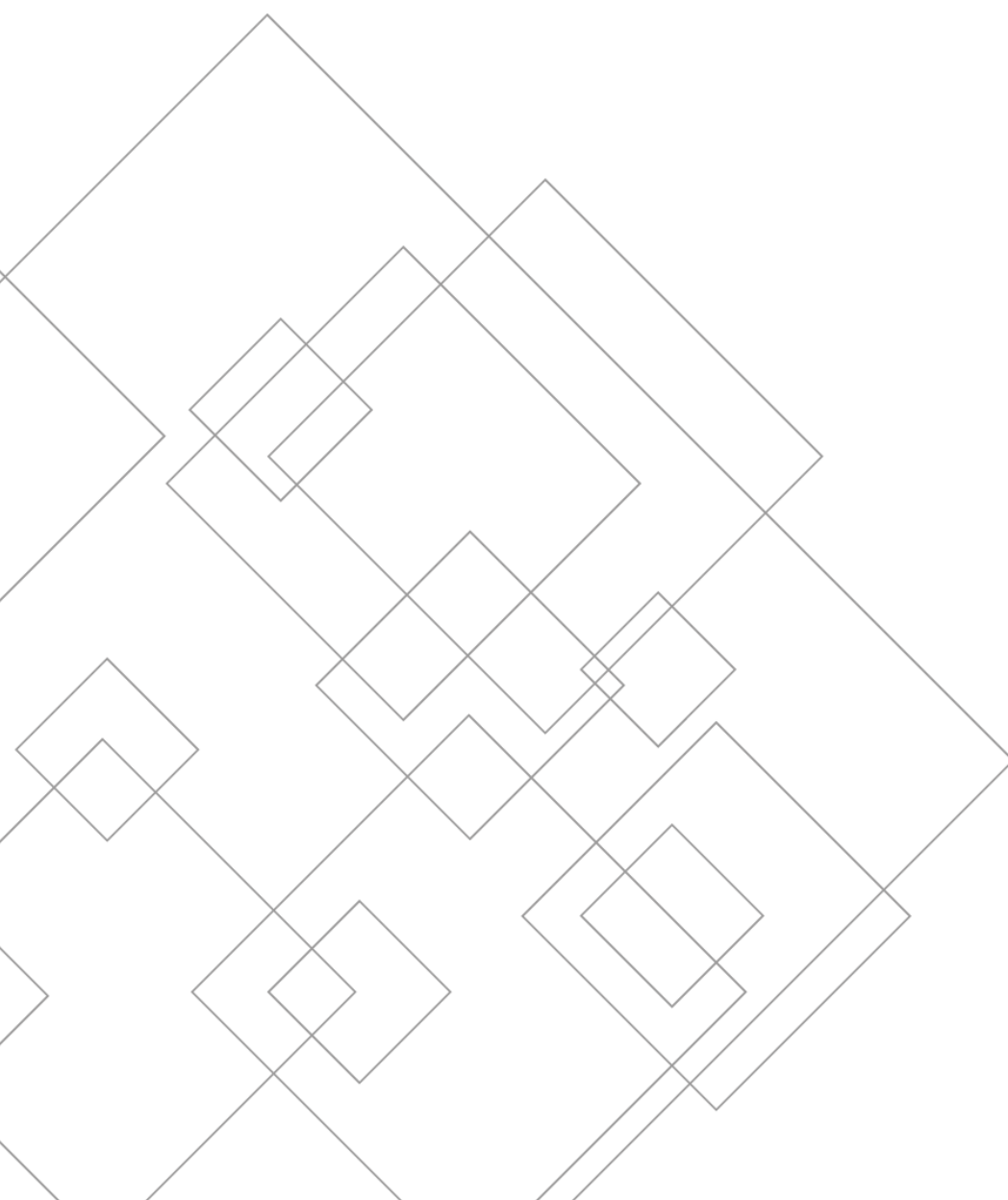


IMDi kommuneundersøkelse 2020

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



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Innhold

1 Sammen drag	3
Innledning	7
Om undersøkelsen.....	7
Datagrunnlag og metode	8
2 Generelt	10
IMDi som samarbeidspartnere og kompetansesenter for integrering	10
Endret ansvarsfordeling på integreringsfeltet	12
Kommunenes vurderinger av samarbeidet med fylkeskommunen	14
Samarbeid med ikke-offentlige aktører	15
Kommunalt planarbeid	18
Etnisk mangfold blant kommunens ansatte.....	19
Bruk av tolk	20
3 Arbeid og kvalifisering	25
Kartlegging før bosetting.....	25
Ansvar for introduksjonsprogram	26
Resultatmål i introduksjonsprogrammet.....	27
Tilbud om grunnskoleopplæring.....	28
Tiltak for å bidra til økt deltakelse i videregående opplæring	30
Kvalitet i introduksjonsprogrammet.....	31
Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	32
Tiltak for rask oppstart av opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	33
4 Tilskudsforvaltning og digitalisering	38
Hva brukes tilskuddsdata til?	39
Behov for andre tilskuddsdata	40
Vurdering av IMDis tilskudsforvaltning.....	41
Viktigheten av digitaliseringens måloppnåelse.....	43
5 Retten til å leve et fritt liv	44
De fleste av kommunene har en lokal handlingsplan mot vold i nære relasjoner	44
IMDis støtte til arbeidet med retten til å bestemme over eget liv	46
Nettportalen Nora	46

Kjennskap til tilfeller av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og lengre utenlandsopphold.....	47
Råd og veiledning i enkeltsaker	49
Lite formelt tverrsektorielt samarbeid.....	51
Fortsatt behov for å styrke kompetansen i skolesektoren	53
6 Koronapandemien	55
Kjennskap til midlertidig lov og integreringspakken	55
Vurdering av virkemidlene i midlertidig lov og integreringspakken	57
Særskilte tiltak rettet mot målgruppen i introduksjonsloven	59

1 Sammendrag

Oppsummering av sentrale funn

Formålet med IMDis kommuneundersøkelse er å få innblikk i hvordan kommunene arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner. Undersøkelsen gir IMDi informasjon om forhold som ikke fanges opp av registerdata.

IMDi som samarbeidspartnere og kompetansesenter for integrering

De fleste respondentene vurderer nytten av IMDis tjenester som god. Svært få vurderer nytten som dårlig. Kommunene vurderer spesielt nytten av råd og veiledning om tilskudd, informasjon om kvalifisering og utdanningsløp for nyankomne flyktninger og innvandrere, samt bistand til bosetting av flyktninger som svært god eller god. Kommunene er i mindre grad tilfredse med arbeidet knyttet til kompetansekartleggingen av nyankomne innvandrere, det gjelder spesielt IMDis kompetansekartlegging av overføringsflyktninger.

De fleste av kommunenes integreringsansvarlige har svært god eller god kjennskap til IMDis sentrale tjenester, og de har betydelig høyere grad av kjennskap til IMDis virkemidler enn det kommunedirektører har.

Kommuners samarbeid med lokale og regionale aktører

Regjeringens regionreform har medført flere endringer på integreringsfeltet. Kommunene gir uttrykk for at samarbeidet med fylkeskommunene er noe utfordrende. Kun 5 av 10 oppgir at samarbeidet med fylkeskommunen er godt eller svært godt. Uklarheter rundt ansvarsdeling, arbeidsform og logistikk etter regionreformen og den kommende integreringsloven, nevnes av flere. Samtidig vektlegger flere kommuner at de er positive til omorganiseringen på integreringsfeltet og tror det vil gi gode effekter på sikt.

Det skal nevnes at undersøkelsen ble gjennomført kun ett år etter at regionreformen trådte i kraft og rett før/i det integreringsloven trådte i kraft.

Samarbeidet med andre private og offentlige aktører om introduksjonsprogrammet vurderes av de fleste kommuner som godt. Likevel er det kun 22 prosent av kommunene som oppgir at de har et formalisert samarbeid med lokale næringsråd eller andre aktører.

Arbeid og kvalifisering

Generelt er kommunene tilfredse med både kvaliteten og arbeidet de gjør for å kvalifisere innvandrere til arbeid. De fleste mener at egen kommunen kan tilby tiltak av høy kvalitet til deltakere i introduksjonsprogram. 8 av 10 kommuner oppgir også at de har iverksatt tiltak for rask oppstart av opplæring i norsk og samfunnskunnskap innen tre måneder, og mange kommuner har igangsatt tiltak for å øke deltakelsen i grunnskole og videregående opplæring. Tverretattlig samarbeidsavtaler, fleksible tilbud og modulstrukturert fag- og yrkesopplæring trekkes frem som de mest brukte tiltakene for å øke deltakelsen.

Det er få kommunedirektører som har igangsatt planer og tiltak for å øke det etniske mangfoldet blant egne ansatte. Kun 27 prosent oppga at de hadde slike planer. Det er også forholdsvis mange kommuner (6 av 10) som oppgir at de ikke har retningslinjer for bruk og bestilling av tolk ved bruk av Nasjonalt tolkeregister. Kjennskap til IMDis tolketjenester har økt noe siden 2019.

Tilskuddsforvaltning

IMDi forvalter en rekke tilskuddsordninger for bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger og innvandrere. Majoriteten av kommunene som besvarte, vurderer IMDis råd og veiledning om tilskudd til å være god. Svært få er misfornøyde med denne veiledningen. Særlig mener kommunene at IMDis tilskuddsforvaltning bidrar til at riktig tilskudd når riktig kommune til riktig tid, og at IMDi gir tydelige råd og veiledning til kommunene i tilskuddsarbeidet.

Flere kommuner mener derimot at arbeid knyttet til søknader om tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker er utfordrende og tidkrevende.

IMDi utvikler en ny digital løsning for tilskuddsforvaltning. Løsningen skal gi

kommunene bedre oversikt over utløste tilskudd og enklere og raskere søknadsutforming og -oppfølging. Kommunene vurderte målene satt for digitalisering av tilskuddsforvaltningen som viktige.

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold

Av de kommunale skolesjefene som besvarte undersøkelsen, oppgir 61 prosent at de kjenner godt til IMDis minoritetsrådgivere. Bistanden og oppfølgingen kommunenes flyktningtjeneste får fra IMDi i saker som gjelder negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, blir vurdert som god. Til tross for en positiv utvikling siden 2019, er Nora, IMDis nettportal om negativ sosial kontroll fortsatt i liten grad kjent blant respondentene.

Til tross for viktigheten av tverrsektorielt samarbeid for å forebygge og avdekke negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, er det relativt få kommuner (24 prosent) som har formelle samarbeid med andre aktører. Skolesjefene oppgir at det er behov for både kompetanseheving og mer tverrsektorielt samarbeid. Dette gjelder både avdekking og oppfølging av negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Et flertall av kommunene, 73 prosent, oppgir at de har lokal handlingsplan mot vold i nære relasjoner. Det er særlig arbeid mot negativ sosial kontroll og tvangsekteskap som nevnes i disse.

Koronapandemien

I 2020 har koronapandemien preget både bosettingstall og integreringsarbeidet i kommunene.

Våren 2020 gjennomførte Regjeringen midlertidige tilpasninger i introduksjonsloven for å understøtte kommunenes integreringsarbeid under koronapandemien. I tillegg har krisemidler blitt tilgjengeliggjort for å finansiere tiltakene. Kommunene oppgir at de har god kjennskap til virkemidlene i integreringspakken og midlertidig lov. De fleste mener også at informasjonen om virkemidlene har vært god eller nøytral. 8 av 10 kommuner vurderer IMDis informasjon om integreringspakken og midlertidig lov som god eller svært god.

Hele 9 av 10 kommuner oppgir at de på eget initiativ iverksatte en rekke tiltak for å informere deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og

samfunnskunnskap om koronapandemien og håndteringen av denne. Kommunene har også tatt i bruk nye undervisningsmetoder for å redusere bruken av fysisk undervisning.

De fleste kommuner er fornøyde med virkemidlene i integreringspakken og midlertidig lov. 7 av 10 oppgir at de er svært fornøyd med virkemidlene. Utvidet programtid og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er de mest brukte virkemidlene. Samtidig uttrykker en del kommuner bekymring over at korona-relaterte tilskudd ikke kompenserer fullt ut for de økte kostnadene koronapandemien har medført, verken i sum og tidsperiode.

Innledning

Om undersøkelsen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomfører en årlig undersøkelse rettet mot landets kommuner og Oslos bydeler om arbeidet på integreringsfeltet. Formålet med kommuneundersøkelsen er både å få et innblikk i hvordan kommunene arbeider med integreringsoppgaver og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner. Undersøkelsen gir IMDi informasjon om forhold utenfor øvrige registerdata.

Undersøkelsen består av spørsmål som gjentas årlig, samt spørsmål om utvalgte aktuelle temaer. «Kvalifisering av nyankomne innvandrere», «tilskuddsforvaltning» og «retten til å leve et fritt liv», er utvalgte hovedtemaer for kommuneundersøkelsen i 2020. I tillegg har IMDi kartlagt kommunenes håndtering av koronapandemien og deres vurderinger av Regjeringens integreringspakke og midlertidig lov. Rapporten er inndelt tematisk etter disse områdene.

Funn fra kommuneundersøkelsen benyttes aktivt gjennom året for å forbedre og styrke IMDis tjenester. Tall benyttes også i IMDis årsrapportering til Kunnskapsdepartementet og som kunnskapsgrunnlag i flere forsknings- og utviklingsprosjekter.

Utvalg

Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak med spørsmål til henholdsvis kommunedirektør, integreringsansvarlig og skole-/oppvekstsjef i kommunene. 302 kommuner (84 prosent) besvarte hele eller deler av undersøkelsen i tidsrommet desember 2020 - januar 2021.

I Oslo er ansvar og oppgaver knyttet til bosetting og integrering delt mellom kommune- og bydelsnivå. Derfor ble også bydelene i Oslo bedt om å svare på spørreskjemaene rettet mot integreringsansvarlig og kommunedirektør/bydelsdirektør; i tillegg besvarte Utdanningsetaten undersøkelsens del rettet mot skole-/oppvekstsjef og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester besvarte undersøkelsens del rettet mot kommunedirektør.

Datagrunnlag og metode

Datainnsamlingen i 2020-undersøkelsen foregikk i perioden 17.12.2020-17.01.2021, med bruk av det elektroniske spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Det ble sendt automatiske påminnelser. I tillegg kontaktet IMDi kommunedirektørene via epost for å sikre best mulig oppslutning om undersøkelsen.

Svarene fra undersøkelsen er ikke anonyme. Dette muliggjør koblinger mellom data fra kommuneundersøkelsen med andre data. Det gir oss anledning til å gjøre grundigere analyser og videre bruk av funnene til forskningsformål.

I noen kommuner har flere personer besvart samme delundersøkelse. Det er et mønster at en flyktningkonsulent eller lignende besvarer undersøkelsen i første omgang, før virksomhetsleder eller lignende svarer etter purring til kommunedirektøren. For å unngå dobbeltregistrering ble følgende kriterier valgt for tellende respons: 1) overordnet kjennskap til feltet, 2) fylldige kommentarer på spørsmål med åpne svar og 3) mange «vet ikke»-responseser.

356 kommuner og 15 bydeler i Oslo ble forespurt om å delta i undersøkelsen. 302 (84 prosent) kommuner er registrert med minst en delundersøkelse besvart. Responsratene presenteres i tabellen nedenfor.

	Kommuneundersøkelsen 2020		Kommuneundersøkelsen 2019
	N	%	%
Integreringsansvarlig	217	58 %	55 %
Kommunedirektør	147	40 %	41 %
Skole-/oppvekstsjef	189	51 %	39 %

Undersøkelsen for 2019 gikk ut i januar 2020 og det er derfor ingen endringer i antall kommuner i årets undersøkelse (etter kommune- og regionreform).

Det er liten variasjon i responsraten¹ langs de viktigste variablene. Noen slike statistiske sammenhenger (korrelasjoner) vises i tabellen under. Antall år med

¹ Responsrate er målt som antall undersøkelser hver kommune har besvart. Mulige verdier er 0-3. Korrelasjonen er Pearsons R, målt fra -1 til +1, hvor verdier nær 0 indikerer ingen samvariasjon/korrelasjon.

bosetting av siste fem år samvarierer med responsraten. Tallen gir ingen store utslag mellom responsrate og antall innbyggere, antall innvandrere eller kommunenes sentralitet.

	Korrelasjon
Antall år med bosetting av 5 siste år	0,31
Antall innbyggere	0,09
Antall innvandrere	0,07
Sentralitet	0,08

Enkelte steder har vi satt sammen variabler for å kunne se hvordan funnene kan variere i flere parametre. Samtidig har vi valgt å ikke signifikant teste samvariasjonene da undersøkelsen er preget av seleksjonsbias, manglende representativitet og få observasjoner i de fleste underkategorier.

IMDi kan gi tilgang til datasettene ved behov².

