning fra IMDi i hvordan de kan legge til rette for at denne prosessen kan gjennomføres mer effektivt for sine deltakere.
- Flere respondenter opplever også utfordringer med at flyktingene fra Ukraina har store **forhåpninger om hvor enkelt det er å kunne skaffe seg** arbeid i Norge og

at enkelte flyktninger avslår å ta tilbud om arbeid for heller å fortsette i introduksjonsprogram.

Samarbeid og samordning på kvalifiseringsfeltet

Integreringsfeltet generelt og kvalifiseringsfeltet spesielt omfatter svært mange ulike aktører i statlig, kommunal, fylkeskommunal, frivillig og privat sektor.

God samordning mellom disse aktørene er en forutsetning for et effektivt og nyttig kvalifiseringsarbeid. Vi har derfor spurt integreringsansvarlig i kommunene om hvordan IMDi kan bidra til at samarbeidet mellom kommunene og øvrige aktører på kvalifiserings- og opplæringsfeltet som NAV, tilbydere av norskopplæring, tilbydere av grunnskole for voksne (etter 01.08.24 heter det ikke grunnskole, men forberedende opplæring for voksne), fylkeskommunen, videregående skoler, lokale næringsråd, arbeidsgivere og ideelle organisasjoner kan bli bedre. 97 respondenter besvarte spørsmålet i fritekst. Vi trekker nedenfor frem noen av de hyppigst nevnte eller mest relevante innspillene.

- Respondentene etterspør flere **kompetansehevende samlinger** hvor aktører på ulike nivå og med ulike ansvarsoppgaver kan møtes på tvers. De forventer at IMDi legger til rette for at kommunene, NAV og fylkeskommunene lærer av hverandre gjennom å dele eksempler på god praksis, og forbedrer samarbeidet og samordningen om kvalifisering av flyktninger.
- Det meldes inn behov for økt fleksibilitet i **fylkeskommunenes ansvar for opplæring** av ungdom mellom 16 og 18 år. Det er noe uklart konkret hva respondentene ønsker fra IMDi ut over å bidra til at problemene med opplæring av denne gruppen (se kapittel 3) løses.
- Flere respondenter ønsker også at IMDi tar ansvar for at **NAVs tilbud til flyktninger med lavenorskunnskaper** forbedres. Kommunene opplever at flyktninger som gruppe med særskilte behov forsvinner i mengden av NAVs øvrige brukere.
- En respondent foreslår at det utarbeides et **digitalt opplegg for 75 timer samfunnskunnskap** på ulike språk som kan avlaste kommunenes arbeid med å tilby slik opplæring. Respondenten opplever at det er ressursmessig krevende å tilby slik opplæring da gjennomføringen forutsetter tid, lærer, klasserom og tilgang på kvalifisert tolk.
- Økt **bevissthet i næringslivet** om flyktninger som ressurs er et område der flere respondenter ser et forbedringspotensial. De ønsker seg blant annet at IMDi utarbeider standardisert informasjon rettet mot arbeidsgivere som kommunene kan

benytte i sin dialog med næringslivet, for eksempel om flyktninger/innvandrere som ressurs, tilskuddsordninger fra NAV, og lignende.

5. Mangfold i arbeidslivet

IMDi har sektoransvar for myndighetenes tiltak og virkemidler rettet mot økt etnisk mangfold blant arbeidsgivere i privat og offentlig sektor.

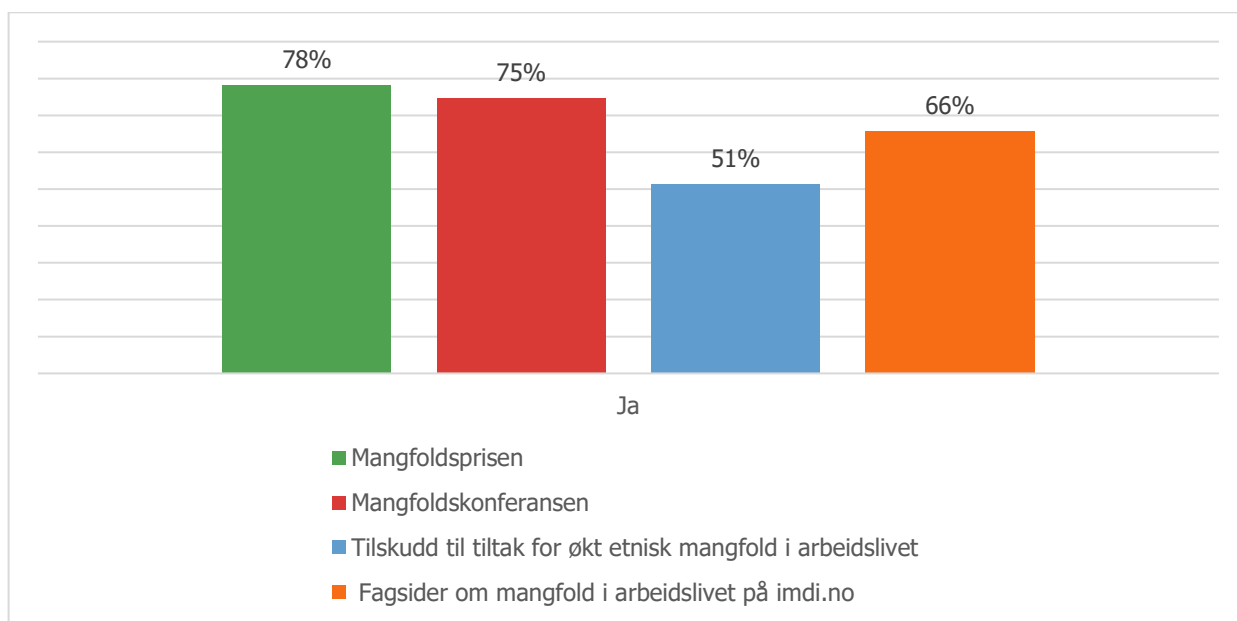
Regjeringen la høsten 2023 frem en ny handlingsplan mot rasisme og diskriminering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). IMDis virkemidler for økt etnisk mangfold i arbeidslivet fremheves i handlingsplanen. I tillegg inneholder handlingsplanen en kommende følgeevaluering av virkemidlene for mangfold i arbeidslivet, og indikatorene for etnisk mangfold i arbeidslivet som IMDi publiserte i april 2024 (IMDi, 2024) som konkrete tiltak.

IMDis virkemidler rettet mot arbeidsgivere for økt etnisk mangfold i arbeidslivet

Et arbeidsliv med mennesker med ulike bakgrunn, språkkunnskap og kulturell forståelse kan bidra til innovasjon, vekst og verdiskaping. IMDi har virkemidler rettet mot arbeidsgivere for å øke etnisk mangfold i arbeidslivet. Kommunedirektørene ble spurt om de er kjent med fire ulike virkemidler:

- Mangfoldsprisen, som har som formål å fremme etnisk mangfold, bedre bruk av innvandreres kompetanse, og å øke rekrutteringen av innvandrere i arbeidslivet.
- Mangfoldskonferansen, som samler arbeidsgivere og fagpersoner som arbeider for økt etnisk mangfold i arbeidslivet.
- Tilskudd til tiltak for økt etnisk mangfold i arbeidslivet, som skal å stimulere til økt rekruttering og bedre anvendelse av kompetansen til arbeidstakere med innvandrerbakgrunn.
- Fagsider om mangfold i arbeidslivet på imdi.no, som skal formidle kunnskap, tips og råd til hvordan arbeidsgivere skal lykkes i å skape et etnisk mangfold og å få ut merverdien av mangfoldet.

Figur 6 – Er din kommune kjent med IMDIs virkemidler for økt etnisk mangfold i arbeidslivet? (N = 142)



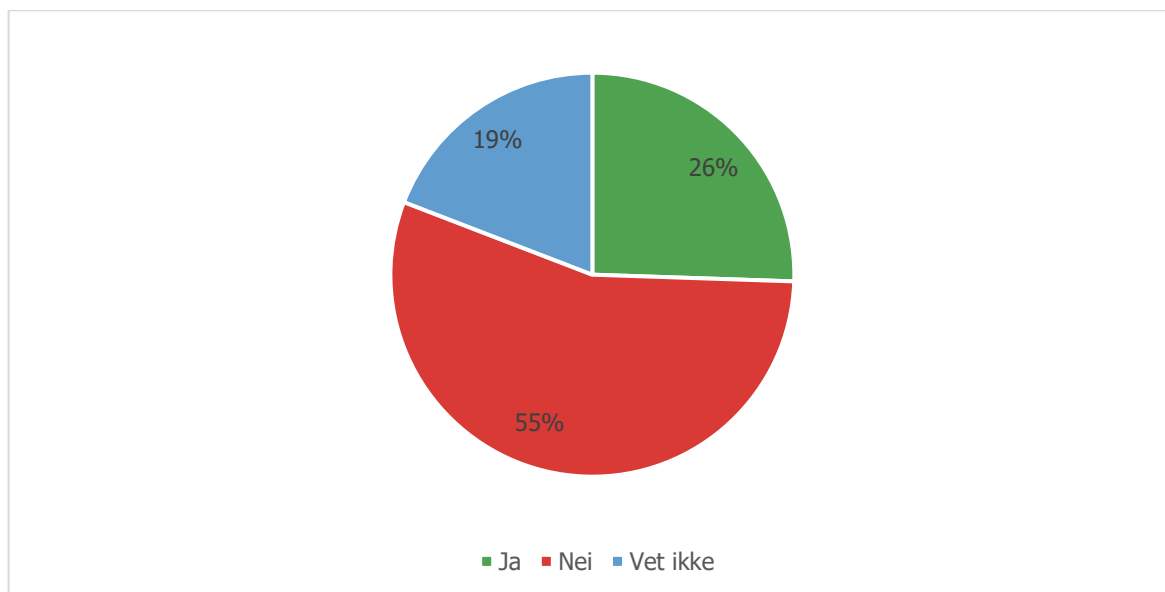
Kommunedirektørene har samlet relativt god kjennskap til de fire virkemidlene. Mangfoldsprisen er kjent av 78 prosent, mangfoldskonferansen av 75 prosent, fagsidene av 66 prosent og tilskuddsordningen av 51 prosent av respondentene. I 2021 var mangfoldsprisen kjent av 89 prosent, fagsidene av 74 prosent og tilskuddsordningen av 63 prosent. Alle tre virkemidlene virker å være mindre kjent i 2023 enn i 2021, men det er betydelig usikkerhet knyttet til tolkningen av endringer over tid i undersøkelsen.