² iMAKS-sak 20-08032

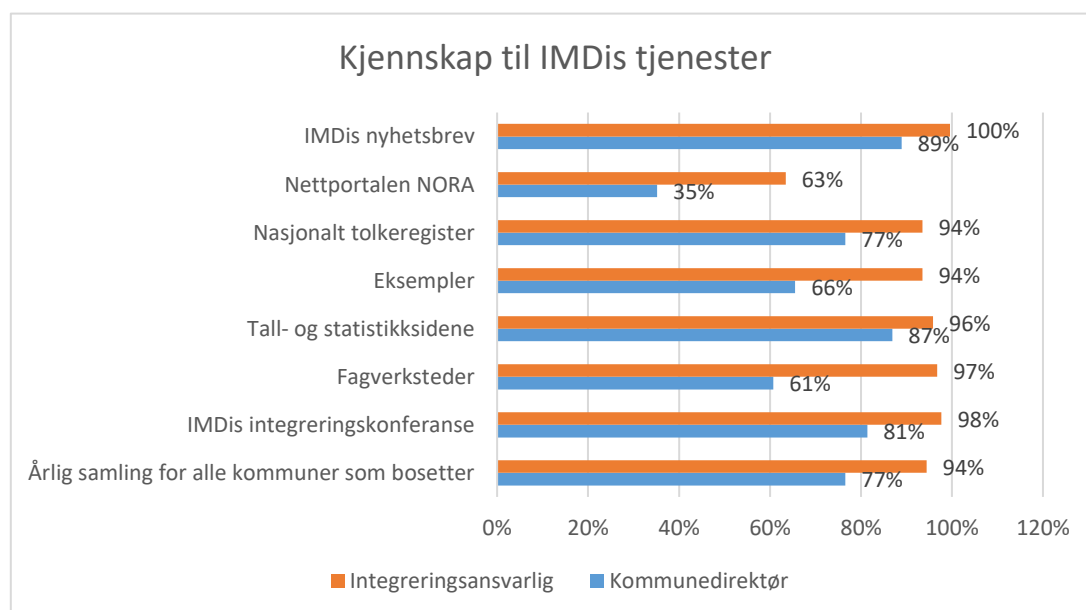
2 Generelt

IMDi som samarbeidspartnere og kompetansesenter for integrering

Både kommunene og IMDi har svært viktige roller i implementeringen av regjeringens integreringspolitikk. Som en del av dette ansvaret skal IMDi være kompetansesenter for kommuners og sektormyndigheters integreringsarbeid. Kommunene har ansvar for lokal implementering av regjeringens integreringspolitikk og bruk av Stortingets vedtatte virkemidler for integreringsfeltet.

For å tilpasse IMDis tjenester til kommunenes behov er IMDi avhengig av kunnskap om både brukernes kjennskap til og deres vurdering av disse. IMDi spurte derfor kommunedirektørene og de integreringsansvarlige om hvorvidt de har kjennskap til noen av IMDis sentrale tjenester.

Figur 1 - Integreringsansvarlig (N=216) og kommunedirektør (N=145)

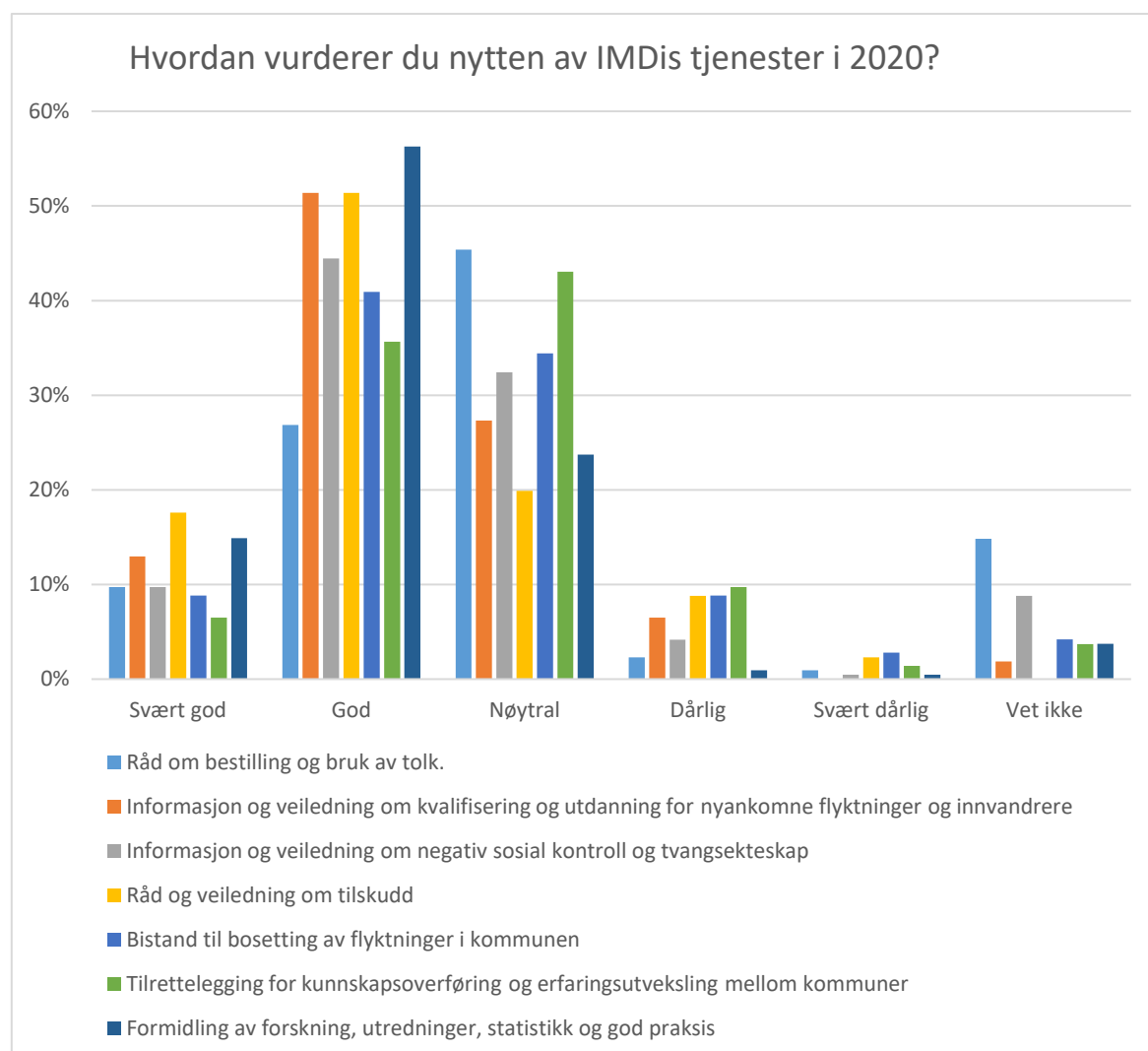


De fleste tjenestene er godt kjent blant integreringsansvarlige. Unntaket er Nora, IMDis nettportal om negativ sosial kontroll. Vi ser likevel en tydelig positiv utvikling fra 2019 til 2020 (fra 52 prosent / 24 prosent i 2019 til 63 prosent / 35 prosent i 2020). De andre av IMDis tjenester svarer mellom 94 prosent og 100 prosent integreringsansvarlige kjennskap til.

De fleste kommunedirektørene svarer at de har lavere kjennskap til tjenestene enn de integreringsansvarlige. Dette samsvarer både med tidligere kommuneundersøkelse og viser at de som jobber tettest på feltet kjenner virkemidlene best. IMDIs nyhetsbrev var også blant tjenesten/ virkemiddelet flest kjente til i år, i likhet med de to foregående årene.

Vi spurte også de integreringsansvarlige om nytten av noen av IMDIs tjenester i 2020. Nyten av de fleste tjenestene vurderes å være god eller nøytral. Få respondenter vurderer disse til å være dårlig eller svært dårlig.

Figur 2 - Integreringsansvarlig (N=216)



En begrenset andel vurderer nytten til å ha vært svært god (mellom 6 prosent og 18 prosent). De eneste spørsmålene der flest har svart nøytral, er råd om bestilling og bruk av tolk og tilrettelegging for kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling mellom kommuner.

I kommuneundersøkelsen for 2020 ble respondentene spurt hvordan de vurderte behovet for IMDis bistand de neste to årene. Tjenestene ble vurdert nærmest identiske som fjoråret, med unntak av råd om bestilling og bruk av tolk. Flere enn tidligere oppga at IMDis tolketjenester ble vurdert til å ha god eller svært god nytte (22 prosent i 2020 mot 37 prosent i 2019). Selv om spørsmålet er stilt på en litt annen måte enn i fjor er denne endringen interessant.

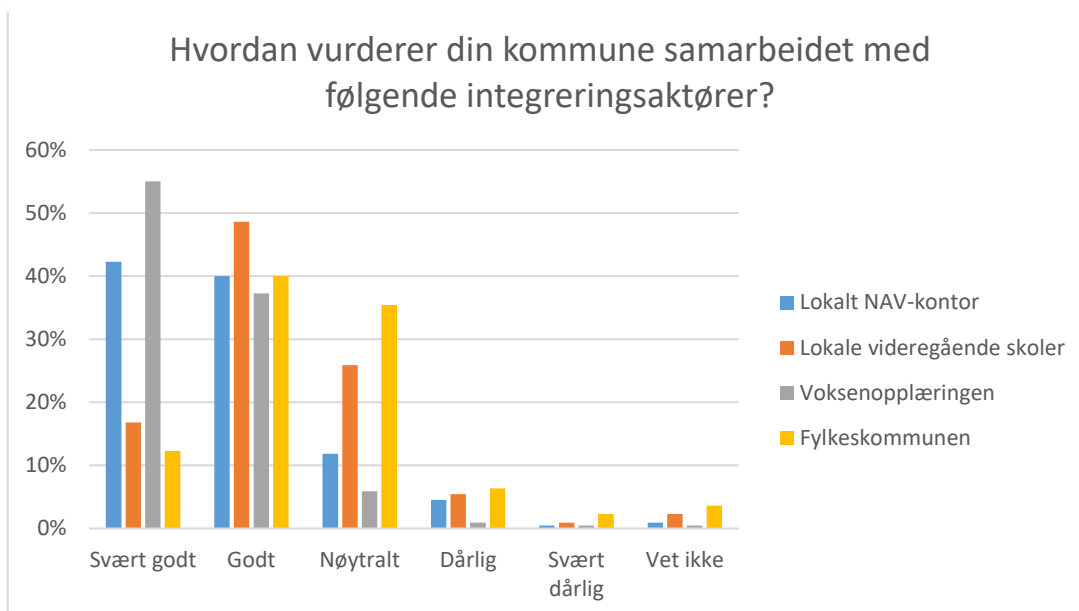
Endret ansvarsfordeling på integreringsfeltet

Regjeringens regionreform har medført flere endringer på integreringsfeltet. IMDis regionskontorer ble lagt ned 01.01.2020 og fylkeskommunene fikk hovedansvar for det regionale leddet i integreringspolitikken. Fylkeskommunene har fra og med 2021 hatt en rolle i anmodningsarbeidet, ansvar for å utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere, ansvar for karriereveiledning for alle deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltagere som går fulltid i vide-regående opplæring. De nye oppgavene til fylkeskommunen omfatter et økt ansvar for regional kompetansepolitikk og samarbeid med regionale sektormyndigheter om kvalifisering av innvandrere.

Selv om regionreformen har langsiktige mål og det tar tid å innarbeide nye oppgaver og ansvar, er det relevant for IMDi som pådriver og samordner på integreringsfeltet å innhente kommunenes erfaringer.

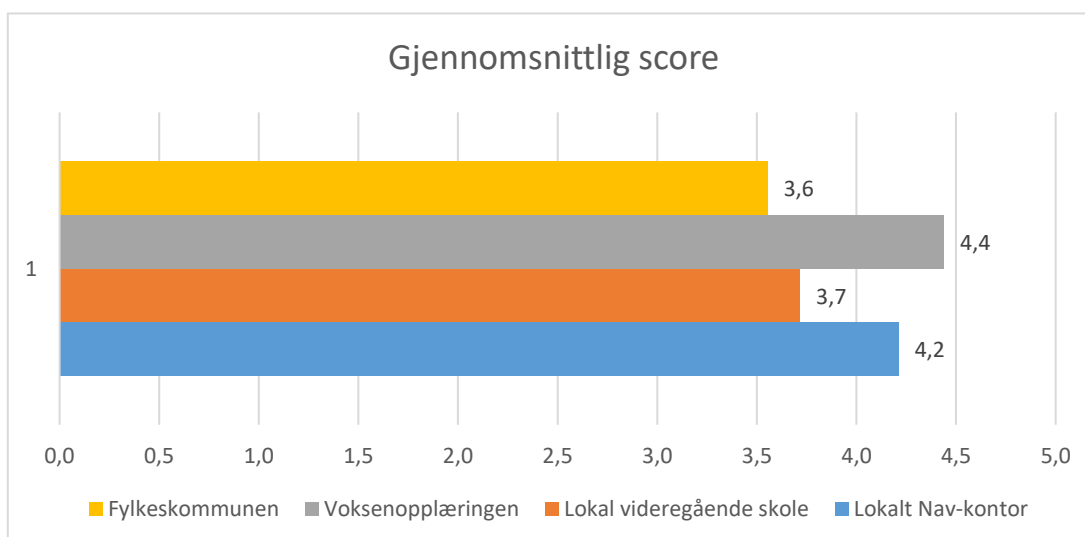
For å kartlegge kommunenes erfaringer fra regionreformen ba vi integreringsansvarlige vurdere samarbeidet med noen lokale og regionale offentlige aktører.

Figur 4 - Integreringsansvarlig (N=213)



Det er vanskelig å presist vurdere de ulike aktørene opp mot hverandre basert på figuren. For å få en mer presis verdi på kommunenes vurdering av de ulike samarbeidene, endret vi svaralternativene til tallverdier og beregnet gjennomsnittet av disse³. Vi fant da at kommunenes vurdering av samarbeid med fylkeskommunene og de videregående skolene scoret vesentlig lavere enn voksenopplæringen og lokalt NAV-kontor.

Figur 3 - Integreringsansvarlig (N=213)



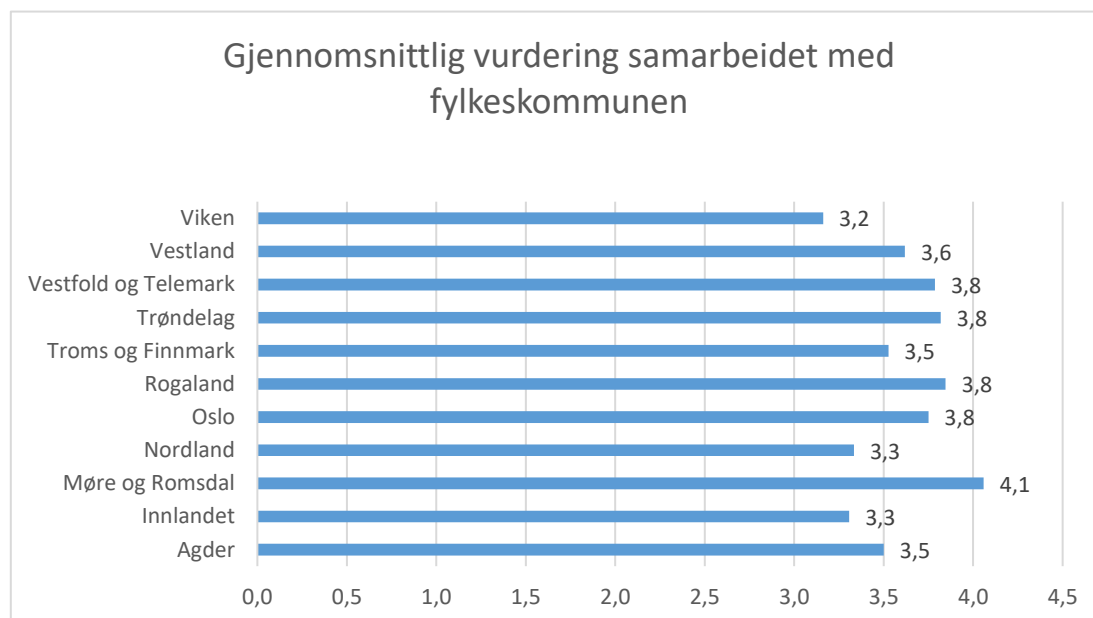
³ Svært god=5, god=4, nøytralt=3, dårlig=2, svært dårlig=1, vet ikke=blank.

På topp ligger det interne samarbeidet med voksenopplæringen. Kommunene er også godt fornøyd med samarbeidet de har med NAV-kontorene. I sammenstillingen er det ikke tatt høyde for at noen kommuner har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammet i det lokale NAV-kontoret. Det er usikkert om svarene omfatter vurdering av internt samarbeid i NAV-kontoret om målgruppen.

Kommunenes vurderinger av samarbeidet med fylkeskommunen

Vi viser i figur 5 tallet på vurdering av den enkelte fylkeskommune som samarbeidspartner på fylkesnivå.

Figur 5 - Integreringsansvarlig (N=213)



Det er relativt store variasjoner mellom fylkene. Kommuner i Viken, Innlandet og Nordland scorer lavest, og kommunene i Møre og Romsdal er mest fornøyd.

Funnene kan indikere at det er variasjoner i fylkeskommunenes oppgaveløsning etter regionreformen. Vi ba respondentene kommentere samarbeidet om regionale integreringsoppgaver med tilhørende fylkeskommune. 92 kommuner besvarte dette fritekstfeltet.

Flere respondenter uttrykker bekymring for samarbeidet med fylkeskommunen. Særlig virker det å være uklarheter rundt arbeidsfordeling, arbeidsform og logistikk etter regionreformen og den kommende integreringsloven. Noen respondenter fremhever eksplisitt utfordringene rundt samarbeidet og fylkeskommunenes nye

ansvar på integreringsfeltet. Flere kommuner oppgir at de i liten grad samhandler med fylkeskommunen utover videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet.

Samtidig påpeker flere respondenter at samarbeidet går bra og at de er positive til fylkeskommunenes nye rolle. Flere kommuner tror og forventer at omorganiseringen av integreringsfeltet vil gi gode effekter på sikt. Det skal nevnes at undersøkelsen ble gjennomført under ett år etter at regionreformen trådte i kraft. I neste kommuneundersøkelse vil vi kunne se nærmere på utviklingen, samt kommunenes vurderinger og opplevelser av det første året med ny integreringslov.

Samarbeid med ikke-offentlige aktører

Integrering av innvandrere er et tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid som avhenger av en nær kontakt med private, ideelle og frivillige aktører. På fagressursen for introduksjonsprogrammet⁴ anbefaler IMDi samarbeid med næringslivet og ikke-offentlige aktører⁵. Evalueringer har vist at slikt samarbeid bidrar med innovasjon og fleksibilitet i kvalifiseringsarbeidet⁶ og at systematisert samarbeid bidrar positivt til resultatmålene⁷. For å få kunnskap om kommunenes erfaringer med samarbeidet med ikke-offentlige aktører spurte vi integreringsansvarlige om dette. 220 besvarte dette spørsmålet.

⁴ <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/>

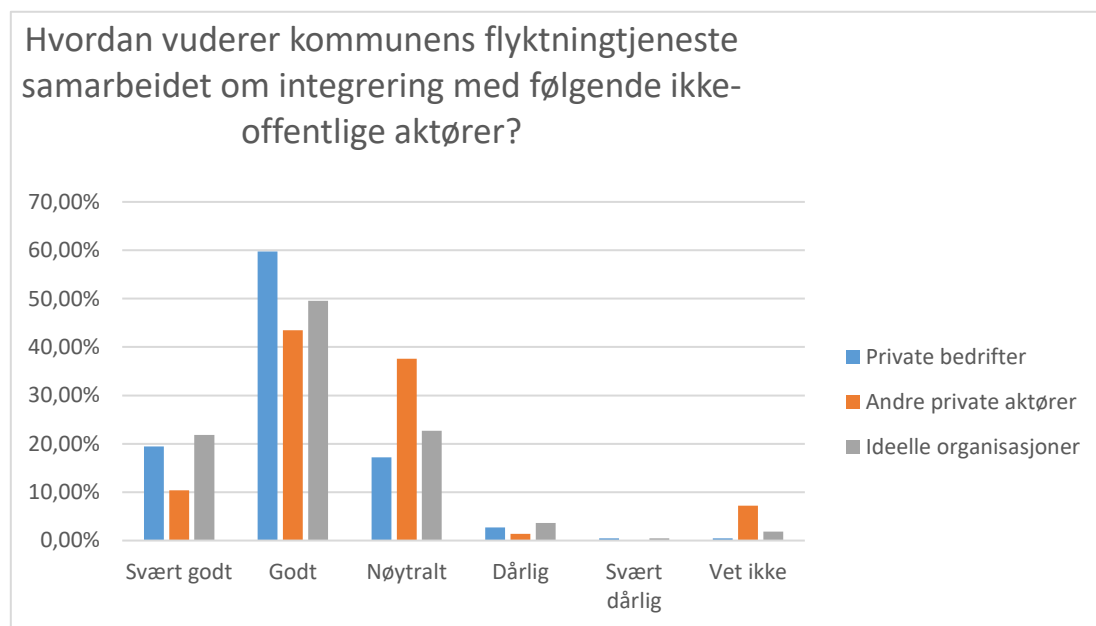
⁵ IMDI (2021): *Fagressurs for introduksjonsprogrammet*.

⁶ Espegren, Astrid; Eimhjellen, Ivar; Ervik, Rune; Guribye, Eugene og Linden, Tord Skogedal (2019): *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet*. NORCE-rapport 9 - 2019

⁷ Eide, Trude Hella og Bjerck, Mari (2018): *Veiledning i introduksjonsprogrammet. En kvalitativ studie i fem kommuner*, Østlandsforskning-notat 02/2018

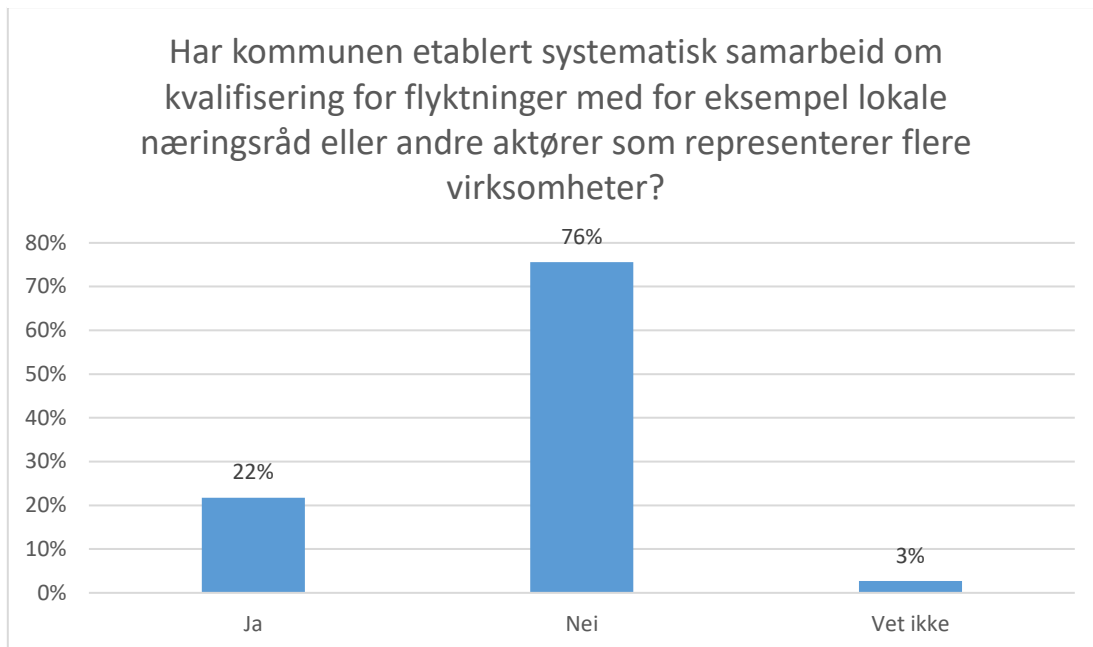
Kommunene er generelt sett fornøyd med samarbeidet med ikke-offentlige aktører. Samarbeidet med private bedrifter og ideelle organisasjoner vurderes av å være enten godt (78 prosent) eller svært godt (70 prosent). For den noe vagere betegnelsen andre private aktører er denne andelen 53 prosent. Svært få vurderer samarbeidet til å være dårlig eller svært dårlig.

Figur 6 - Integreringsansvarlig (N=216)



Gitt de positive effektene av et formalisert samarbeid med ikke-offentlige aktører spurte vi integreringsansvarlig om kommunen har et formalisert samarbeid med lokale næringsråd eller andre aktører. 48 av 221 kommuner (22 prosent) bekreftet å ha et slikt samarbeid.

Figur 7 - Integreringsansvarlig (N=216)



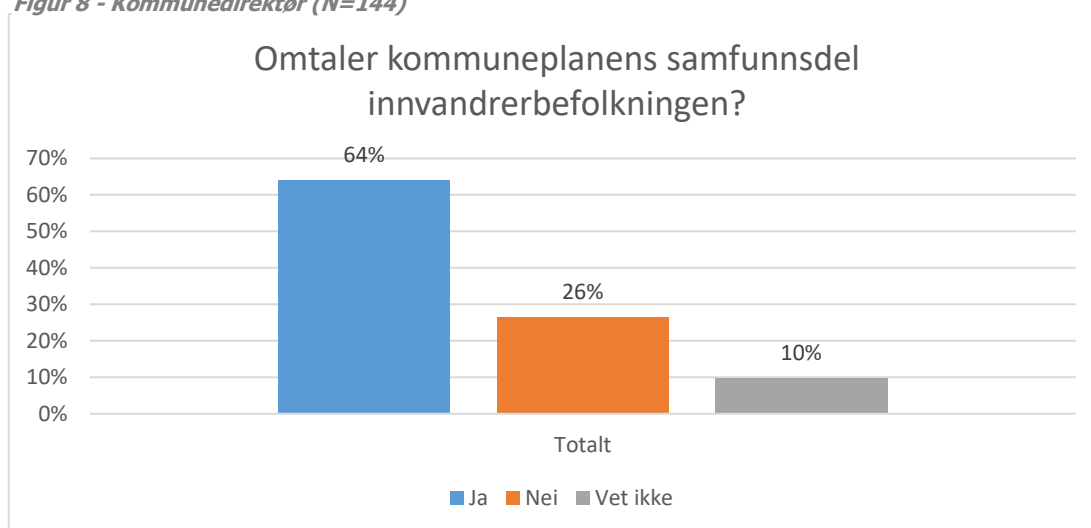
Som et oppfølgingsspørsmål ba vi om en kort beskrivelse av hvilke aktører kommunen samarbeider med og om hva. 45 kommuner spurte og svarene peker stort sett i samme retning. De fleste kommuner oppgir at samarbeidene handler om ulike former for praksisarbeid, slik at deltakerne får erfaringer og styrkede jobbutsikter. Både språkpraksis og arbeidspraksis benyttes som virkemiddel. Samarbeid om praksisrettede ordninger med mål om fagbrev og/eller fast ansettelse blir også beskrevet av mange en del kommuner. Noen oppgir formaliserte samarbeid med enkeltvirksomheter, ofte innen rengjøring, helse- og omsorg bransjen. Noen har formelle samarbeid innad i kommunen, mens andre oppgir at de samarbeider med enkeltbedrifter, næringsforening og/eller frivillige organisasjoner. Samarbeid knyttet til ordninger som kombinerer formell opplæring og praksis trekkes også frem av flere.

Noen kommuner trekker frem kartlegging av næringslivets behov som en viktig faktor i de systematiske samarbeidene. Å bruke nærings sjef og næringsrådgiver aktivt for å kartlegge kompetansebehov i oppstartsbedrifter medfører at kommunens innretning på og innhold i introduksjonsprogrammet er mer spisset, og samarbeidene fungerer dermed godt.

Kommunalt planarbeid

Minst en gang i hver valgperiode, og senest innen et år etter konstituering skal kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planen skal være et hjelpemiddel for kommunestyret i å avklare hvilke oppgaver kommunen skal prioritere i valgperioden. For å kartlegge om kommunene ser på oppgaver knyttet til integrering av innvandrere som en viktig og langsiktig oppgave spurte vi om kommuneplanen omtaler innvandrerbefolkningen. Spørsmålet ble stilt til kommunedirektøren og 144 (av 147) besvarte spørsmålet. 64 prosent av respondentene oppga at kommuneplanens samfunnsdel omtaler innvandrerbefolkningen.

Figur 8 - Kommunedirektør (N=144)



Fjorårets undersøkelse spurte om den kommunale planstrategien inneholdte tilstrekkelig boligtilbud for flyktninger og tilpasning av kommunale tjenester for innvandrere. Henholdsvis 61 prosent og 51 prosent svarte ja. 2016-undersøkelsen stilte også dette spørsmålet om behov for tilstrekkelig botilbud for flyktninger. Da oppga 67 prosent av kommunedirektørene at dette var med i kommuneplanen. Variasjonen fra 2016-2019 faller innenfor statistiske feilmarginer

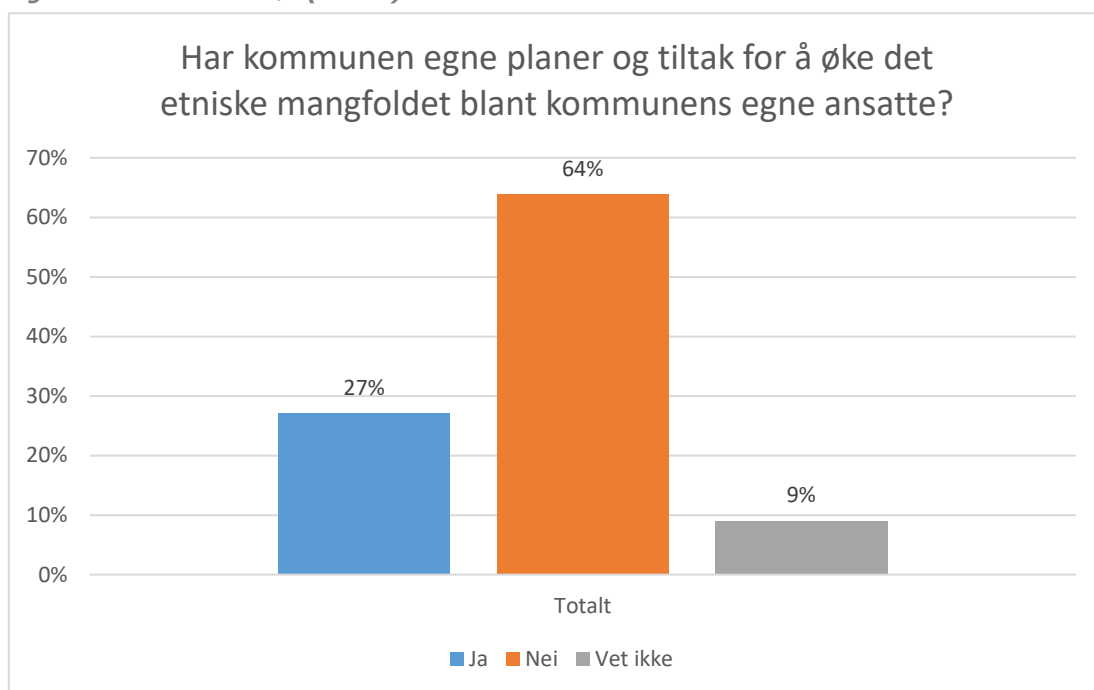
Kommunene som omtaler innvandrerbefolkningen i sin kommuneplan i 2020 har i snitt et høyere antall innvandrere (Ja: 5 060, nei: 613) og flere innvandrere bosatt i 2019 (Ja: 30, nei: 13.5), flere innbyggere (Ja: 30 306, nei: 6 292) og er i gjennomsnitt mer sentrale (Ja: 4.17, nei: 5).

Etnisk mangfold blant kommunens ansatte

Kommunene er viktige arbeidsgivere lokalt og ansetter totalt 500 000 personer i hele Norge. Som både arbeidsgiver og ansvarlig aktør for lokalt integreringsarbeid, spiller kommunene en viktig rolle i kvalifisering og sysselsetting av innvandrere. Kommunedirektørene ble spurt om kommunen har planer og tiltak for å øke det etniske mangfoldet blant egne ansatte.

Kun 27 prosent oppga at de hadde slike planer.

Figur 9 - Kommunedirektør (N=144)



Som et oppfølgingsspørsmål til kommuner som hadde planer, spurte vi om de kunne beskrive eventuelle tiltak som var igangsatt/planlagt for å øke det etniske mangfoldet. Kun 28 av 144 kommunedirektører besvarte dette spørsmålet.

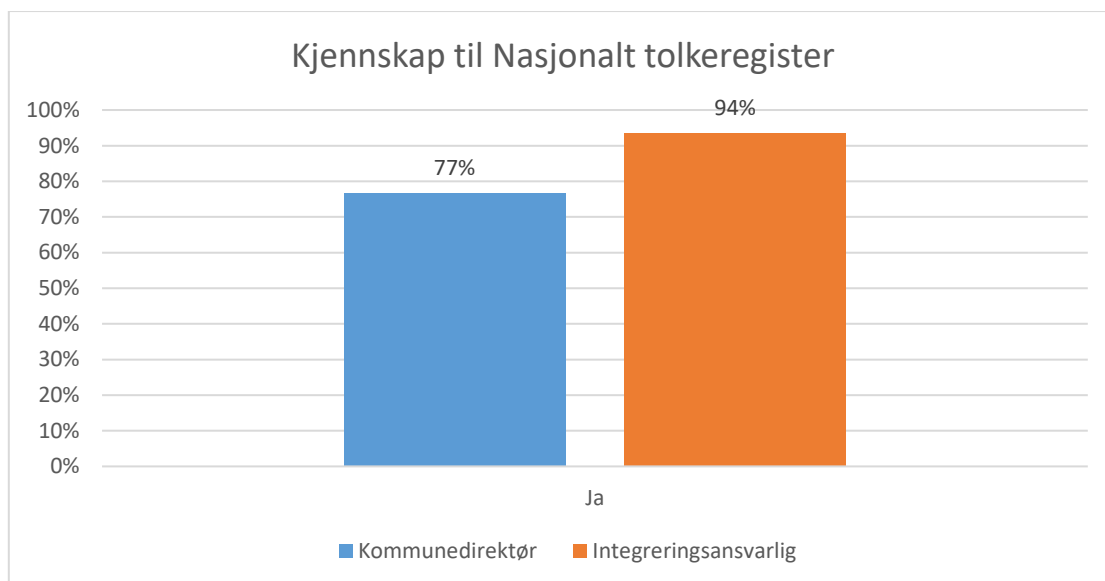
Følgende planer ble nevnt; overordnet strategisk forankring som en del av HR-strategien, plan for mangfold og likestilling og inkludering i kommuneplanen. Andre konkrete tiltak som ble nevnt var målrettet språk- og lederopplæring blant ansatte, egen rådgiver for kommunedelplan for mangfold, inkludering og likeverd; krav om prioritet ved ansettelse; kvalifisering gjennom opplæring av sosialhjelpsmottakere.