Planer og tiltak for økt etnisk mangfold

Kommunene sysselsatte i 2023 totalt 559 877 personer (SSB, 2024). Dette er om lag 20 prosent av alle sysselsatte i Norge og kommunene utgjør samlet en svært stor sektor av arbeidsmarkedet. I forbindelse med IMDIs videre arbeid med mangfold i arbeidslivet har vi undersøkt hvordan kommunene arbeider med etnisk mangfold.

Figur 9 viser at kun 19 prosent av respondentene oppgir å ha egne planer og tiltak for å øke det etniske mangfoldet blant kommunens ansatte. 55 prosent har ikke og 26 prosent vet ikke om de har slike planer og tiltak.

Figur 7 - Har kommunen egne planer og tiltak for å bidra til å øke det etniske mangfoldet blant kommunens ansatte? (N = 141)



I 2021 oppgav 60 prosent av respondentene at de ikke hadde slike planer og tiltak, 35 prosent sa at de hadde det og 5 prosent oppgav at de ikke visste. I 2023 var det 55 prosent som ikke hadde, 19 prosent som har og 26 prosent som ikke vet om de har planer for å øke det etniske mangfoldet blant kommunens ansatte. Endringene fra 2021 til 2023 kan derfor trolig forklares med at det er en større andel av respondentene som ikke vet om de har slike planer. Det er også betydelige usikkerheter knyttet til utvalgsskjevheter og det er derfor vanskelig å konkludere med årsakene til dette.

I tillegg ble kommunedirektørene bedt om å beskrive tiltakene kommunen har iverksatt for å øke det etniske mangfoldet blant kommunens ansatte. 56 respondenter besvarte spørsmålet.

Kommunene har tatt i bruk et bredt spekter av tiltak knyttet til rekruttering av en mangfoldig arbeidsstyrke. Det hyppigst nevnte tiltaket er at mangfold i arbeidsstyrken er en innarbeidet del av kommunale planer. Dette kan være arbeidspolitisk plan, arbeidsgiverstrategi, mangfoldsplan eller lignende. Flere kommuner har også etablert praksiser hvor alle kommunale etater er bedt om å ta inn bosatte flyktninger i arbeids- eller språkpraksis, eller har strategisk samarbeid med NAV om å ta inn personer fra NAV-systemet i praksis.

Flere kommuner vektlegger mangfold eksplisitt i rekrutteringsprosesser blant annet ved å formulere stillingsutlysninger med klarspråk, fjerne unødvendige kvalifiseringskrav til en del stillinger, tydeliggjøre i stillingsannonsene at en mangfoldig arbeidsstyrke er en fordel og generelt fokus på mangfold i rekrutteringsprosesser.

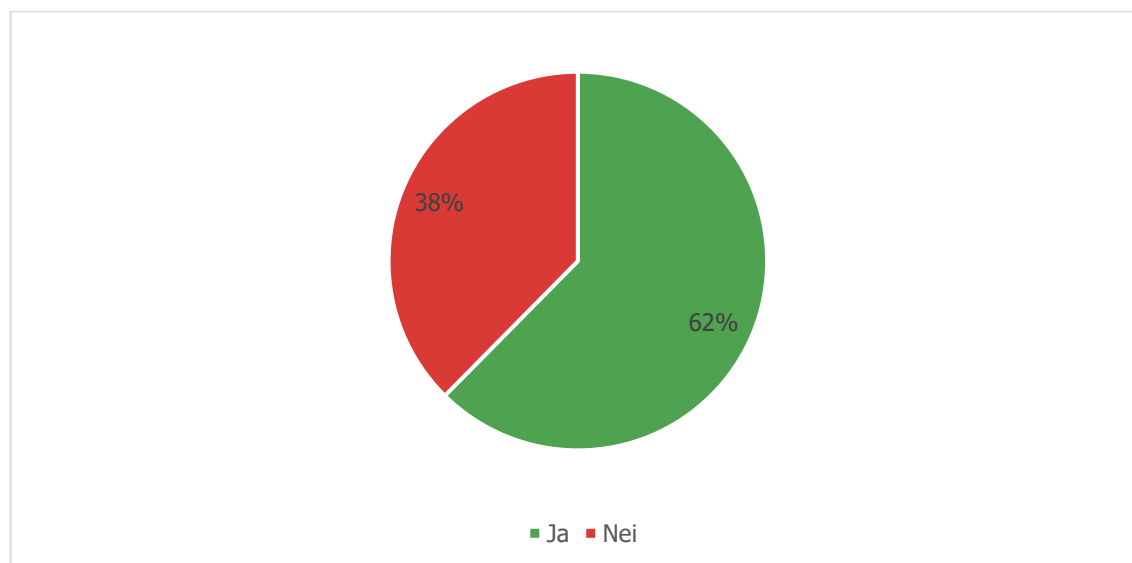
Enkelte kommuner har også etablert kommunalt integreringsråd, eller mangfolds- og likestillingsråd som skal arbeide med å øke oppmerksomheten rundt mangfold. Enkeltkommuner har også oppfordret til å ta opp mangfold som tema på personalmøter.

Kommuneplanens samfunnsdel

Det kommunale planarbeidet innebærer både langsiktige mål og utviklingstrekk, og detaljerte planer for arealbruk og ressursutnytting. Førstnevnte innebærer at kommunene er ansvarlige for å gjennom det kommunale planarbeidet jobbe med en samordning av fysisk, økonomisk, sosial og kulturell utvikling¹. Kommuneplanens samfunnsdel ble fra 2008 tydeliggjort i plan- og bygningslovens §11-1. Planen skal omfatte *alle viktige mål og oppgaver i kommuner*² og skal i tillegg til å beskrive mål og utviklingstrekk også inneholde en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de påfølgende fire årene.

Om innvandrerbefolkningen omtales i kommuneplanens samfunnsdel kan dermed si oss mye om hvorvidt kommunene arbeider aktivt med å innarbeide utviklingstrekk knyttet til bosetting, arbeidsinnvandring, kvalifisering og inkludering av flyktninger- og innvandrere i det overordnede kommunale planarbeidet. Kommunedirektørene ble derfor spurt om dette.

Figur 8 - Omtaler kommuneplanens samfunnsdel innvandrerbefolkningen? (N = 133)



62 prosent av kommunedirektørene oppgir at kommuneplanens samfunnsdel omtaler innvandrerbefolkningen. I 2021 var det 61 prosent av kommunene hvor kommuneplanens

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/493007ab4f9349a295a34982f77173ec/t-1492.pdf> s. 5

² Plan- og bygningsloven § 11-1 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-2#KAPITTEL_2-4-2

samfunnsdel omtalte innvandrerbefolkningen. Samlet virker det å ikke være en utvikling i verken positiv eller negativ retning fra forrige undersøkelse.

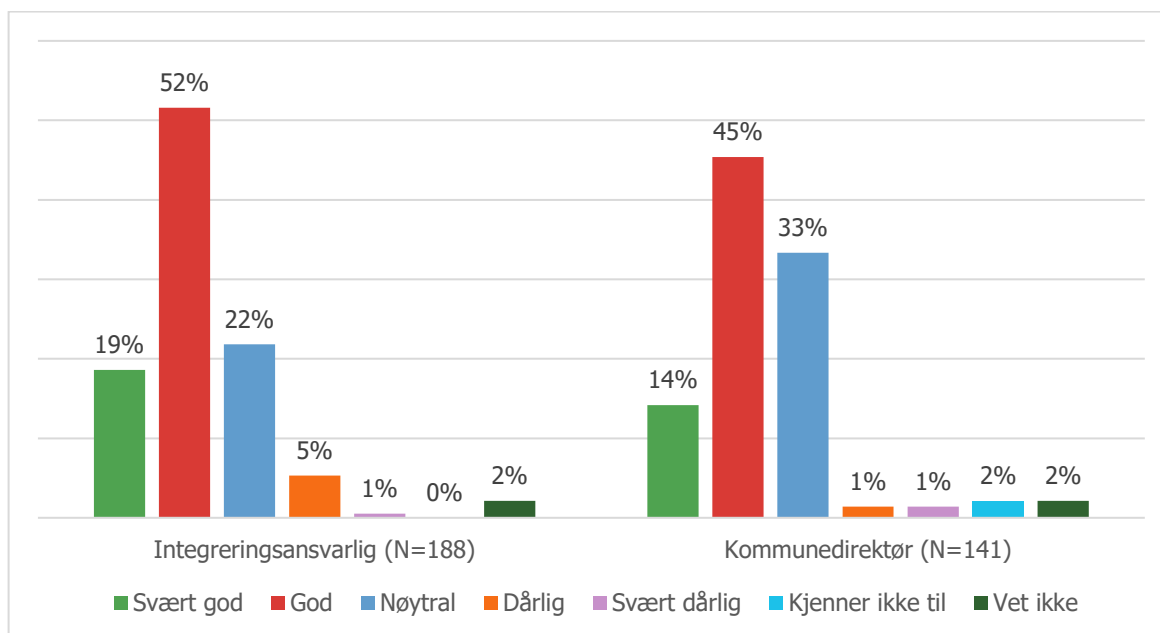
6. Tilskuddsforvaltning

I tildelingsbrevet for 2023 17,3 mrd. kroner til bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere og 1,5 mrd. kroner til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Majoriteten av disse midlene forvaltes som tilskudd.