Bruk av tolk

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor og driver Nasjonalt tolkeregister, der tolkebrukere finner kontaktinformasjon til kvalifiserte tolker. Dagens bruk av tolk varierer. En offentlig utredning konkluderte i 2014⁸ med at offentlig sektor i utstrakt grad bruker ufaglærte tolker og at dette fører til gale domsavgjørelser, feilbehandlinger, saksbehandlingsfeil, lav effektivitet, lengre ventetid og økt ressursbruk. For å tydeliggjøre ansvaret det offentlige har for å bruke kvalifiserte tolker sendte regjeringen i 2019 ut forslag til tolkelov på høring. Etter en langvarig prosess ble forslaget fremmet for Stortinget i april⁹ og vedtatt 11. juni 2021.

I forbindelse med lovforslaget og IMDis særskilte ansvar, stilte vi i undersøkelsen noen spørsmål knyttet til bruk av tolketjenester og kjennskap til det nye lovforslaget.

Figur 10 - Kommunedirektør (N=144)



Blant respondentene oppgir 94 prosent av integreringsansvarlige og 77 prosent av kommunedirektørene å ha kjennskap til Nasjonalt tolkeregister.

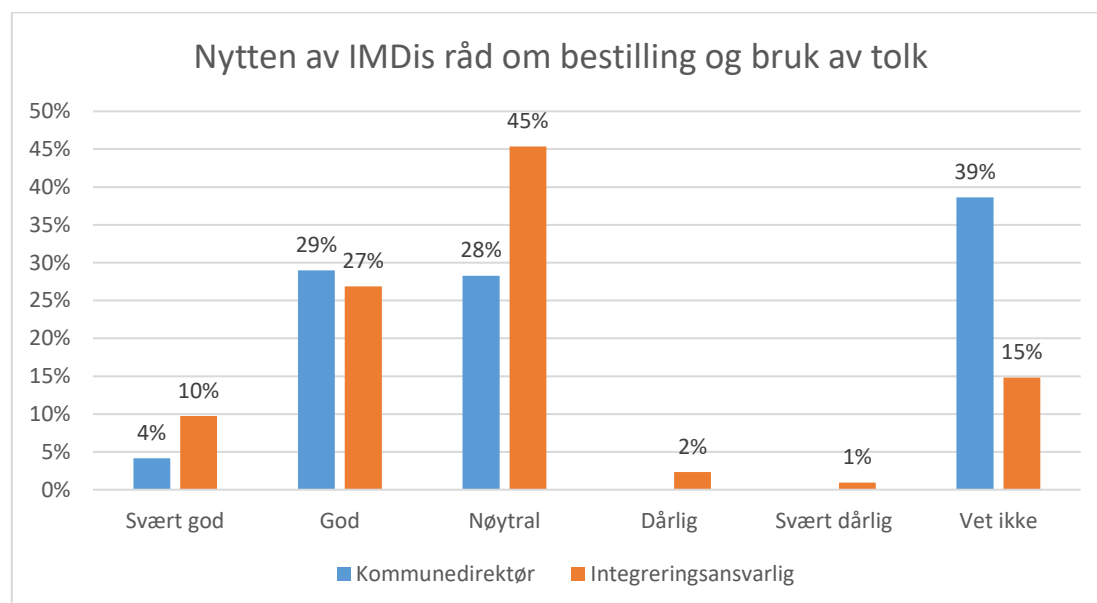
Vi spurte respondentene om å vurdere nytten av IMDis råd om bestilling og bruk av tolk. Få integreringsansvarlige (3 prosent) og ingen kommunedirektører vurderer

⁸ NOU 2014:8 *Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.*

⁹ Merk at lovforslaget ble fremmet for Stortinget etter undersøkelsens gjennomføring.

nyttens som dårlig eller svært dårlig. Henholdsvis 33 prosent av kommunedirektørene og 37 prosent av integreringsansvarlige vurderer nytten til å være enten god eller svært god, samtidig er modus for kommunedirektør «vet ikke» og for integreringsansvarlig «nøytral».

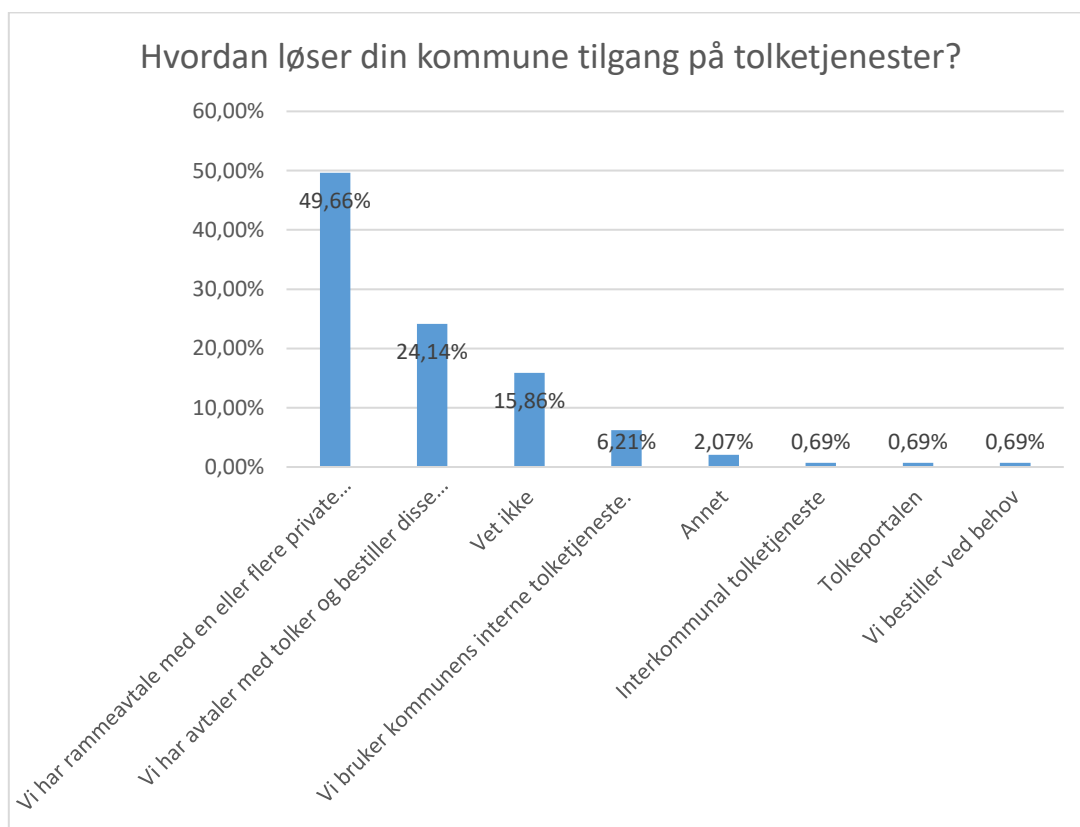
Figur 11 - Integreringsansvarlig (N=216) og kommunedirektør (N=144)



I tillegg ønsket vi å kartlegge hvordan kommunene skaffer tolketjenester. Vi rettet spørsmålet til kommunedirektørene som ansvarlige for det helhetlige tjenestetilbudet.

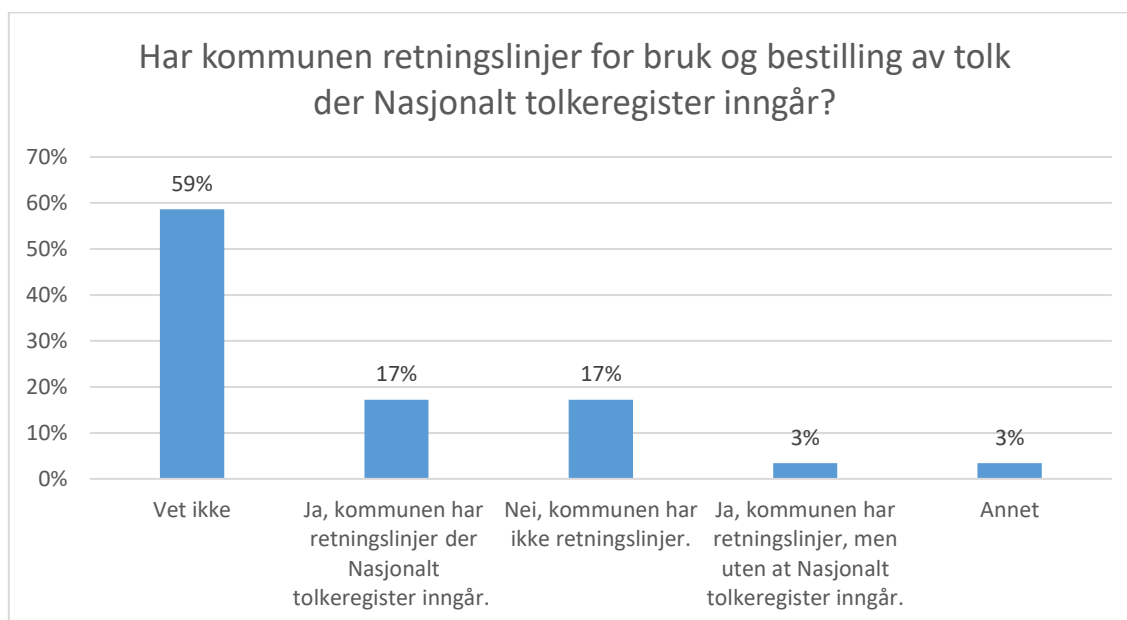
Figur 12, viser at majoriteten av respondentene oppga at kommunen enten har rammeavtale med en eller flere private leverandører av tolketjenester (50 %) eller har avtaler med tolker og bestiller direkte (24 prosent). IMDi vil publisere en veileder for innkjøpere som skal anskaffe tolketjenester. Målet med veilederen er å hjelpe kommuner til å gjøre gode anskaffelser som ivaretar kravene til kvalifisert tolk i tolkeloven.

Figur 12 - Kommunedirektør (N=144)

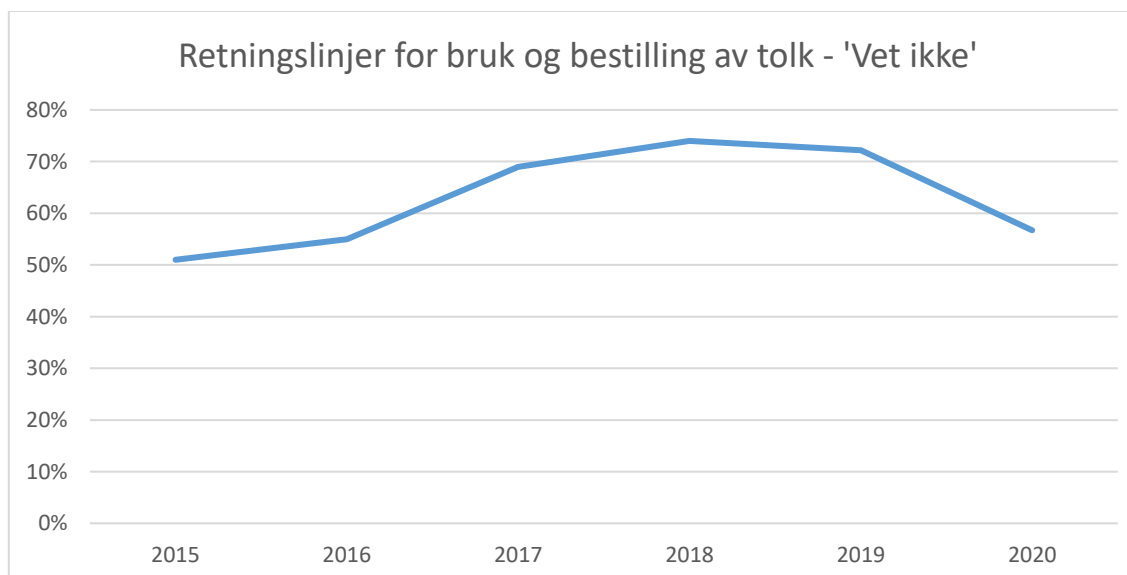


Som illustrert i figur 13, er det vært mange kommunedirektører (59 prosent) som ikke vet om kommunen har retningslinjer om bruk av tolk fra Nasjonalt tolkeregister. Dette spørsmålet har vært stilt siden 2015. Tidligere har svaralternativet «Vet ikke» ikke vært med. Fjerner vi dette alternativet kan vi sammenligne andelen over tid. Andelen kommuner som oppgir å ha retningslinjer (uavhengig av om Nasjonalt tolkeregister inngår) er i år 57 prosent, noe som er lavere enn i årene 2017-2019, med henholdsvis 69 prosent, 74 prosent og 72 prosent. Vi minner om at utvalgene verken er tilfeldige eller identiske, samt at andelen som svarer «vet ikke» er svært høy. Varsomhet bør derfor utøves i tolkingen av denne tidsserien.

Figur 13 - Kommunedirektør (N=144)



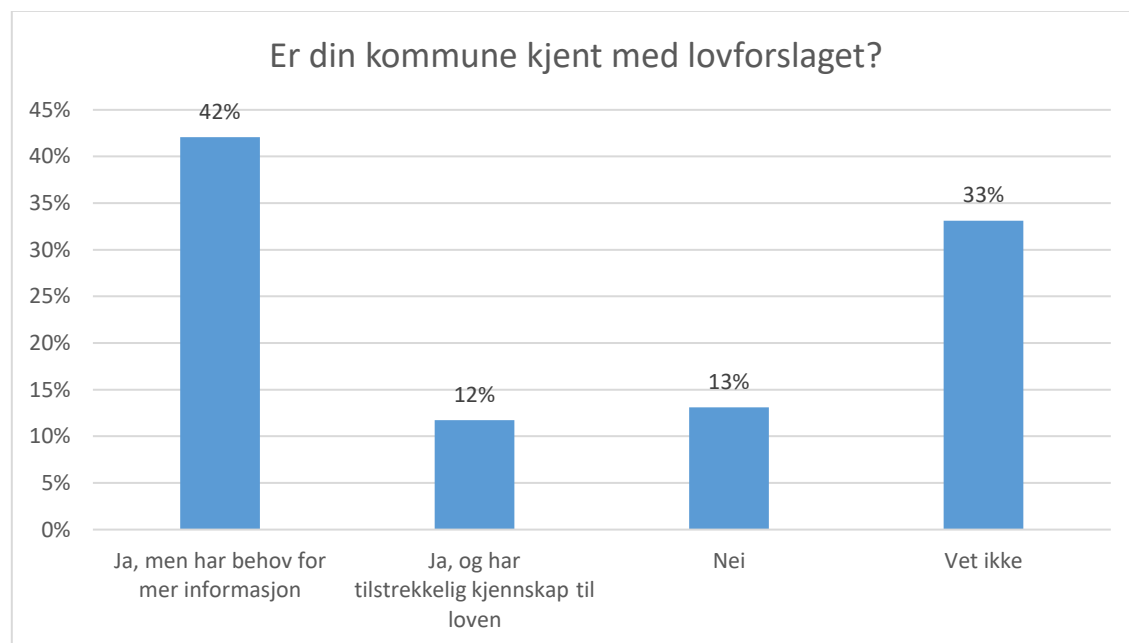
Figur 14 - Kommunedirektør (N=144)



IMDis rolle som nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor innebærer ansvar om å veilede kommunene om den nye loven. For å kartlegge behovet for ytterligere kjennskap til lovforslaget spurte vi kommunedirektørene om de er kjent med lovforslaget og om de eventuelt har behov for mer informasjon om dette. Bare 12 prosent oppgir å ha tilstrekkelig kjennskap til loven og hele 55 prosent oppgir å

ha behov for mer informasjon. 33 prosent svarer «vet ikke» og vi kan anta at også disse har behov for ytterligere informasjon om lovforslaget.