Informasjon og veiledning om IMDi tilskuddsordninger

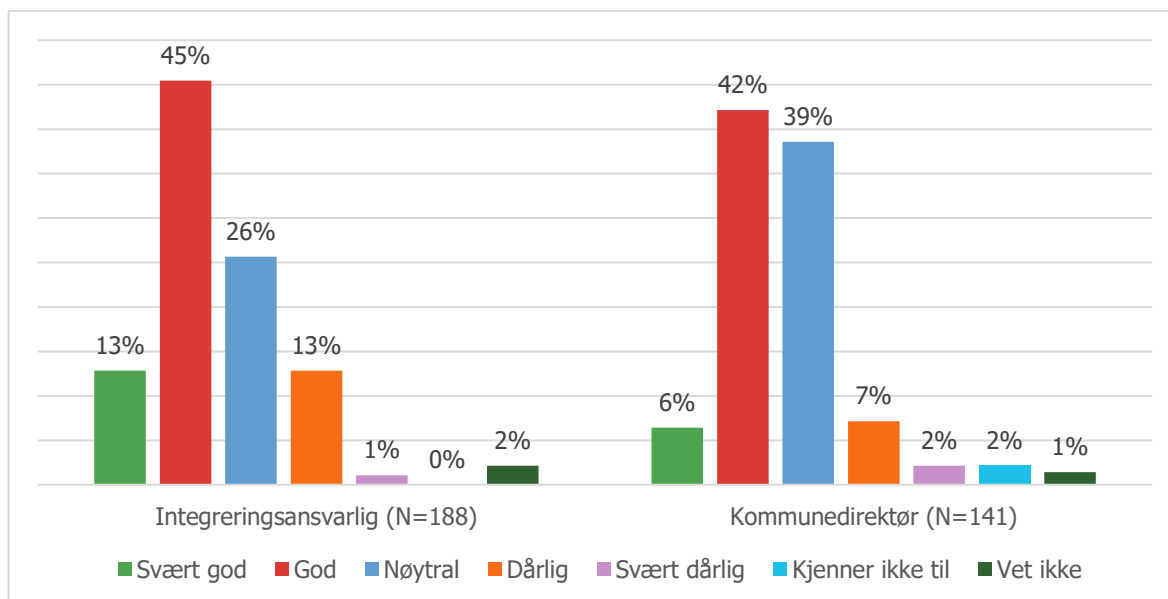
IMDi forvalter både søknadsbaserte og automatisk utbetalte tilskuddsordninger. Integreringsansvarlig og kommunedirektør ble spurt om hvordan de vurderer informasjon og veiledning om disse tilskuddsordningene.

Figur 9 – Oppfattelse av automatisk utbetalte tilskudd (N = 188 og 141)



De automatiske utbetalte tilskuddene inkluderer blant annet integreringstilskudd og tilskudd til bosetting av enslige mindreårige flyktninger. 71 prosent av de integreringsansvarlige og 59 prosent av kommunedirektørene opplever informasjonen og veiledningen om automatisk utbetalte tilskudd som god eller svært god. 22 og 33 prosent stiller seg nøytrale og kun henholdsvis 6 og 2 prosent oppgir dårlig eller svært dårlig som svar.

Figur 10 – Oppfattelse av søknadsbaserte tilskudd (N = 188 og 141)



De søknadsbaserte tilskuddene inkluderer blant annet tilskudd til Jobbsjansen-prosjekter, bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. 58 prosent av de integreringsansvarlige og 48 prosent av kommunedirektørene svarer at informasjonen og veiledningen enten er god eller svært god. Andelen som stiller seg nøytrale er 13 prosentpoeng høyere blant kommunedirektører enn blant de integreringsansvarlige. Henholdsvis 14 og 9 prosent svarer dårlig eller svært dårlig. Det er en noe lavere andel som oppgir at informasjonen og veiledningen om disse tilskuddene er svært god eller god, sammenlignet med for de automatisk utbetalte tilskuddene.

Med unntak av integreringsansvarliges vurdering av søknadsbaserte tilskudd som ligger på samme nivå, er det en markert forbedring sammenlignet med i 2021.

I tillegg inkluderte undersøkelsen et friteksspørsmål om hvordan kommunen ønsker å motta informasjon og veiledning om tilskudd. 86 integreringsansvarlige og 78 kommunedirektører besvarte spørsmålet. Mange oppgav at de har behov for informasjon og veiledning gjennom webinarer, nettkurs og fagsamlinger, samt at muligheten for direkte kontakt med ansatte i IMDi er ønskelig. Flere løfter også behovet for informasjonsskriv fra IMDi. Spesielt ønskes det at informasjon om tilskuddsordningene sendes kommunene når de har vedtatt å bosette flyktninger, og at utbetalingsbrev med informasjon sendes kommunene ved utbetaling av tilskudd. Respondentene har også behov for mer organisatoriske forbedringer. Opprettet kontaktledd mellom IMDi og kommunenes økonomisjefer og tydeligere involvering av fylkeskommunene er noe av det som nevnes. Sist fremkommer det også en rekke systemspesifikke og mer tekniske innspill, for eksempel behov for forbedret søkefunksjon, mer brukervennlige rapporter og opprydning i informasjonen på imdi.no.

Forbedringsbehov

I tillegg til spørsmål om råd og veiledning ble respondentene spurt om forbedringspotensial i henholdsvis IMDi tilskudd og eApply.

93 integreringsansvarlige og 77 kommunedirektører besvarte spørsmålet om IMDi tilskudd. De fleste respondentene oppgir at de stort sett er fornøyd med tilskuddsportalen. Noen forbedringsbehov som nevnes er forbedret og mer intuitiv navigasjon i løsningen, behov for prognoseverktøy for fremtidig tilskudd, forbedret varslingsfunksjonalitet og at tilskuddsportalen bør være tilgjengelig på bydelsnivå og ikke kun på kommunenivå. I tillegg nevnes det fra flere at noen frister er for korte og ventetiden på tilskudd er for lang, at det er ønskelig å forenkle søknadsprosessene og at kommunene har behov for følgebrev ved utbetalte tilskudd som tidligere.

eApply er en søknadsplattform som benyttes til de fleste av IMDis søknadsbaserte tilskudd til frivillige organisasjoner og kommunene. 44 av integreringsansvarlige og 46 av kommunedirektørene har besvart spørsmålet om eApply. Gjennomgående oppgir mange respondenter at de ikke kjenner til eller ikke har brukt eApply. Tretten respondenter oppgir at eApply fungerer godt uten å ha nærmere kommentarer og hele 56 oppgir at de ikke kjenner til løsningen. De spesifikke kommentarene som har kommet inn gjelder blant annet:

- behov for hyppigere automatisk lagring når skjema fylles ut,
- ønske om mulighet for forenklet søknad i de tilfeller hvor man søker om videreføring av tilskudd,
- dobbeltarbeid knyttet til bankbekreftelse,
- forbedring av kommunikasjon med saksbehandler,
- behov for å samle alle IMDis tilskuddstjenester i samme løsning.

7. Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold legger alvorlige hindringer for den enkeltes mulighet til å delta i samfunnet. I Norge har man gjennom flere år jobbet for å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder ufrivillige utenlandsopphold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Arbeidet er en sentral del av norsk integreringspolitikk, og er blant annet forankret i handlingsplanen «Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold» (2021-2024). En ny handlingsplan er under utarbeidelse og vil gjelde fra 2025 til 2028. Målet for arbeidet er at flest mulig personer i Norge beskyttes mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. Det er også et mål å styrke kompetansen i skolen og i offentlige tjenester, slik at utsatte blir sett og får råd og hjelp i tråd med sine rettigheter og behov.

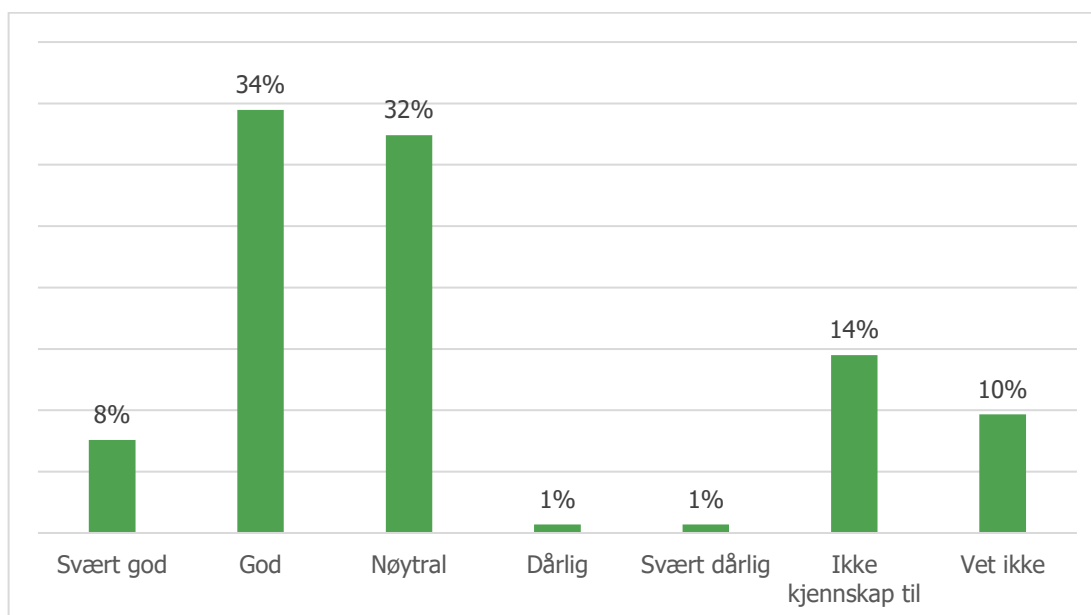
IMDis arbeid omfatter utplassering av mangfoldsrådgivere ved videregående skoler, ungdomsskoler og voksenopplæringsentre. IMDIs fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har et særlig ansvar for å ivareta IMDIs kompetansehevingarbeid sammen med de andre særskilte tjenestene. IMDi har også et faglig ansvar for spesialutsendinger for integreringssaker ved utvalgte utenriksstasjoner, og er representert i Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Målgrupper for IMDIs kompetanseheving og samarbeid er kommuner, fylkeskommuner, sektormyndigheter, frivillige organisasjoner og andre. Kommunene er myndighetenes primære tjenesteyter og forvaltningsnivået som i størst grad følger innbyggernes livsløp. Det er derfor viktig med kunnskap om kommunenes arbeid, erfaringer og behov for å understøtte en kunnskaps- og behovsbasert forvaltning.

Nytten av IMDIs bistand

Skole- og oppvekstsjefer i kommunene ble bedt om å vurdere nytten av IMDIs bistand knyttet til informasjon og veiledning om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Figur 11 - Nytte av IMDis bistand. «Hvordan vurderer kommunen nytten av IMDis bistand knyttet til informasjon og veiledning om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold i 2023?» (N = 145)

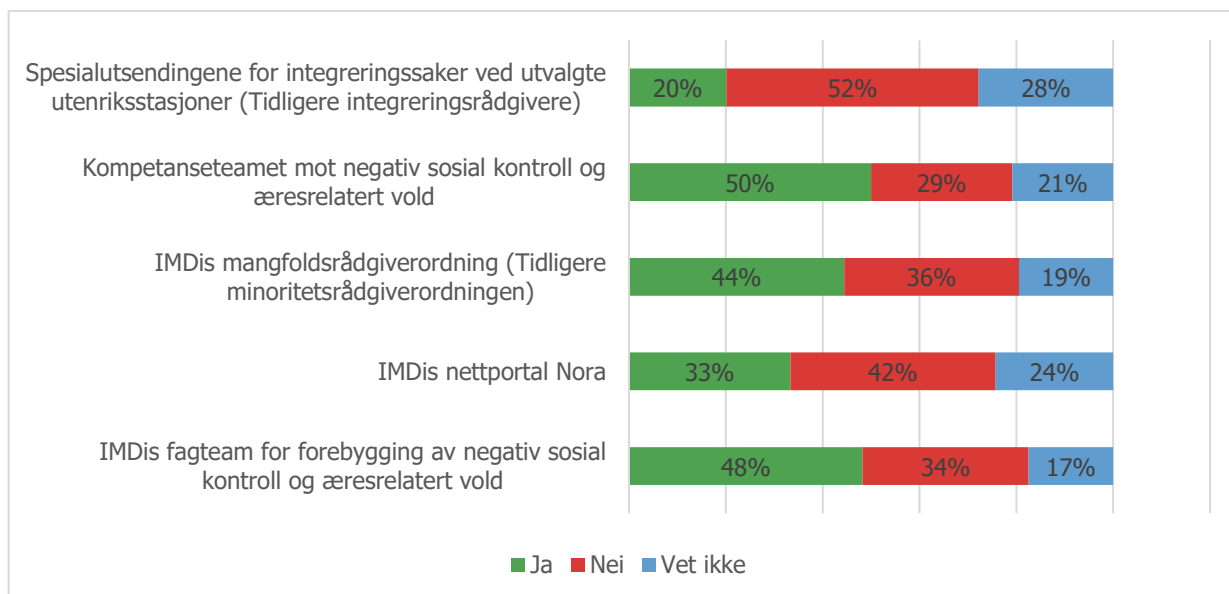


42 prosent av respondentene opplever informasjonen og veiledningen som enten svært god eller god, svært få opplever den som dårlig og til sammen 24 prosent kjenner ikke til eller vet ikke. I 2021 var det 33 prosent som vurderte veiledningen som positivt og 34 prosent som ikke visste. Det tyder på at oppfatningen har forskjøvet seg fra 'vet ikke'-kategorien til 'god/svært god' kategorien.

Kjennskap til IMDis tjenester

Skole- og oppvekstsjefene ble i tillegg stilt spørsmål om de kjenner til ulike tjenester for å forebygge og bekjempe negativ sosial kontroll og æresrelatert vold. 144 respondenter besvarte dette spørsmålet, og svarene er presentert i figur 14.

Figur 12 - Har din etat kjennskap til følgende tjenester? (N = 144)

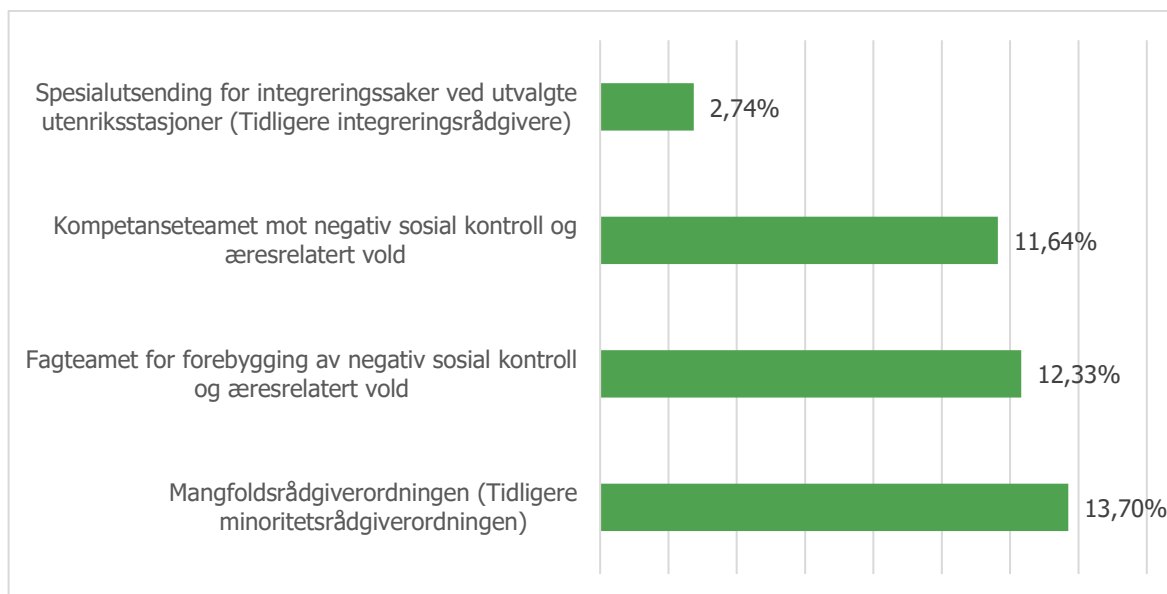


Av skole- og oppvekstsjefene er det 20 prosent som har kjennskap til spesialutsendingene, 50 prosent som har kjennskap til Kompetanseteamet, 44 prosent som har kjennskap til mangfoldsrådgiverordningen, 33 prosent som har kjennskap til nettportalen Nora og 48 prosent som har kjennskap til fagteamet. Sammenlignet med 2021 er dette en nedgang i kjennskapen til alle tjenestene. Samtidig gjør den moderate utvalgsstørrelsen og eventuelle utvalgsskjevheter at det er vanskelig å konkludere entydig med at kjennskapen faktisk har gått ned.

Kontakt med IMDis tjenester

Hjelpetjenestene på feltet utøver i tillegg til bistand til personer som blir utsatt for negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold, også støtte til virksomheter som har behov for veiledning, bistand eller kompetanseheving. Vi er interessert i hvorvidt kommune-Norge benytter seg av disse tjenestene i sitt lokale arbeid med saker om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Figur 13 - Har din etat vært i kontakt med følgende tjenester i løpet av 2023? (N = 146)

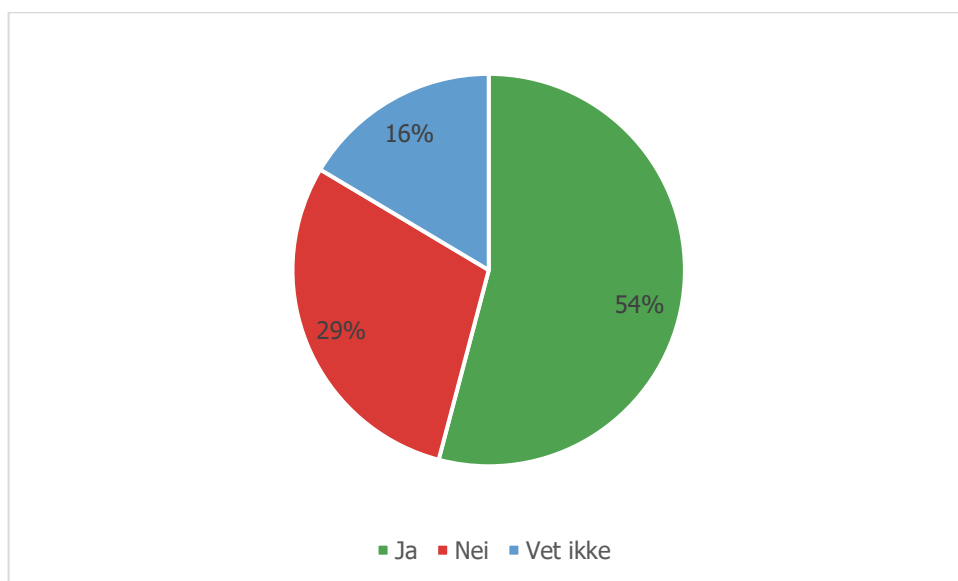


Mellom 12 og 14 prosent av respondentene hadde vært i kontakt med enten kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, IMDi's fagteam for forebygging av negativ sosial kontroll og æresrelaterte vold, og mangfoldsrådgiverordningen til IMDi. Kontaktfrekvensen med spesialutsendingene ligger på 3 prosent. I 2021 ble spørsmålet ikke rettet mot de særskilte tjenestene. Da oppgav 17 prosent av respondentene at de hadde søkt råd og veiledning hos andre tjenester.