Figur 15 - Kommunedirektør (N=144)



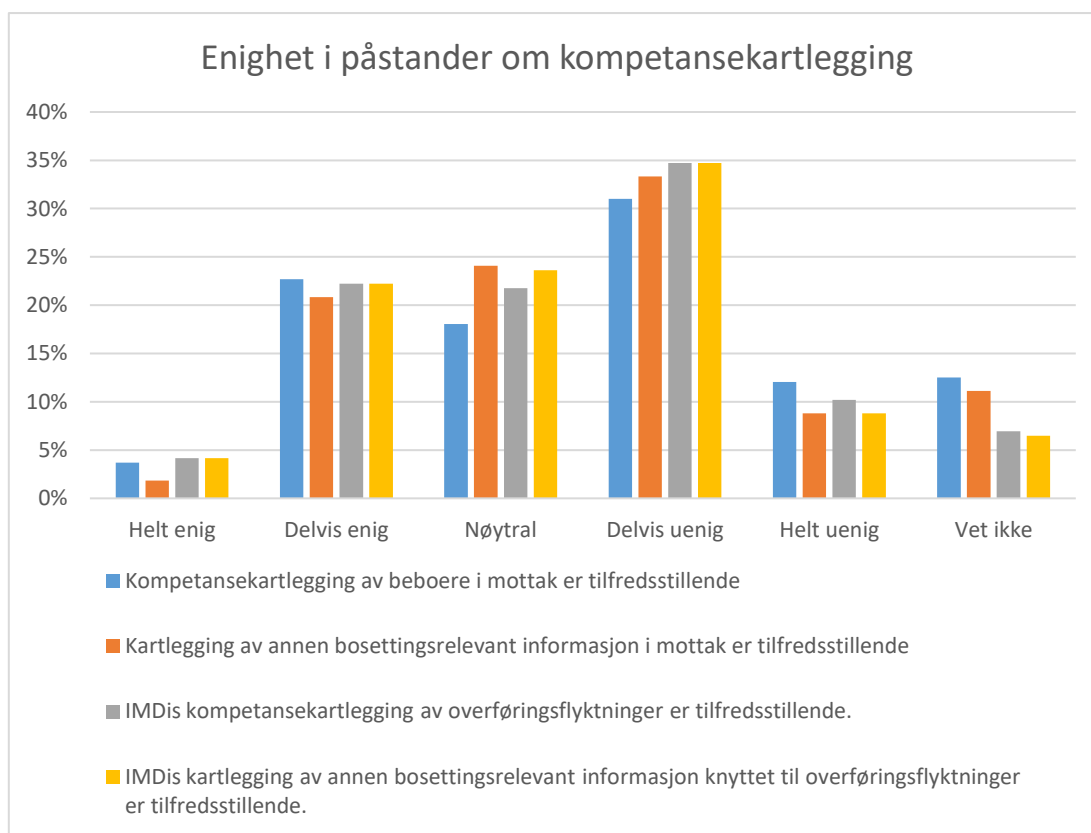
3 Arbeid og kvalifisering

Det viktigste målet for regjeringens integreringsstrategi er at flere innvandrere får en varig tilknytning til arbeidslivet slik at de kan forsørge seg selv og sine familiemedlemmer. Kompetanse og utdanning er både et politisk mål og det elementet som i størst grad bidrar til økonomisk selvforsørgelse. Deltakelse i arbeidslivet er også en viktig kilde til hverdagsintegrering og psykososialt velvære. Kunnskap om kommunenes arbeid med kvalifisering og arbeid er nødvendig for IMDis rolle som kompetansesenter og pådriver på integreringsfeltet.

Kartlegging før bosetting

Flyktninger kartlegges før bosetting i en kommune. Det registreres både informasjon om medbragt kompetanse og annen bosettingsrelevant informasjon.

Figur 16 - Integreringsansvarlig (N=216)



Kartleggingen skjer som regel på asylmottak, mens overføringsflyktninger kartlegges av IMDi før innreise til Norge. Kommunene benytter informasjonen som fremkommer her for å gi et best mulig tilbud tilpasset den enkelte flyknings behov og forutsetninger. Integreringsloven lovfester rett og plikt til kompetansekartlegging for alle som har fått oppholdstillatelse etter 1. januar 2021 og som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Undersøkelsen ble gjennomført for perioden før loven trådte i kraft.

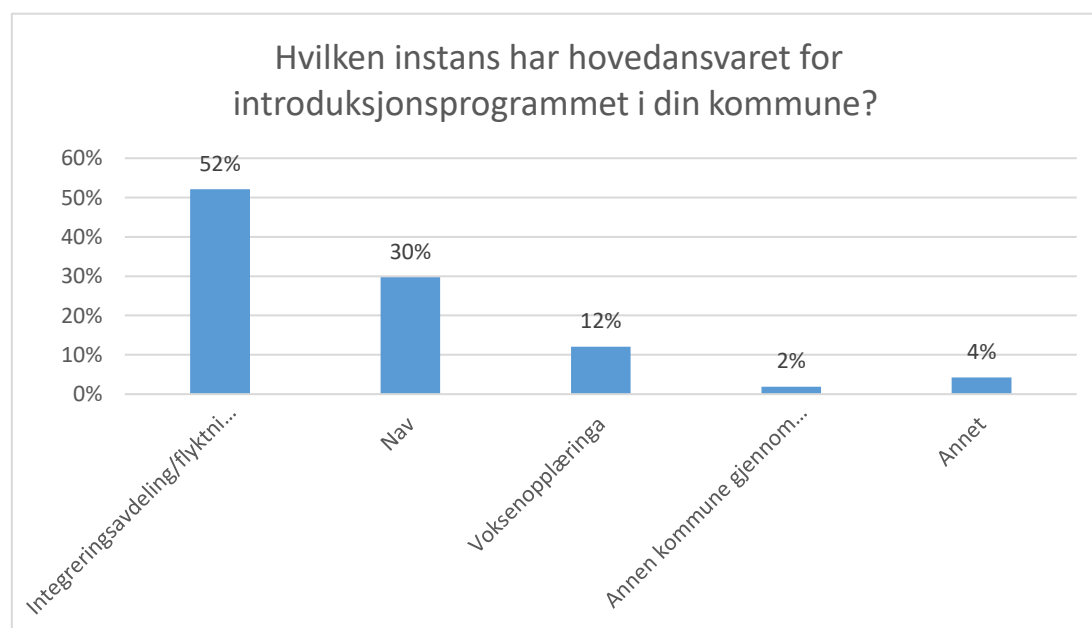
Vi ba integreringsansvarlige vurdere graden av enighet til påstander knyttet til kompetansekartlegging. Mest påfallende er at svært få respondenter sier seg helt enig i at kompetansekartleggingen er tilfredsstillende. Samtidig oppgir relativt få at de er helt uenig eller at de ikke vet. Sammenlignet med andre påstander der enighet skal vurderes kommer kompetansekartleggingen relativt dårlig ut.

Ansvar for introduksjonsprogram

Introduksjonsprogrammet er blant myndighetenes viktigste integreringspolitiske virkemiddel. Kommunene står fritt til å organisere programmet innenfor lovgitte rammer.

IMDi ønsker informasjon om kommunenes organisering av introduksjonsprogrammet. Vi spurte integreringsansvarlige om hvilken instans som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet i den respektive kommunen.

Figur 17 - Integreringsansvarlig (N=216)



Majoriteten av respondentene (52 prosent) oppgir at det er eget flyktningskontor som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet. Deretter følger NAV (30 prosent) og voksenopplæringen (12 prosent). Bare 2 prosent av respondentene oppgir at ansvaret ligger i en annen kommune gjennom interkommunalt samarbeid.

Resultatmål i introduksjonsprogrammet

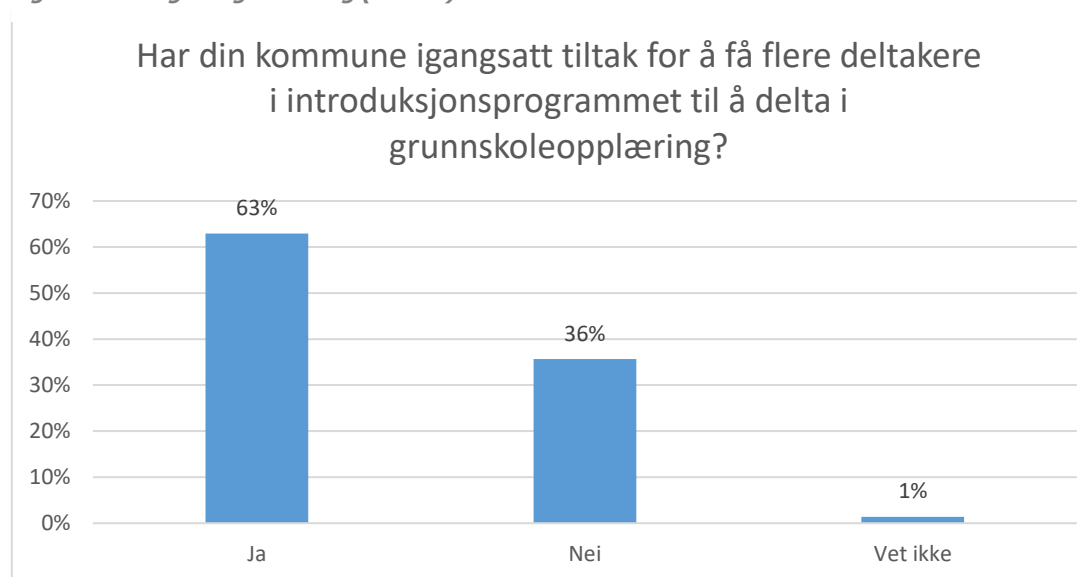
Fra statens side er resultatkravet at 70 prosent av deltakere i introduksjonsprogrammet er i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program, og at 25 prosent deltar i grunnskoleopplæring og 15 prosent deltar i videregående opplæring som del av programmet. Kommunene står ut over dette fritt til å sette seg lokalt tilpassede resultatmål for introduksjonsprogrammet.

Respondentene ble spurt om kommunen har resultatmål og i så fall hva resultatmålet/-målene er. 55 av 214 (25 prosent) respondenter oppga at kommunen ikke har resultatmål. 44 prosent benytter andel av deltakerne som er i arbeid og/ eller er i utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. 6,5 prosent benytter andel som er sysselsatt og/eller er i utdanning direkte etter, og ett år etter, avsluttet introduksjonsprogram. De resterende respondentene varierte mellom direkte overgang til arbeid og/ eller utdanning, og status 1, 3 og 5 år etter programslett. Noen enkeltkommuner benytter også andre mål som oppstart innen 3 måneder og oppnådd norsk nivå A2. Fjorårets undersøkelse fant at 61 prosent av kommunene benyttet resultatmålene knyttet til arbeid og/ eller utdanning direkte etter avsluttet introduksjonsprogram. En tydelig nedgang i andelen observeres fra 2019 til 2020.

Tilbud om grunnskoleopplæring

Mange flyktninger mangler fullført grunnskole, har svake grunnleggende ferdigheter og utfordringer knyttet til å nyttiggjøre seg formell utdanning og/eller få innpass i

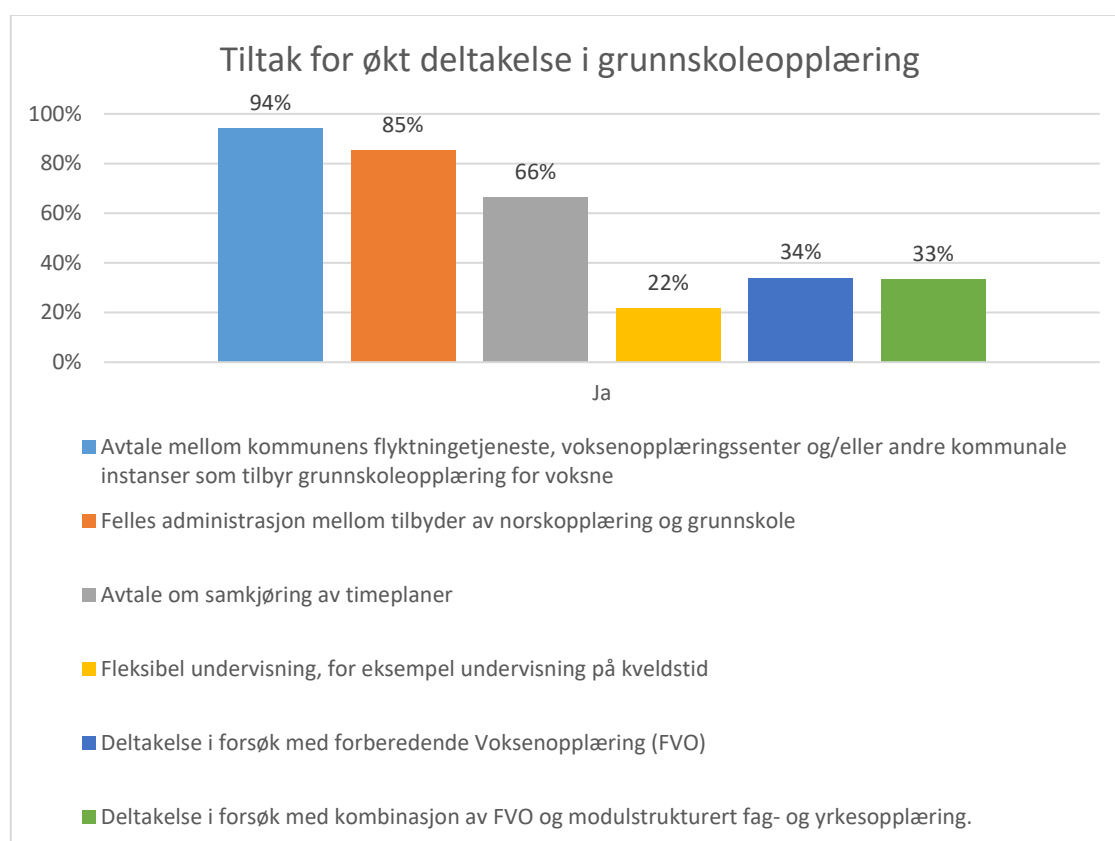
Figur 18 - Integreringsansvarlig (N=216)



arbeidslivet. Uten de grunnleggende kvalifikasjonene som grunnskoleopplæringen gir, er det vanskelig for programdeltakerne å tilegne seg nødvendig kompetanse eller få en jobb. Kommunene er ansvarlig for at innholdet i introduksjonsprogrammet bidrar til at deltakerne får gode kvalifiseringsløp. 63 prosent av respondentene oppgir at kommunene har iverksatt tiltak for å bidra til at flere får grunnskoleopplæring. Dette er identisk med fjorårets undersøkelse. Vi

spurte deretter om hvilke tiltak som var iverksatt for å øke deltakelsen i grunnskoleopplæring. Tverretattlig avtale, felles administrasjon og samkjøring av timeplaner er de mest brukte virkemidlene. Fleksibel undervisning, som undervisning på kveldstid er minst brukt.

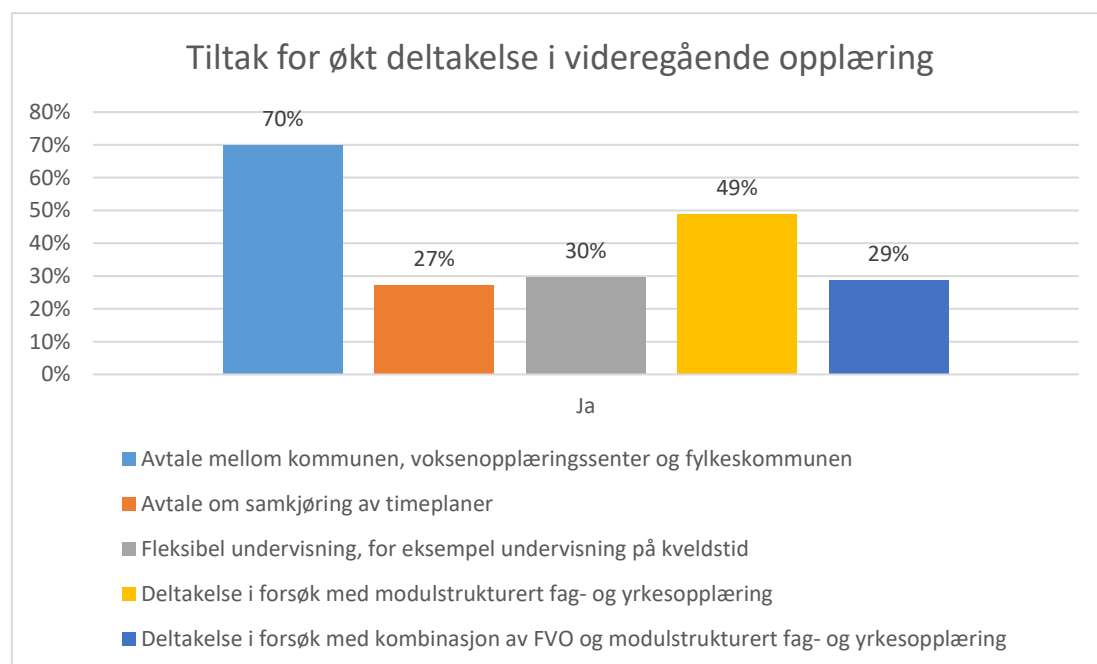
Figur 19 - Integreringsansvarlig (N=216)



Tiltak for å bidra til økt deltakelse i videregående opplæring

Vi ønsket å få tilsvarende informasjon om kommunes tiltak for å få flere deltakere i introduksjonsprogrammet i videregående opplæring.