Behov for kompetanseheving

IMDi driver utstrakt kompetanseheving av andre aktører som ansatte på skoler uten mangfoldsrådgivere, flyktningtjenester og voksenopplæringsinstitusjoner. Mangfoldsrådgiverne kompetansehever på skolene der de jobber og i lokalt tjenesteapparat.. Vi spurte derfor skole- og oppvekstsjefene om deres etat har behov for styrket kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

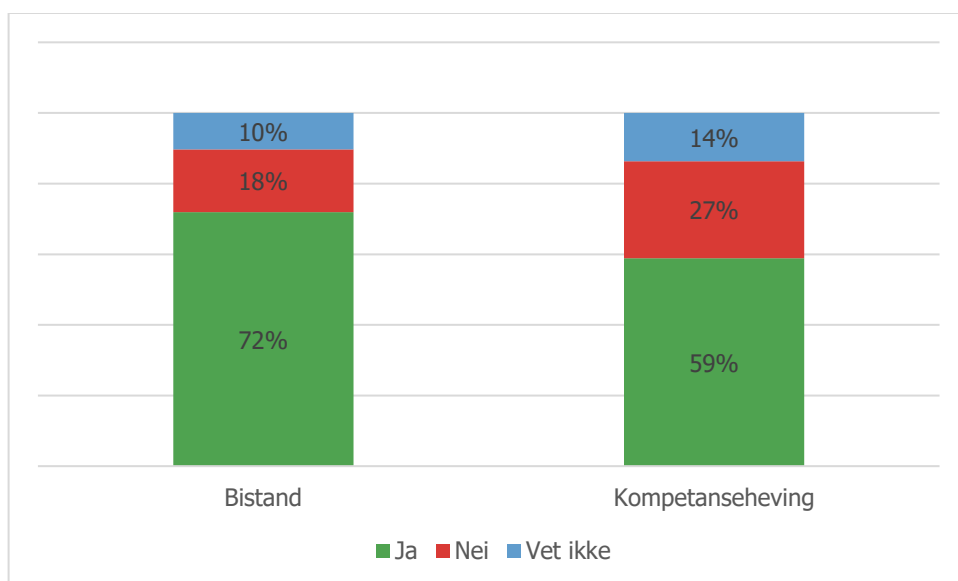
Figur 14 - Har din etat behov for styrket kompetanse om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold? (N = 146)



Et flertall på 54 prosent oppgir at de har behov for styrket kompetanse og kun 29 prosent at de ikke har behov for mer kompetanse. På spørsmål om respondenten er kjent med hvor etaten kan få bistand og kompetanseheving i figur 17, er det 72 prosent som er kjent med hvor de kan få bistand og 59 prosent som er kjent med hvor de kan få kompetanseheving.

I 2021 var 55 prosent helt eller delvis enig i at de hadde behov for kompetanseheving og 7 prosent var helt eller delvis uenig i det samme. Spørsmålet ble i fjor stilt på en litt annerledes måte og tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare. Endringen kan skyldes at respondentene har beveget seg fra 'vet ikke'- til 'nei'-kategorien.

Figur 15 - Dersom din etat mistenker negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold, er dere kjent med hvor dere kan få bistand og kompetanseheving (N = 146)



I 2021 ble spørsmålet stilt noe annerledes. Da var 62 prosent av skole- og oppvekstsjefene helt eller delvis uenig i at de ikke er kjent med hvor de kan søke bistand eller kompetanseheving dersom de mistenkte negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold.

Skole- og oppvekstsjefene fikk muligheten til å gi innspill på hva deres etat behøver for å kunne jobbe bedre med denne tematikken. 41 respondenter besvarte spørsmålet. Respondentene svarer for det meste ikke utdypende på spørsmålet, men uttaler seg i generelle vendinger om at det er viktig med økt kompetanse.

To respondenter skriver utdypende om behovet for målrettede og aldersadekvate undervisningsopplegg rettet mot barn og unge med informasjon og om deres rettigheter på dette feltet. En respondent fremhever at det er svært utfordrende å utarbeide tiltak som faktisk treffer dem som er i risikogruppene for å bli utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, på en ressurseffektiv måte.

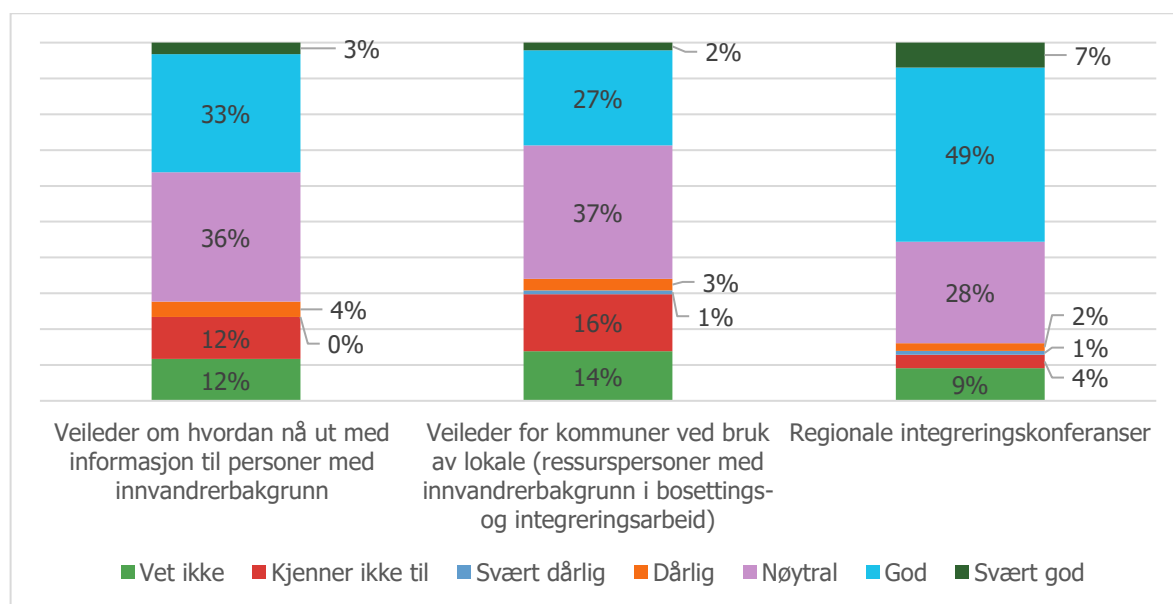
8. Oppvekst og frivillighet

Frivilligheten spiller en sentral rolle i integreringen av flyktninger og andre innvandrere i det norske samfunnet. Frivilligheten bidrar til inkludering og integrering gjennom møteplasser og arenaer hvor folk møtes, er i aktivitet og lærer. IMDi forvalter tilskuddsordninger rettet mot frivilligheten, følger opp regjeringens strategi for hverdagsintegrering, og driver ustrakt veiledning av frivilligheten.

Samarbeid med IMDi

Integreringsansvarlige i undersøkelsen ble bedt om å vurdere noen av IMDis tjenester rettet mot frivillighetsfeltet. Svarene er vist i figur 18.

Figur 16 - Hvordan vurderer din kommune følgende av IMDis aktiviteter, informasjon og veiledning? (N = 187/188)

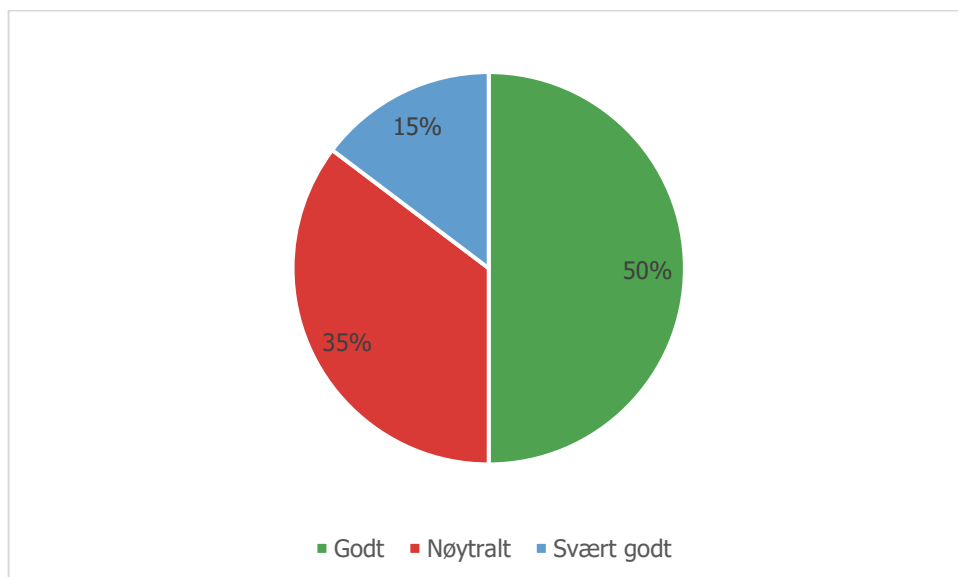


En stor andel av respondentene svarer enten *vet ikke*, *kjenner ikke til*, eller vurderer tjenestene som nøytrale. Under 4 prosent av respondentene opplever tjenestene som dårlige eller svært dårlige. Når det gjelder vurdering av veilederen om å nå ut med informasjon til personer med innvandrerbakgrunn, svarer 36 prosent at veilederen er enten god eller svært god. Veilederen for kommuner ved bruk av lokale vurderes av 29 prosent av respondentene som god eller svært god. For de regionale integreringskonferansene svarer 56 prosent det samme.