Figur 20 - Integreringsansvarlig (N=216)

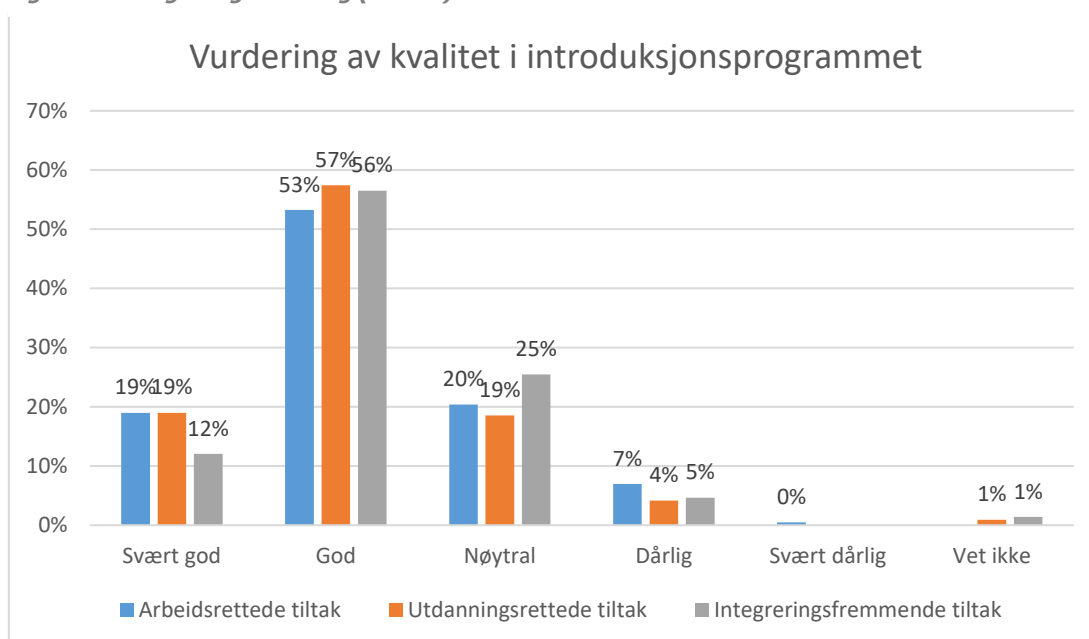


Her er også tverretattlig avtale vanligst (70 prosent). Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (49 prosent) er også hyppig brukt.

Kvalitet i introduksjonsprogrammet

Her ba vi integreringsansvarlig om å vurdere kvaliteten på de tiltakene og tilbudene som er tilgjengelig for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Respondentene oppgir å være fornøyd med kvaliteten på tiltakene i introduksjonsprogrammet i sin kommune.

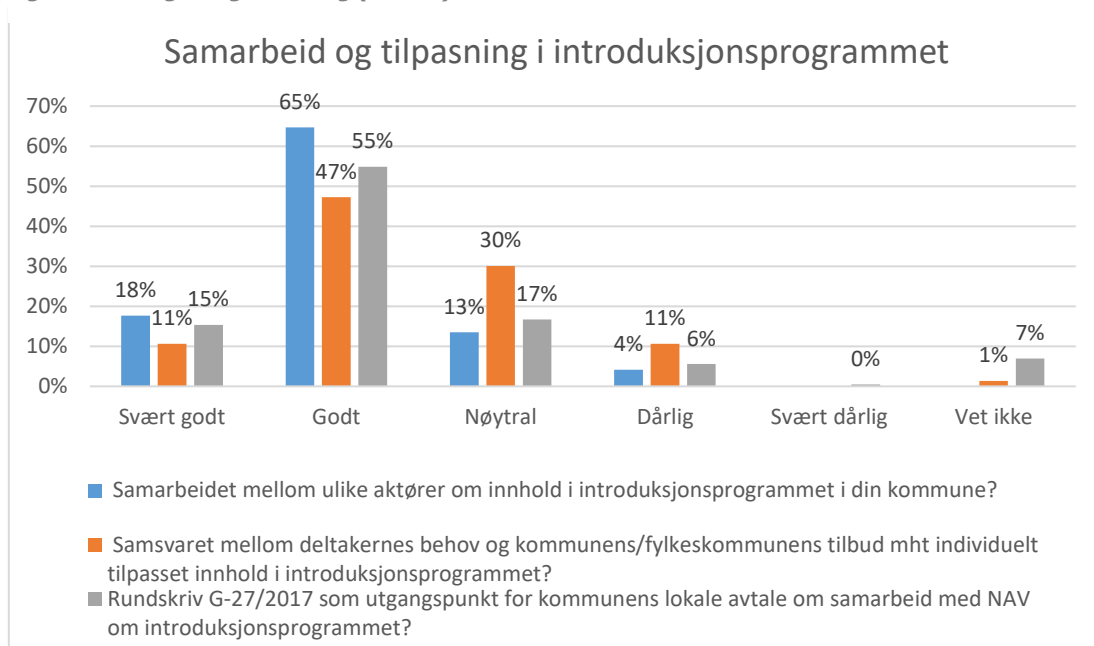
Figur 21 - Integreringsansvarlig (N=216)



Mellom 76 prosent og 68 prosent oppgir kvaliteten til å være enten god eller svært god. Færre enn 7 prosent av respondentene oppgir tiltakene som dårlige eller svært dårlige.

Integreringsansvarlige ble også bedt om å vurdere noen elementer om samarbeid og individuell tilpasning for deltakere i introduksjonsprogrammet (figur 22). Respondentene er for det meste fornøyd. Men flere respondenter beskriver et avvik mellom deltakernes behov for individuell tilpasning og det tilbudet kommunene tilbyr.

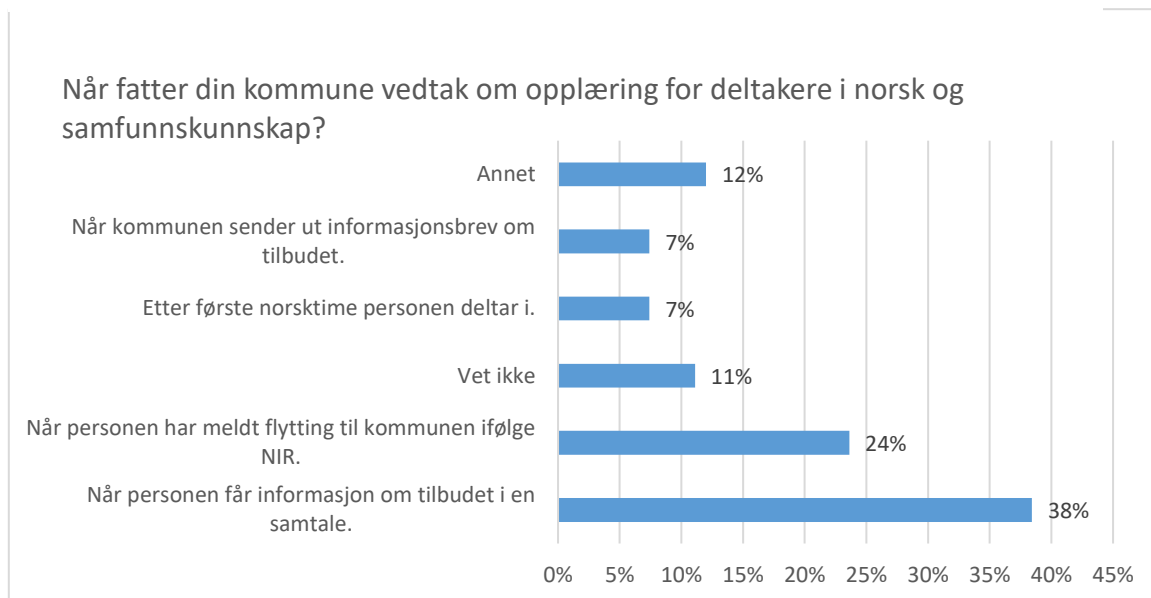
Figur 22 - Integreringsansvarlig (N=216)



Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Språkkunnskaper og kjennskap til det norske samfunnet er viktig både som nødvendig kompetanse i arbeidslivet og som grunnleggende for hverdagsintegrasjonen. Kommunen er ansvarlig for vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Vi spurte integreringsansvarlig om når kommunen fatter disse vedtakene.

Figur 23 - Integreringsansvarlig (N=216)

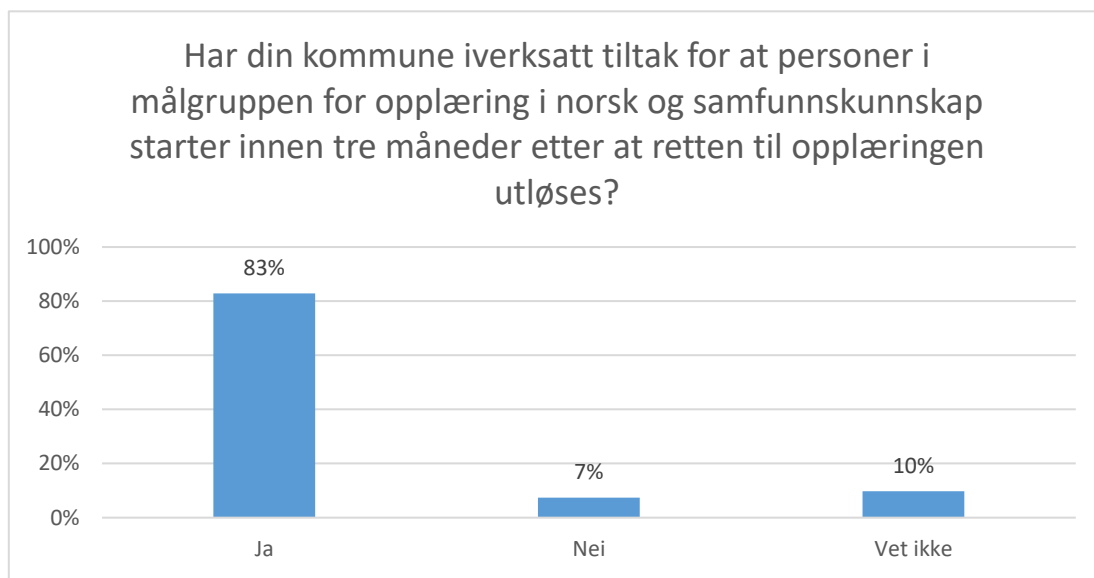


Et vedtak om norskopplæring er et enkeltvedtak og da skal kommunen overholde sin informasjonsplikt. Det vanligste er at kommunen treffer vedtak om opplæring når personen får informasjon om tilbudet i en samtale (38 prosent). Registrert flytting i NIR brukes også (24 prosent). En relativt stor andel av respondentene oppgir egne og unike svar. Blant svarene er etter mottatt søknad, etter første undervisningstime, etter kartleggingssamtale og lignende.

Tiltak for rask oppstart av opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Oppstart av undervisning i norsk og samfunnskunnskap skal skje innen 3 måneder. Dette er lovfestet i både introduksjonsloven og integreringsloven. Vi ønsket å kartlegge kommunenes innsats for å nå dette målet. Derfor ble integreringsansvarlig spurt om kommunen har iverksatt tiltak for rask oppstart.

Figur 24 - Integreringsansvarlig (N=216)



83 prosent av kommunene oppgir å ha iverksatt tiltak for rask oppstart. For å følge opp ble integreringsansvarlig bedt om å beskrive hvilke tiltak kommunen har iverksatt. 138 besvarte spørsmålet og tiltak som nevnes av flere er etablerte rutiner på regelmessig sjekk av NIR for å identifisere aktuelle personer. Andre nevner en generell bevissthet rundt fristen blant programrådgiverne, samt rullerende eller kontinuerlig opptak til norskopplæringen slik at personer kan starte straks de er klare. Noen kommuner nevner også støttetiltak som samarbeid med barnehage for å sikre at deltakere med barn i førskolealder har mulighet å delta i opplæring.

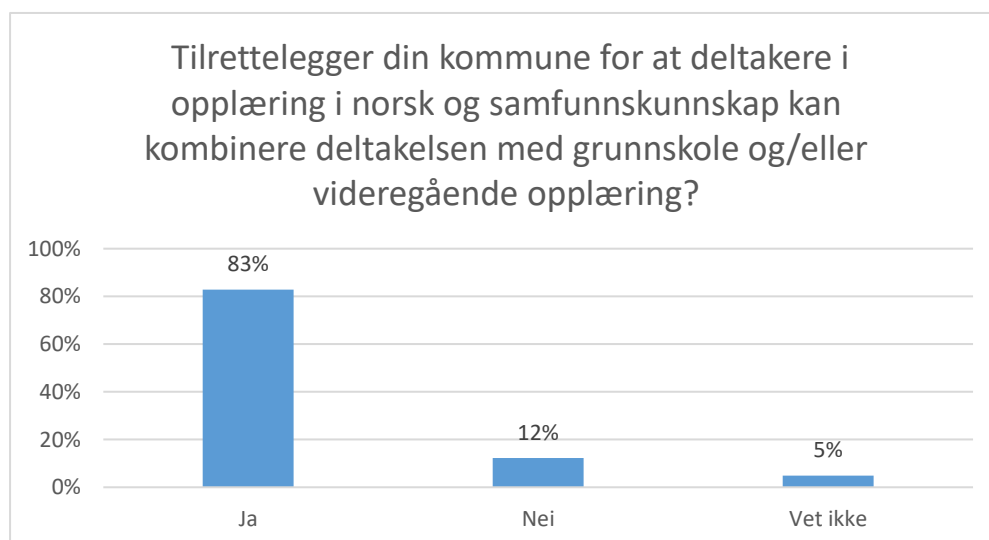
Vi spurte integreringsansvarlige hvilke tilbud kommunen har for deltakere i undervisning i norsk og samfunnskunnskap. 188 besvarte spørsmålet. Flere svaralternativ var mulig.

Figur 25 - Integreringsansvarlig (N=188)



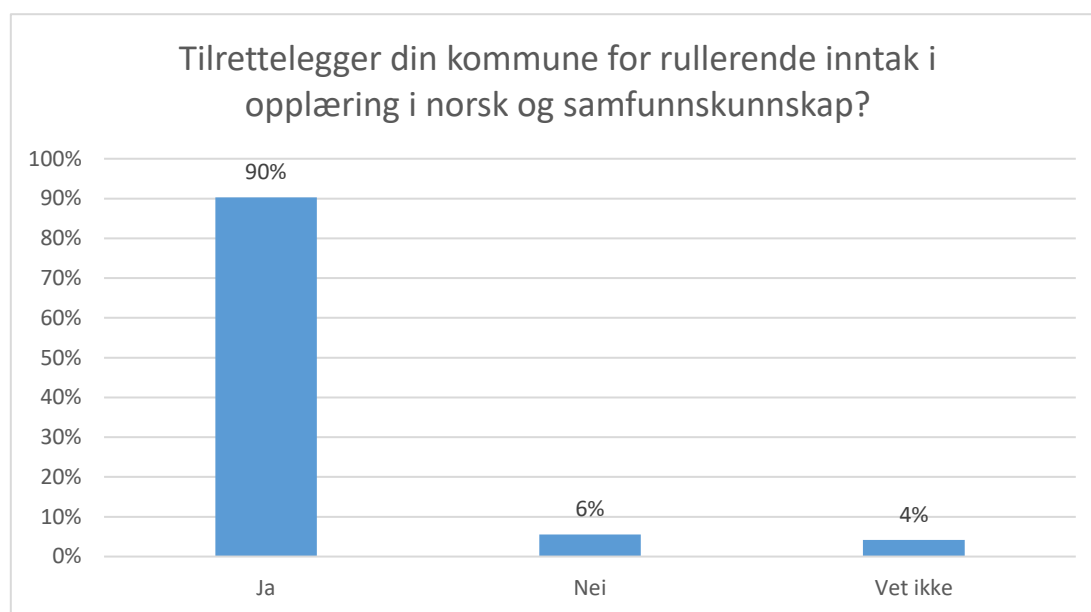
Kombinasjon av undervisning i norsk og samfunnsfag med deltakelse i grunnskole og/ eller videregående opplæring er en sentral del av individtilpasningen av programtilbudet. Vi spurte om kommunene tilrettelegger for dette. 83 prosent av integreringsansvarlige oppgir at kommunene tilrettelegger for slike kombinerte løp.