I tillegg til tilskuddet IMDi forvalter til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner forvalter 40 utvalgte kommuner driftstilskudd og prosjekttilskudd til lokale

organisasjoner i kommunen. Vi spurte respondenter fra disse 40 kommunene hvordan de opplever samarbeidet med IMDi om denne tilskuddsordningen. Resultatene er presentert i figur 19. 34 respondenter besvarte spørsmålet. Halvparten av respondentene opplever samarbeidet som godt, 35 prosent vurderer det som nøytralt og 15 prosent opplever samarbeidet som dårlig.

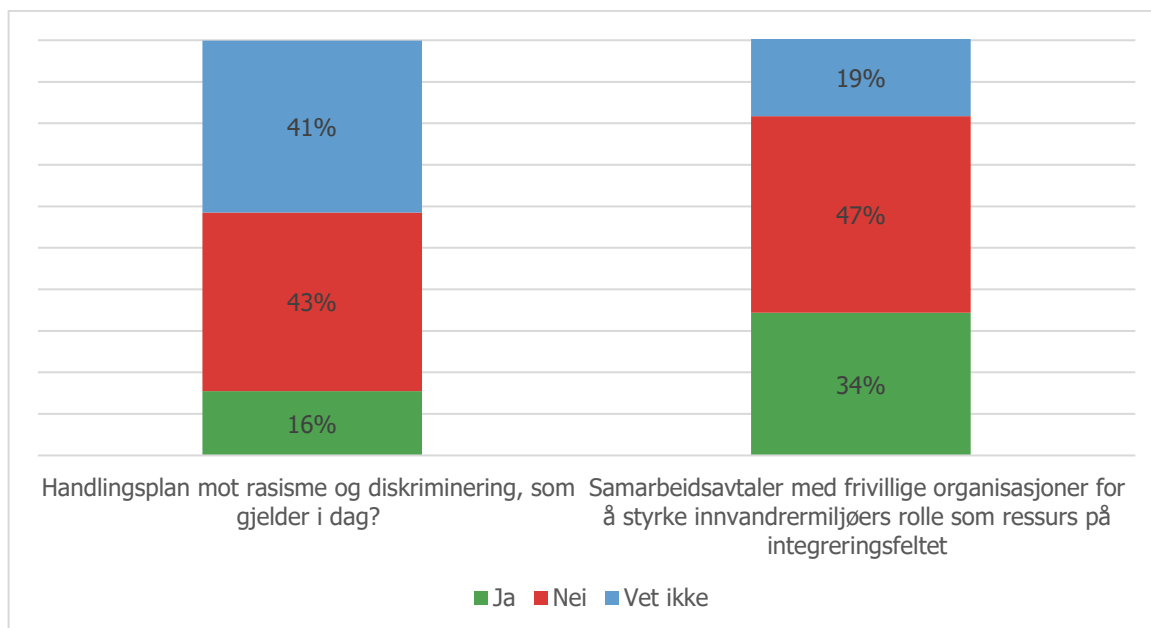
Figur 17 - Hvordan opplever dere samarbeidet med IMDi om tildeling av tilskudd til integreringstiltak i regi av frivillige organisasjoner? (N = 34)



Kommunenes arbeid mot frivilligheten

Frivilligheten er en viktig samarbeidspartner for kommunene og ressursene som ligger i lokale frivillige organisasjoner og tiltak kan komplementere kommunenes inkluderingsarbeid. Vi spurte integreringsansvarlig om kommunen har handlingsplaner mot rasisme og diskriminering eller samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner for å styrke innvandremiljøers rolle som ressurs på integreringsfeltet.

Figur 18 - Har kommunen: (N = 186/187)



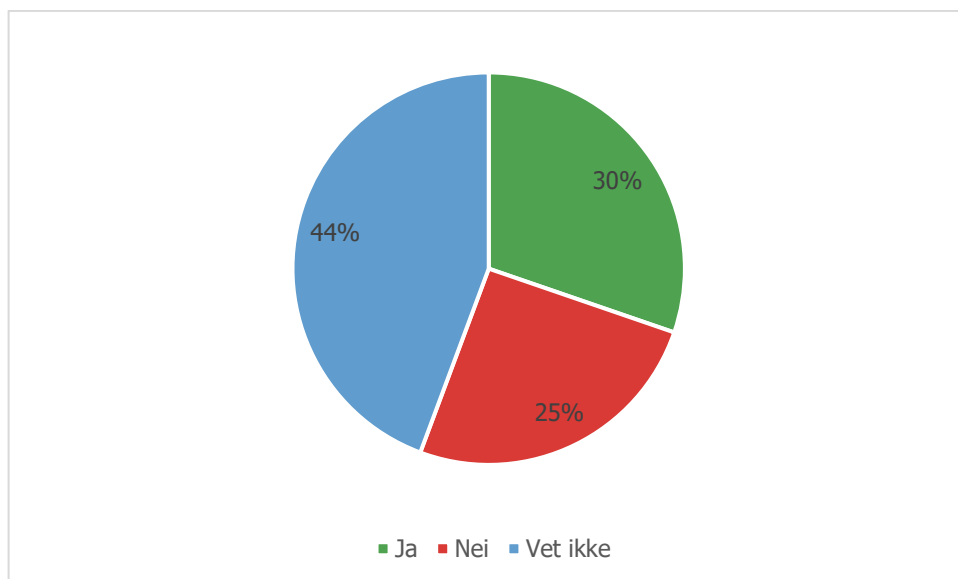
16 prosent av respondentene oppgir at kommunen har slik handlingsplan. 43 prosent oppgir å ikke ha og 41 prosent vet ikke om kommunen har handlingsplan mot rasisme og diskriminering. 34 prosent av respondentene svarer at kommunen har samarbeidsavtale. 47 prosent sier kommunen ikke har, og 19 prosent sier de ikke vet om kommunen har samarbeidsavtale med frivillige organisasjoner for å styrke integreringsarbeidet.

I tillegg til det strukturerte spørsmålet om kommunen har samarbeidsavtale med frivillige organisasjoner for å styrke innvandremiljøers rolle som ressurs på integreringsfeltet fikk respondentene mulighet til å utdype noen av sine erfaringer med disse samarbeidsavtalene. 73 integreringsansvarlige besvarte spørsmålet.

Respondentene er samlet sett godt fornøyd med samarbeidet med og opplever samarbeidet som nødvendig, men et flertall av kommunene som har besvart fritekstspørsmålet oppgir å ikke ha samarbeidsavtaler og skriver heller mer generelt om nytten av frivilligheten.

Av det fåtallet som faktisk har svart på spørsmålet vektlegger flere at samarbeidet er svært personavhengig og varierer over tid. De trekker også frem at manglende eller variabel kompetanse hos de frivillige organisasjonene trekkes frem som en særlig utfordring. En respondent skriver at hen opplever at effekten av generelle avtaler er liten, men at avtaler om konkrete saker ofte fungerer veldig godt.

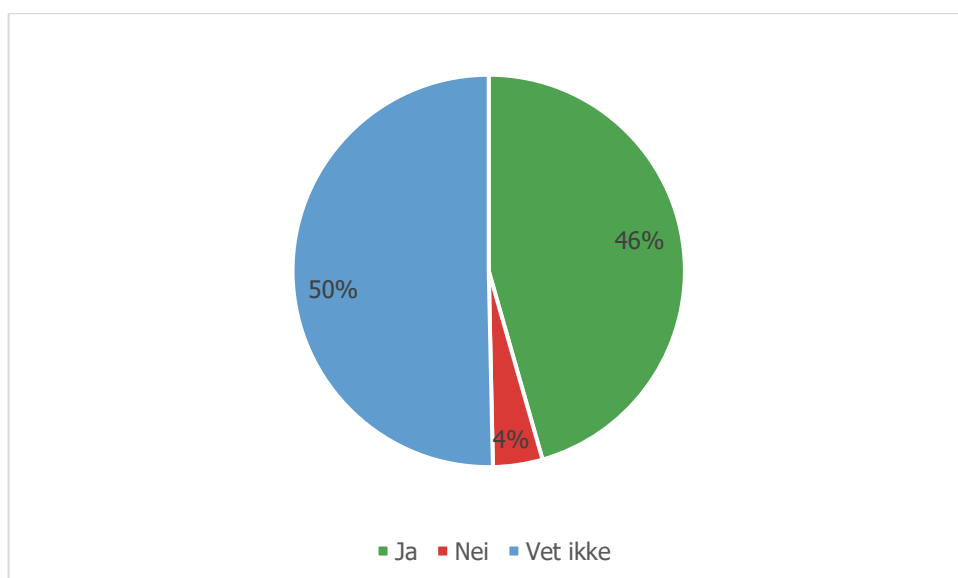
Figur 19 - Har kommunen en vedtatt kommunal frivillighetspolitikk? (N = 185)



Som vi ser i figur 21 oppgir 30 prosent av respondentene at kommunen har en vedtatt kommunal frivillighetspolitikk. I 2021 svarte 40 prosent det samme, men da var det kommunaldirektøren som besvarte spørsmålet. Dette kan forklare differansen mellom årene.

Som et oppfølgingsspørsmål spurte vi om den vedtatte frivillighetspolitikken legger til rette for samarbeid mellom kommunen og frivilligheten på inkluderings- og integreringsfeltet. Svarene er vist i figur 22.

Figur 20 - Legger frivillighetspolitikken til rette for samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner på inkluderings- og integreringsfeltet? (N = 185)



Integreringsansvarlig fikk muligheten til å utdype hvilke barrierer kommunen møter når det gjelder samarbeid med frivillige. 83 respondenter besvarte spørsmålet. Fire tydelige tendenser skiller seg ut i responsene.