Figur 26 - Integreringsansvarlig (N=216)



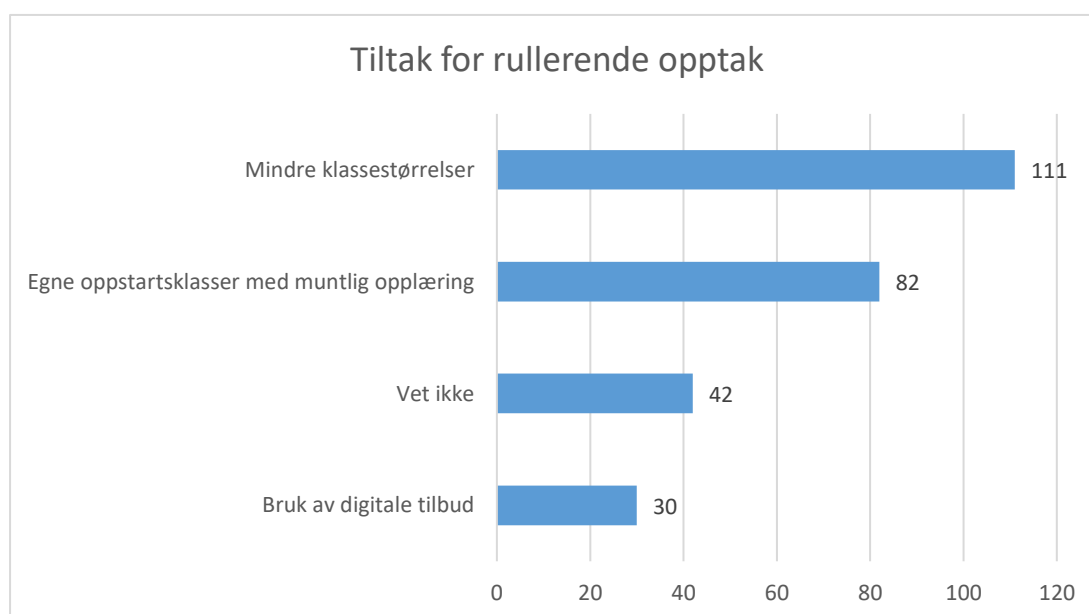
Tiltaket som gir både rask oppstart og fleksibilitet er rullerende inntak i opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Figur 27 - Integreringsansvarlig (N=216)



Hele 90 prosent av respondentene oppgir at deres kommune legger til rette for rullerende inntak. For å følge opp spurte vi om hvilke konkrete tiltak som er iverksatt for å løse utfordringer rundt løsningen.

Figur 28 - Integreringsansvarlig (N=193)



Mindre klassestørrelser ble brukt av 111 kommuner. Som beskrevet i fritekstspørsmålet knyttet til rask oppstart muliggjør små klassestørrelser regelmessige eller rullerende opptak.

4 Tilskuddsforvaltning og digitalisering

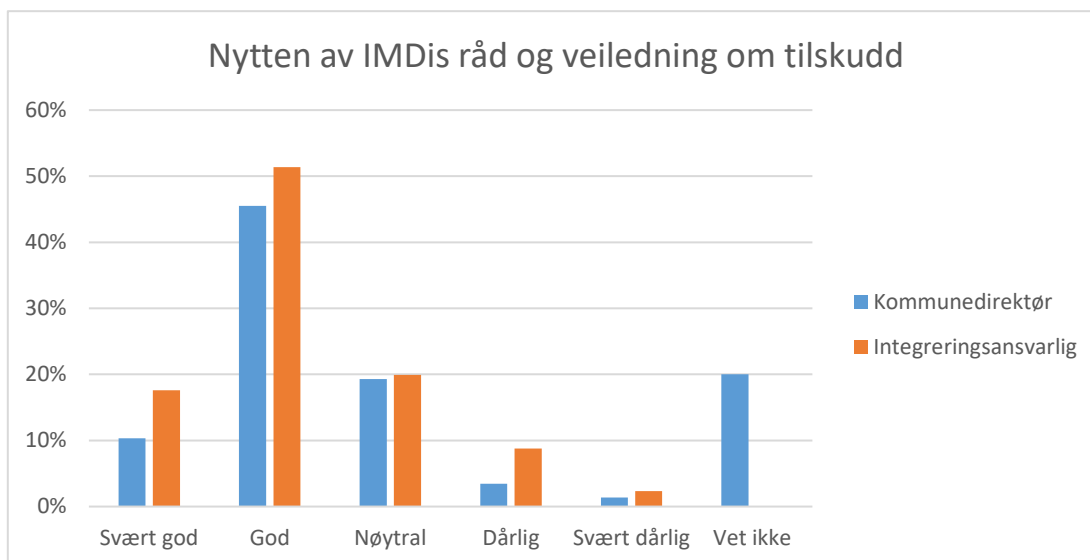
IMDi forvalter en rekke tilskuddsordninger på feltet bosetting og integrering av flyktninger og innvandrere. Tilskuddene retter seg hovedsakelig mot kommunene. og beløp seg til ca. 10 mrd. kroner i 2020¹⁰ og ca. 7 mrd. kroner i 2021¹¹. IMDi utvikler en ny digital løsning for tilskuddsforvaltning. Denne skal gi kommunene bedre oversikt over utløste tilskudd, og enklere og raskere utforming og oppfølging av søknader.

I første omgang blir følgende tre ordninger digitalisert; integreringstilskudd, tilskudd for enslige mindreårige flyktninger, og tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller adferdsvansker. De tre tilskuddsordningene vil gå over til digital forvaltning årsskiftet 2021/2022. Vi vil evaluere gevinstene ved digitalisering og spør derfor kommunene om hva de ønsker å oppnå. Vi spurte kommunedirektør og integreringsansvarlig om hvordan deres kommune vurderte IMDis råd og veiledning om tilskudd.

¹⁰ IMDi (2021): *Årsrapport for IMDi 2020*

¹¹ Kunnskapsdepartementet (2021): *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021*

Figur 29 - Integreringsansvarlig (N=216) og kommunedirektør (N=145)



De fleste av respondentene vurderer nytten av IMDis råd og veiledning til å være enten god eller svært god, 56 prosent av kommunedirektørene og 69 prosent av integreringsansvarlige oppgir dette. Kun 4 prosent av kommunedirektørene og 11 prosent av integreringsansvarlige oppgir at råd og veiledning om tilskudd er dårlig eller svært dårlig.

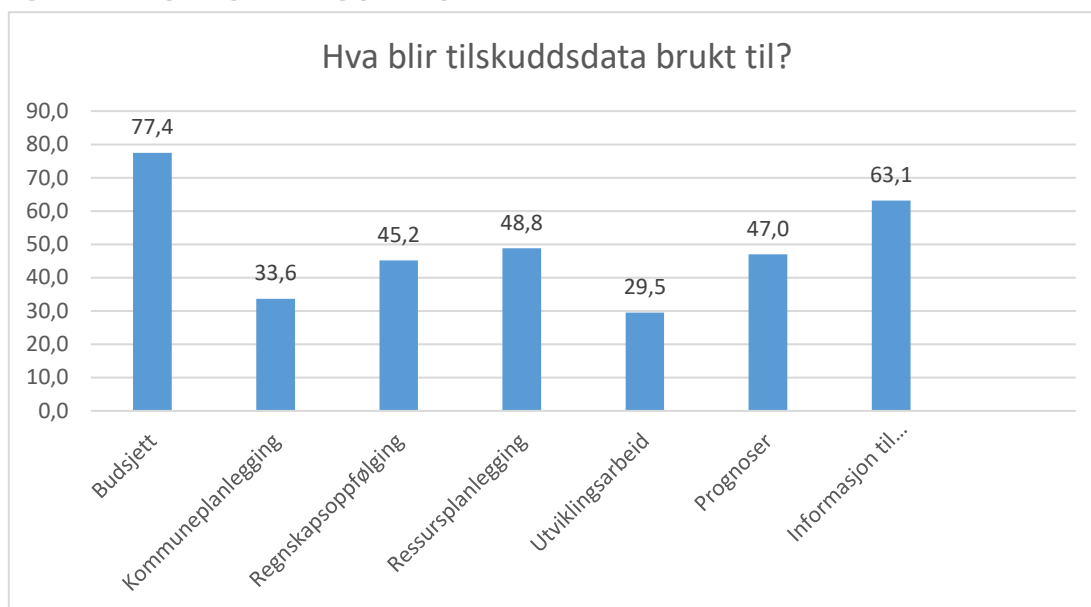
Vi ser også at kommunedirektørene i større grad enn integreringsansvarlige oppgir at de ikke vet (20 prosent mot 0 prosent). Denne differansen kan forklares med kommunedirektørenes kjennskap til IMDis rolle som tilskuddsforvalter.

Hva brukes tilskuddsdata til?

Utformingen av effektive verktøy og rutiner avhenger av god kjennskap til brukernes behov. For å kartlegge kommunenes behov spurte vi integreringsansvarlig hva kommunene bruker tilskuddsdata til. 190 besvarte dette spørsmålet og dette ga til sammen 748 enkelt svar.

Flertallet av kommunene bruker tilskuddsdata til budsjettarbeid og informasjon til administrasjon og politikere (henholdsvis 77,4 prosent og 63,1 prosent). Deretter følger ressursplanlegging (48,8 prosent), prognoser (47 prosent) og regnskapsoppfølging (45,2 prosent). Minst vanlig er kommuneplanlegging (33,6 prosent) og utviklingsarbeid (29,5 prosent).

Figur 30 - Integreringsansvarlig (N=212)



Kun 2 av respondentene oppgir at tilskuddsdata ikke blir brukt. De fleste kommunene benytter tilskuddsdata i flere arbeidsprosesser, kun 23 respondenter oppgir at tilskuddsdata brukes til ett saksfelt, 21 oppgir to saksfelt. Av dette kan vi slutte at kommunene i stor grad benytter tilskuddsdata og at tilskuddsdata er særlig viktig for kommunenes budsjettarbeid.

Behov for andre tilskuddsdata

En oppfølging av spørsmålet om dagens bruk av tilskuddsdata vil gjelde hvilke behov kommunen har for andre tilskuddsdata. 43 besvarte dette spørsmålet. Av disse har kun 15 gitt utfyllende svar.

Noen besvarelser dreier seg om konkrete data-relaterte behov, som tilgang på data i Excel-format, digitalt-format og kobling til det sentrale folkeregister. Flere respondenter oppga også at tilskuddsdata kommunene har behov for er preget av unøyaktigheter og feil, samt at de mangler data gjennom IMDinett.

Flere respondenter trakk frem uforutsigbarhet og lang tidsbruk i tilskuddsprosessen. Særlig gjelder dette tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker. Året 2020 ble trukket frem som et særlig utfordrende år i så måte. En respondent ønsket større grad av åpenhet rundt prioriteringene og

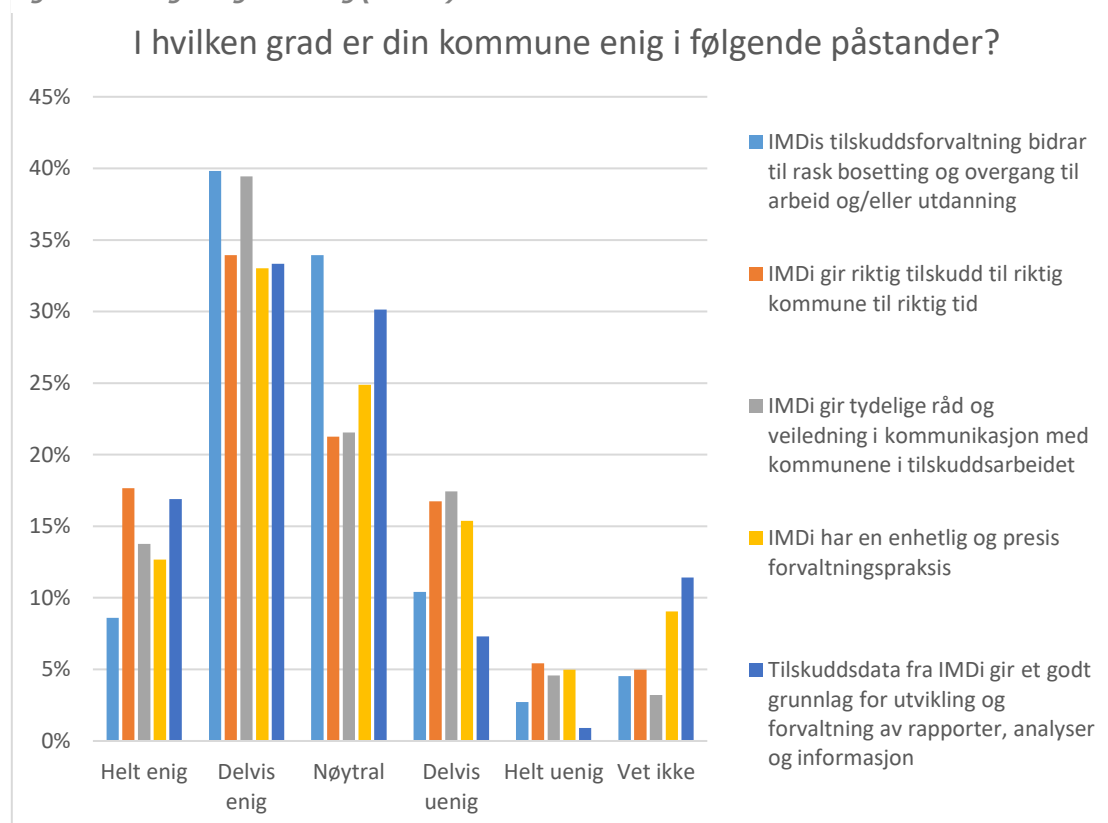
fordelingene av særskilte koronarelaterte tilskudd. Kommunen opplevde en uheldig skjevhet mellom seg og nabokommunene, til tross at disse var relativt likt rammet av koronapandemien.

Tre kommuner trekker frem to ulike utfordringer knyttet til tidsetterslep i tilskuddsforvaltningen. Det første elementet er utfordringen knyttet til behov som oppstår over tid. Respondenten trekker spesielt frem psykiske problemer og traumer som i liten grad er påvist når det søkes og utbetales integreringstilskudd og som det derfor er utfordrende å finansiere en tilpasset oppfølging for. Et annet element er det lange tidsetterslepet mellom asylsøkers flytting og avregning av utbetalt tilskudd. Dette gjelder spesielt asylnorsk og gir kommunen utfordringer i budsjetteringsarbeidet.

Vurdering av IMDi's tilskuddsforvaltning

Integreringsansvarlig ble bedt om å gi en vurdering av IMDi's tilskuddsforvaltning slik den fremstår i dag. Dette er nødvendig for å danne et grunnlag for oppfølging i etterkant av digitaliseringsprosjektet. Prosjektet er planlagtferdigstilt ved årsskiftet 2022. Respondentene ble bedt om å vurdere fem påstander om deler av IMDi's tilskuddsforvaltning. 221 besvarte dette spørsmålet. Vi ser at kommunene generelt sett er delvis enig eller nøytralt innstilt til påstandene.

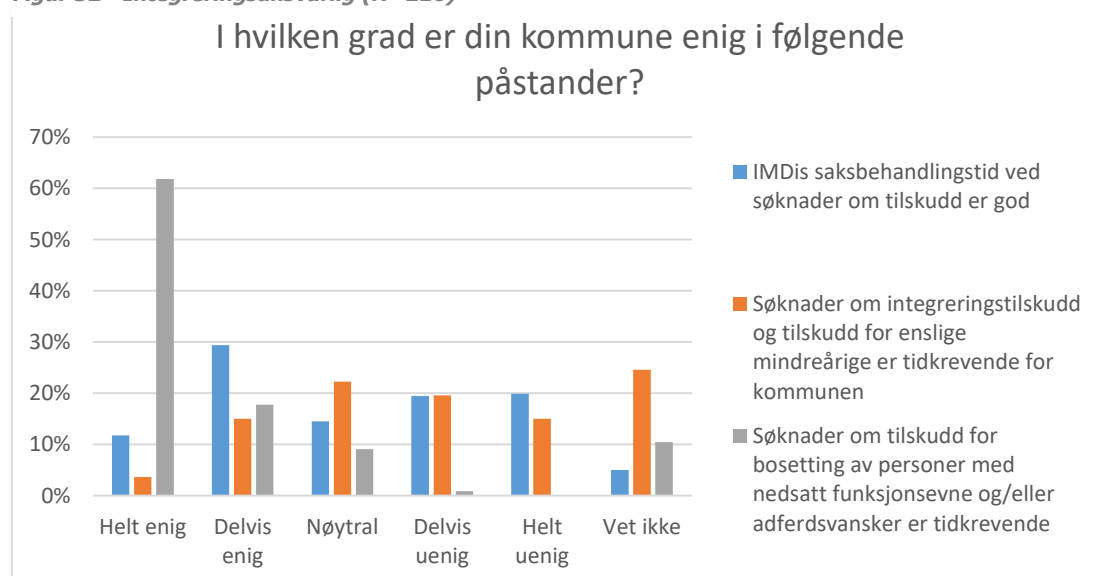
Figur 31 - Integreringsansvarlig (N=216)



Vi ba også integreringsansvarlig om å vurdere tre påstander knyttet direkte til tilskuddsordningene som digitaliseres i løpet av 2020; integreringstilskudd, tilskudd for enslige mindreårige flyktninger, og tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/ eller adferdsvansker. 220 besvarte spørsmålet. Påstandene om saksbehandlingstid ved tilskuddssøknader om integreringstilskudd og søknader om tilskudd for enslige mindreårige er tidkrevende og fordeler seg relativt jevnt ut over svaralternativene.

Vurderingen av søknadsprosessen for tilskudd for bosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/ eller adferdsvansker viser derimot tydelig at kommunene oppfatter denne som svært tidkrevende. Hele 80 prosent av respondentene er enten helt eller delvis enige i denne påstanden, og de fleste er helt enig. Til sammenligning er 40 prosent enige i påstanden når det gjelder integreringstilskuddet, og de fleste er delvis enig. Sammenligner vi de tre påstandene knyttet direkte til tilskuddsordningene som er del av digitaliseringsprosjektet (figur 32) med de fem generelle påstandene om IMDis tilskuddsforvaltning (figur 31) trer et tydelig mønster frem. De førstnevnte scorer lavere på de positive og høyere på de negative svaralternativene enn sistnevnte. Dette kan indikere at tilskuddsordningene som skal digitaliseres i første omgang også er tilskuddsordningene som av kommunene vurderes til å ha utfordringer. Uten spesifikke spørsmål knyttet til andre tilskuddsordninger er det ikke mulig å konkludere entydig.