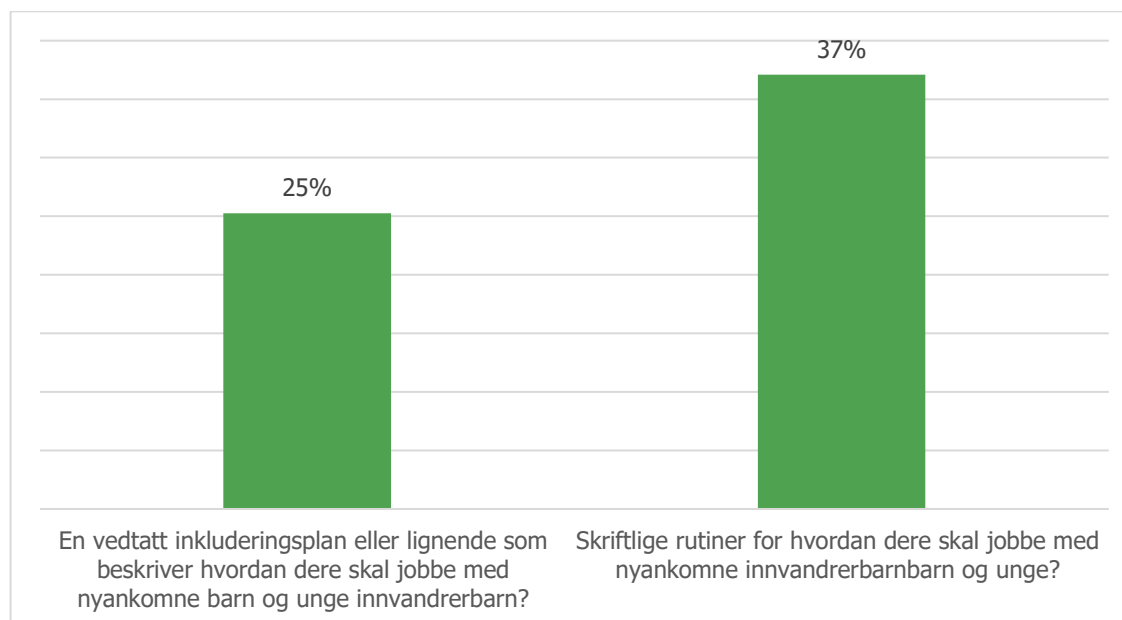
For det første, koordineringsutfordringer virker å prege kommunenes arbeid opp mot frivilligheten. De kommunene som har en dedikert ressurs til å koordinere kommunens samarbeid med frivilligheten og legge til rette for frivillig sektors interne samarbeid virker å oppleve at de får mer ut av samarbeidet med frivillige enn andre kommuner. Mange respondenter er tydelig på at flykningtjeneste selv ikke har kapasitet til å følge opp frivillig sektor på samme måte som en dedikert ressurs og at samarbeidet begrenses av dette.

For det andre, opplever flere respondenter at manglende kontinuitet i frivillig sektor er en utfordring. Frivillige skiftes ut, organisasjoner legges ned og oppstår, og prosjekter har begrenset varighet. Alt dette står i kontrast til det mer kontinuerlige arbeidsmetodikken i kommunene.

For det tredje er det et motsetningsforhold mellom gjennomføringen av introduksjonsprogram og lignende kommunale tiltak, og det frivillige arbeidet som primært foregår på kvelder og i helger. Dette gjør det vanskelig å trekke frivilligheten inn i introduksjonsprogrammet.

For det fjerde oppgir flere respondenter at frivillig sektor i stor grad består av eldre, hvite, kvinner. Denne majoritetsorienteringen i frivilligheten gjør det krevende å rekruttere inn frivillige med minoritetsbakgrunn og krevende for frivilligheten å treffe en ny målgruppe.

Figur 21 - Har din kommune: (N = 186)



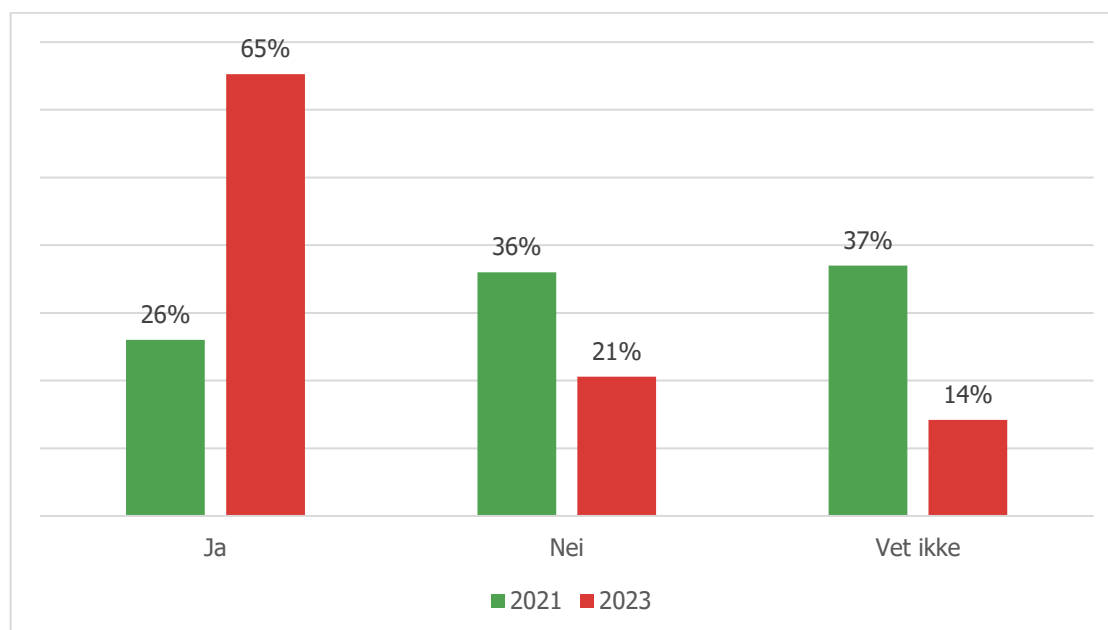
9. Tolking i offentlig sektor

Tolkeloven trådte i kraft 01.01.2022. Forrige Kommuneundersøkelse ble gjennomført fra desember 2021 til januar 2022 og fungerer derfor som en nullpunktmåling for deler av tolkeloven. Årets Kommuneundersøkelse kan derfor gi et godt innblikk i kommunenes implementering av tolkeloven de første to årene av dens virketid.

Retningslinjer for bruk og bestilling av kvalifisert tolk

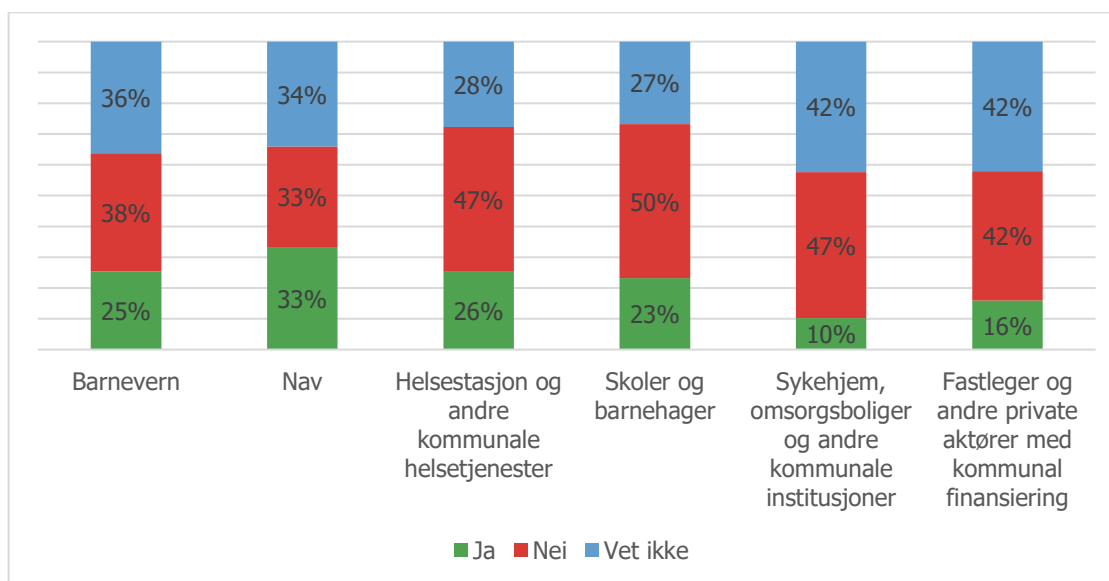
Tolkelovens § 9 pålegger offentlige organer å ha retningslinjer for bestilling og bruk av kvalifisert tolk når organet jevnlig bruker tolk. Vi spurte derfor kommunedirektørene om kommunen har felles retningslinjer for bestilling og bruk av tolk for alle kommunens virksomheter. Hele 65 prosent av kommunene oppgir at de har felles retningslinjer, mot kun 26 prosent for to år siden. Både andelen respondenter som ikke vet og andelen kommuner som ikke har retningslinjer har falt kraftig.

Figur 22 - Har kommunen felles retningslinjer for bestilling og bruk av tolk for virksomhetene i kommunen? (N = 141)



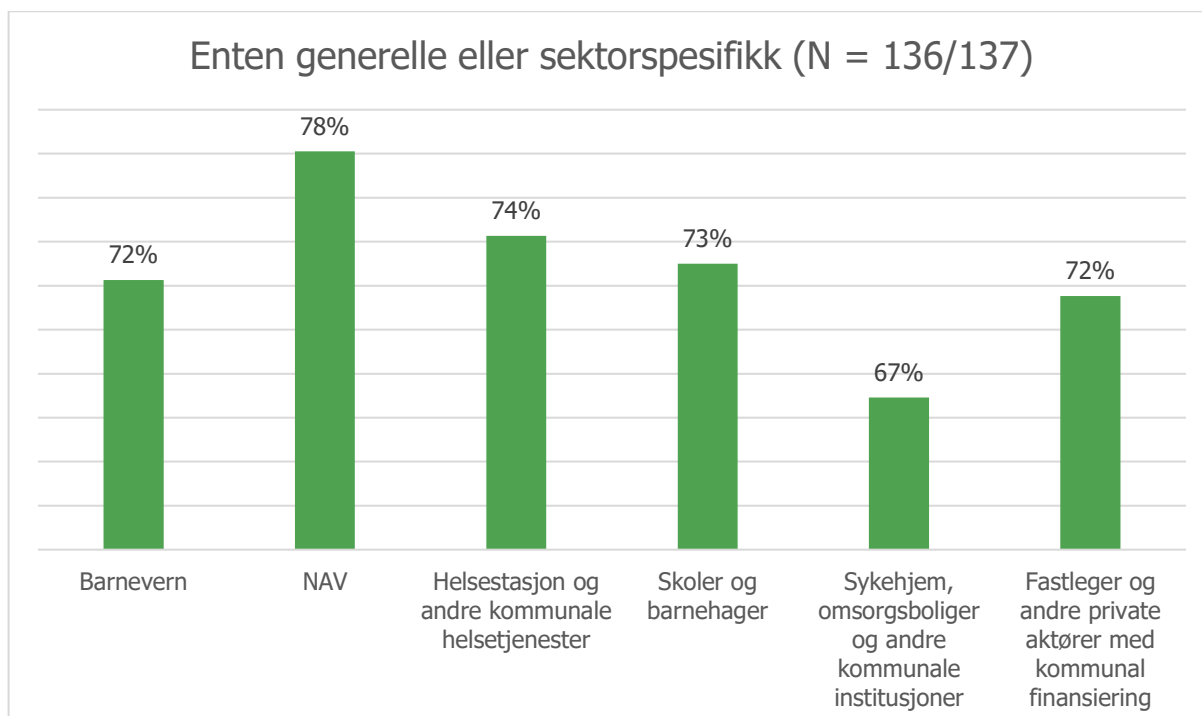
Om vi undersøker andelen kommuner som har sektorspesifikke retningslinjer for bruk og bestilling av tolk ser vi at NAV leder an med 33 prosent, etterfulgt av barnevernet og helsestasjon og andre kommunale tjenester med 26 prosent, skoler og barnehager med 23 prosent, fastleger med 16 prosent og sykehjem, omsorgsboliger og lignende med 10 prosent.

Figur 23 - Har kommunen sektorspesifikke retningslinjer for bestilling og bruk av tolk? (N = 138)



Hvis vi undersøker kommuner som har felles retningslinjer *eller* minst fire av seks sektorspesifikke retningslinjer finner vi at hele 74 prosent har dette, 16 prosent har ikke og 10 prosent vet ikke.

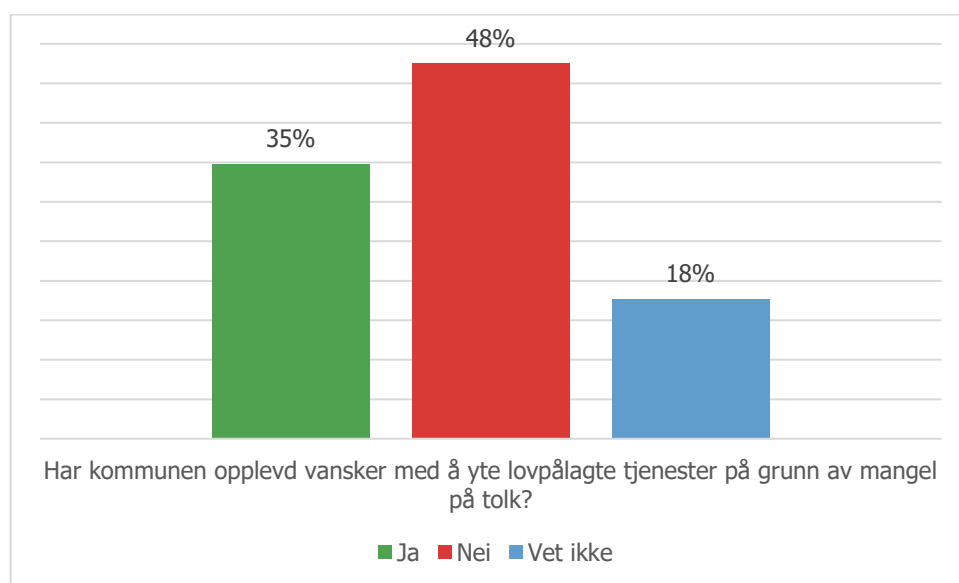
Figur 24 - Har kommunen enten generelle eller sektorspesifikke retningslinjer for bestilling og bruk av tolk? (N = 136/138)



Utfordringer med å yte lovpålagte tjenester

Tolkeloven pålegger offentlige organer å bruke tolk når det nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste, jf. § 6, og § 7 slår fast at tolken skal være kvalifisert.

Figur 25 - Har kommunen opplevd vansker med å yte lovpålagte tjenester på grunn av mangel på tolk? (N = 141)



Som oppfølgingsspørsmål fikk kommunedirektøren anledning til å presisere hvilke språk det er særlige utfordringer med å skaffe tolk på. 56 besvarte spørsmålet. Hele 34 respondenter oppgir at tilgangen på tolker på ukrainsk og russisk er en utfordring. Kun en respondent oppgir eksplisitt at tilgang på tolker på ukrainsk ikke utfordrer kommunens evne til å yte lovpålagte tjenester. En respondent oppgir at flere flyktninger fra Ukraina ikke ønsker tolker på russisk. I tillegg til ukrainsk nevnes tilgangsutfordringer for en rekke enkeltspråk; mabaan, dinka, tigrinya, rohingya, kinyarwanda, somali, dari, pashto, arabisk.

Det er også et gjennomgående inntrykk at det ikke kun er tilgang på kvalifisert tolk som er utfordrende for kommunene. Også kvaliteten på tolkene kommunene har tilgang til oppleves av flere som problematisk. En respondent skriver for eksempel at det ikke bare er mangel på tolk som er utfordrende:

[...] like ofte har kvaliteten på tjenestene vært såpass lave, at nytten av tolken har vært fraværende.

I tillegg til generelle bemerkninger knyttet til tolkenes kvalitet påpekes håndteringen av personsensitive opplysninger, spesielt på helsestasjon og i barnevernet, som tidvis problematisk.

Organisatoriske forhold trekkes også frem av flere respondenter som årsak til at kommunene har utfordringer med å yte lovpålagte tjenester. Flere opplever at den generelle tilgangen på kvalifisert tolk er lav, uten at de presiserer hvordan de har organisert sin bestilling av tolketjenester. Problemer med å få tak i kvalifisert tolk på kort varsel, til et spesifikt tidspunkt, og i konkurranse med andre tolkebestillere utgjør spesielle utfordringer. I tillegg opplever flere at tolker selv avlyser tolkeoppdrag på kort varsel.

Behov for faglig bistand fra IMDi

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor og har derfor et særskilt ansvar for å veilede kommuner og andre brukere av tolketjenester i offentlig sektor.

Kommunedirektørene ble derfor gitt mulighet til å i fritekst beskrive kommunenes behov for faglig bistand eller veiledning i forbindelse med tolkeloven eller kommunenes tolkebehov. 46 respondenter besvarte spørsmålet. De fleste kommentarene gjelder overordnede innspill og en kommentar tydeliggjør det generelle oppfattelsen om hvor skoen trykker:

Trenger ikke veiledning, vi trenger større tilgang til tolk.

I tillegg til behov for generell veiledning gjennom webinarer, fysiske kurs, nettsider og rundskriv, ønsker kommunedirektørene veiledning knyttet til juridiske, tekniske og praktiske sider ved bruk av tolk i kontakt med sine innbyggere.

Juridisk nevnes behovet for kompetanseheving på habilitetsregler knyttet til valg og gjennomføring av tolkede samtaler, bedre kjennskap til tolkeloven og en avklaring på om og når egne ansatte med språklig kompetanse kan erstatte kvalifiserte tolker.

Teknisk er det en respondent som ønsker at IMDi kan anbefale eller godkjenne konkrete digitale tolkehjelpemidler eller oversettingsprogram.

Praktisk ønsker kommunene kursing i bruk av fjerntolking, fremmøtetolking og tolking fra skrift til tale. Kommunene har også behov for opplæring av nyansatte i hvordan forberede og gjennomføre en tolket samtale, samt opplæring i hvordan telefontolking kan gjennomføres uten at det blir et forstyrrende element når samtalen foregår i en sårbar setting.

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2023). *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8da2b05800224771a3548ba4007817e4/no/pdfs/handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering.pdf>

IMDi (2024). *Etnisk mangfold og inkludering i arbeidslivet. Indikatorer, status og utviklingstrekk*.

<https://www.imdi.no/contentassets/dda533c36fb54364baeb17c98a0611c9/rapport---etnisk-mangfold-og-inkludering-i-arbeidslivet.pdf>

Integreringsloven (2020). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid*.

LOV-2020-11-06-127. Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

Meld. St. 17 (2023-2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74b84e746a452eb0b64a88c873a6fe/no/pdfs/stm202320240017000dddpdfs.pdf>

Meld. St. 31 (2023-2024). *Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7400c9d08a5543b8912fbf700f3344fd/no/pdfs/stm202320240031000dddpdfs.pdf>

SSB (2024). *Sysselsatte personer i kommunal sektor, etter funksjon (K) 2015 – 2023*.

Statistikktabell 11917. <https://www.ssb.no/statbank/table/11917/>



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

indi.no