Figur 32 - Integreringsansvarlig (N=216)



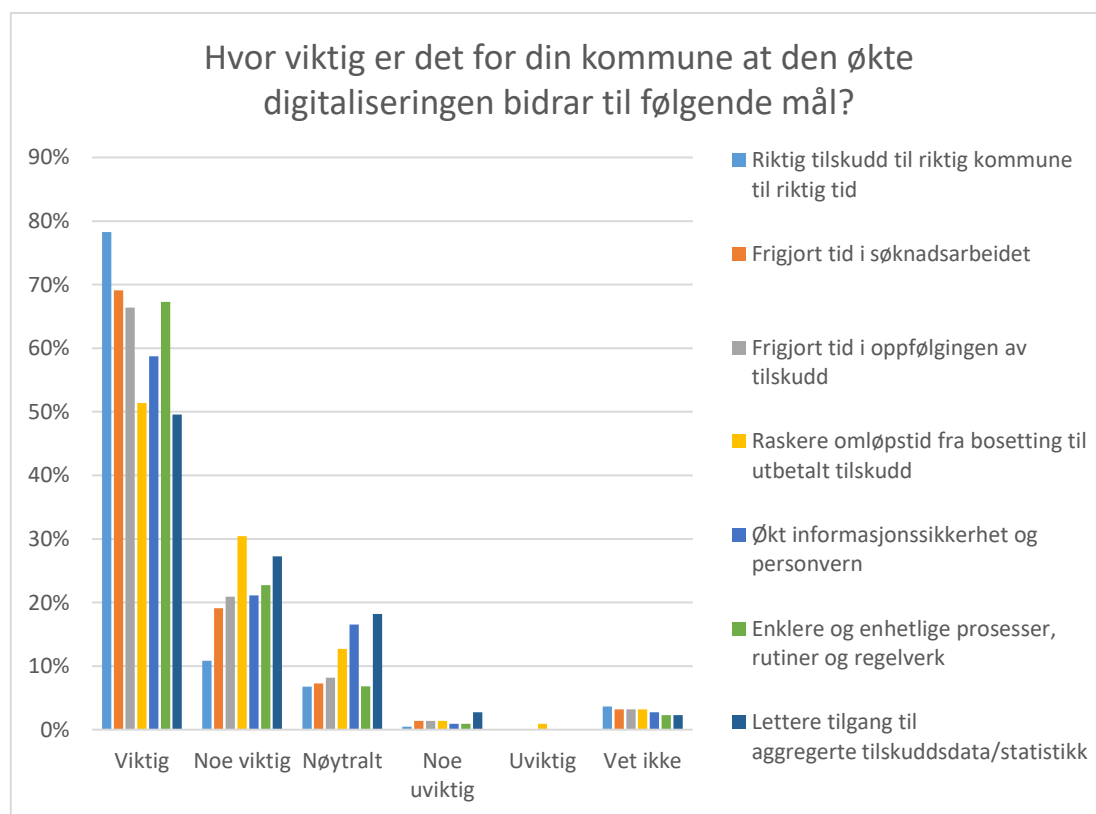
Viktigheten av digitaliseringens måloppnåelse

Integreringsansvarlige ble også spurt om hva som er viktig for kommunene når tilskuddsforvaltningen skal digitaliseres. 220 besvarte spørsmålet. Her svarer kommunene ganske likt. Svært få respondenter oppgir at behovene i spørsmålet er noe uviktig eller uviktig. For eksempel vurderes påstanden riktig tilskudd til riktig kommune til riktig tid av 89 prosent av respondentene som enten viktig eller noe viktig.

Påstandene knyttet til personvern/ datasikkerhet og tilgang til data/ statistikk vurderes som minst viktig, men også der er det bare henholdsvis 18 prosent og 21 prosent som vurderer disse til å være nøytral eller noe uviktig.

Responsene på dette spørsmålet viser at gevinstene i digitaliseringen av tilskuddsforvaltning er viktige for kommunene.

Figur 33 - Integreringsansvarlig (N=216)



5 Retten til å leve et fritt liv

Negativ sosial kontroll og æresrelatert vold utgjør alvorlige hindringer for den enkeltes frihet 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 tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Arbeidet er en sentral del av norsk integreringspolitikk¹², og er blant annet forankret i Regjeringens integreringsstrategi og i egne handlingsplaner. Målet er at flere unge i Norge settes fri fra negativ sosial kontroll, og tvang i ulike former, og at kompetansen i skolen og offentlige tjenester styrkes, slik at utsatte blir sett og får råd og hjelp i tråd med sine rettigheter og behov.

IMDi arbeid omfatter utplassering av minoritetsrådgivere ved videregående skoler, ungdomsskoler og voksenopplæringssentre, og kompetanseheving og samarbeid med kommuner, fylkeskommuner, sektormyndigheter, frivillige organisasjoner og andre. IMDi har også et faglig ansvar for integreringsrådgivere ved utvalgte utenriksstasjoner. Oppfølging og videreutvikling av dette arbeidet gir IMDi verdifull kunnskap som brukes videre i kunnskapsutvikling om tematikken. 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.

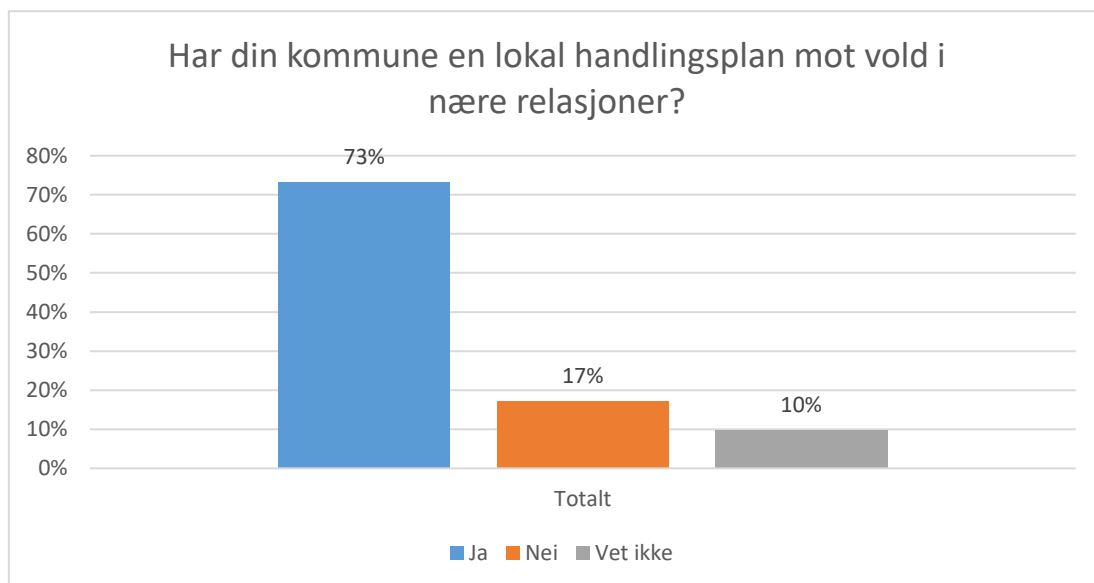
De fleste av kommunene har en lokal handlingsplan mot vold i nære relasjoner

Kommunale handlingsplaner mot vold i nære relasjoner kan bidra til å sikre et helhetlig tilbud til voldsutsatte, herunder utsatte for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

Det å utvikle en handlingsplan kan gi kommunen god oversikt over egen innsats og utfordringer på feltet. Handlingsplanen kan også bidra til økt samarbeid mellom instansene og til å avdekke områder der det er behov for omorganisering eller styrket innsats.

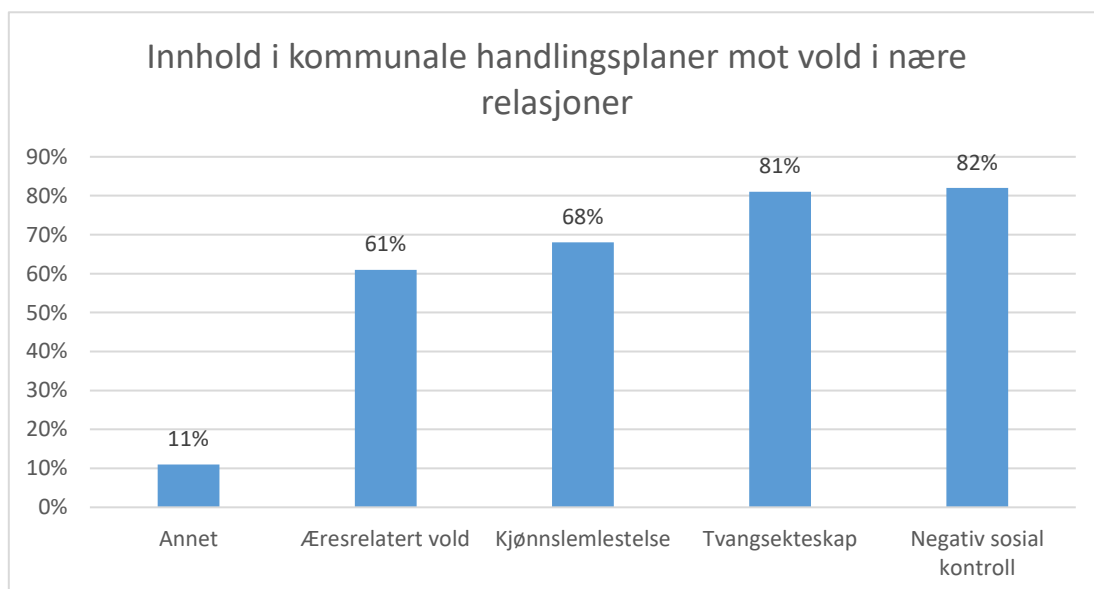
¹² «Retten til å leve et fritt liv» er ett av fire hovedområder i regjeringens integreringsstrategi (2018)

Figur 34 - Kommunedirektør (N=145)



Kommunedirektørene ble spurt om kommunen har lokal handlingsplan mot vold i nære relasjoner. 145 besvarte spørsmålet. Av disse oppga 73 prosent at kommunen har en lokal handlingsplan. Kun 17 prosent avkrefter dette.

Figur 35 - Kommunedirektør (N=85)

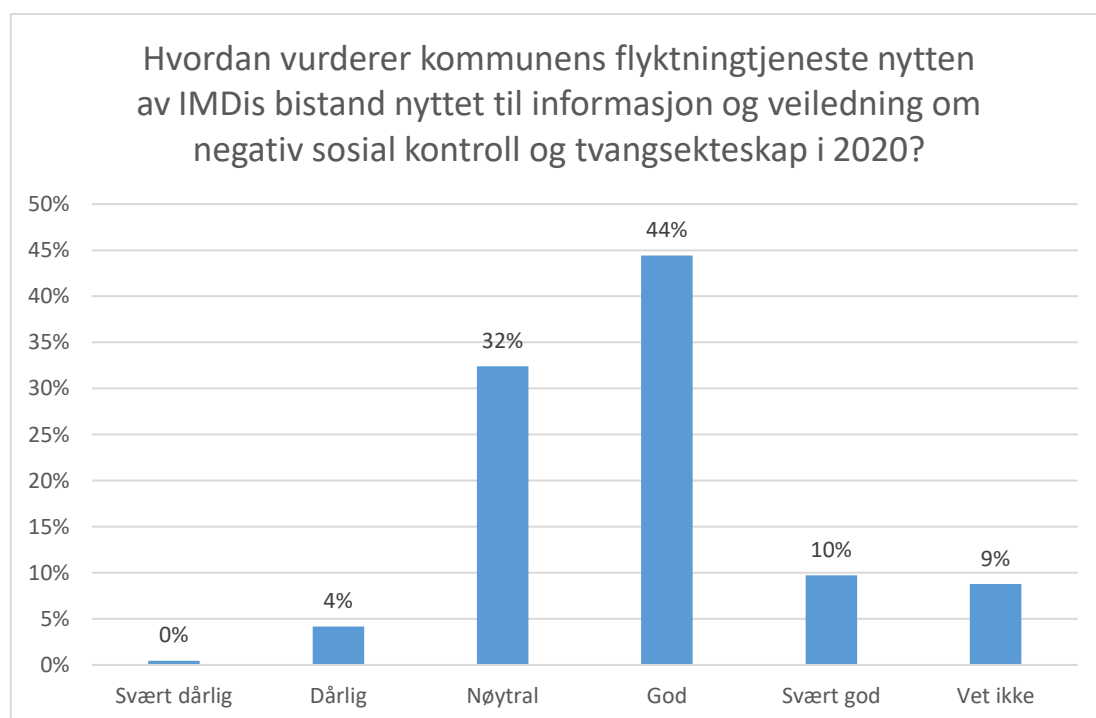


Et flertall av kommunene oppgav at deres handlingsplan mot vold i nære relasjoner også omfatter negativ sosial kontroll (82) prosent, tvangsekteskap (81 prosent), kjønnslemlestelse (68 prosent), og æresrelatert vold (61 prosent).

IMDis støtte til arbeidet med retten til å bestemme over eget liv

Kommunene spiller en svært viktig rolle i myndighetenes tjenesteproduksjon, og er blant hovedbrukerne av IMDis tjenester. Integreringsansvarlig ble bedt om å vurdere nytten av IMDis bistand knyttet til informasjon og veiledning om negativ sosial kontroll og tvangsekteskap i 2020. 216 kommuner besvarte dette spørsmålet. De fleste respondentene (54 prosent) vurderer nytten av IMDis bistand til å være enten god eller svært god. Få vurderer nytten til å være dårlig eller svært dårlig (4 prosent), mens hele 32 prosent vurderer bistanden til å være nøytral.

Figur 36 - Integreringsansvarlig (N=216)



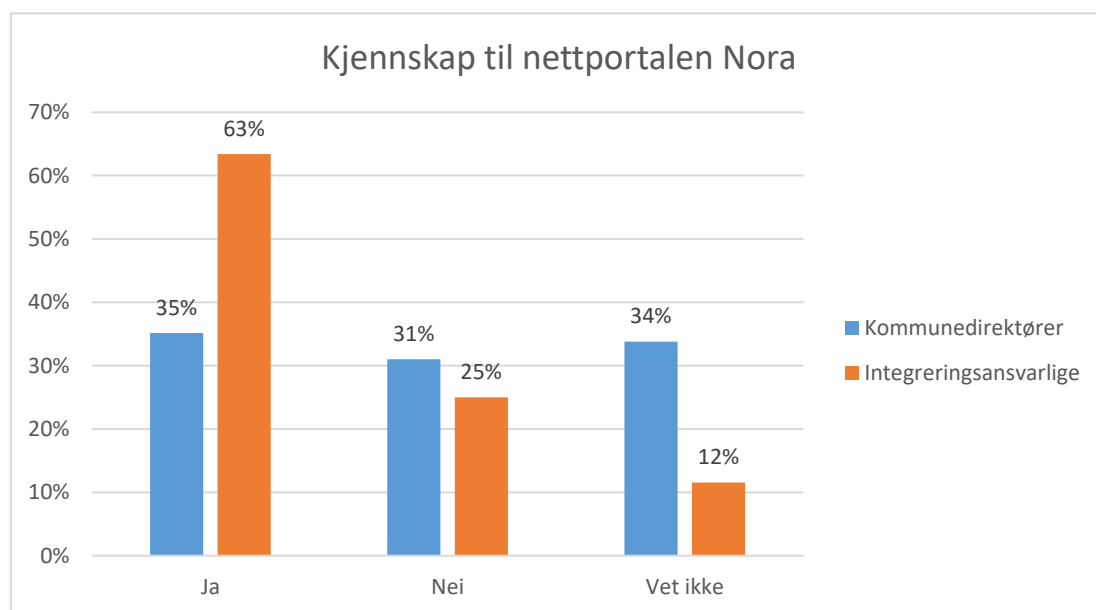
Nettportalen Nora

IMDi lanserte i 2019 nettsiden Nora på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Nettstedet Nora driftes av IMDi og er en digital ressurs der både ungdom, skoleansatte og andre kan styrke sine kunnskaper og få informasjon om lovverk,

rutiner, veiledere og anbefalinger om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og utfordringer knyttet til barn og unge som etterlates i foreldres hjemland eller andre land mot sin vilje.

Førstelinjen spiller en viktig rolle i å oppdage og forhindre negativ sosial kontroll. Kjennskap til IMDis arbeid på feltet er viktig. Vi spurte kommunedirektørene og integreringsansvarlige om de har kjennskap til nettportalen Nora.

Figur 37 - Integreringsansvarlig (N=216) og kommunedirektør (N=145)



Vi ba i tillegg respondentene vurdere en rekke av IMDis verktøy og tjenester på andre saksfelt enn retten til å leve et fritt liv. Sammenlignet med disse verktøyene og tjenestene ble nettportalen Nora vurdert som klart minst kjent. De øvrige var kjent av minst 94 prosent av integreringsansvarlige og 61 prosent av kommunedirektørene.

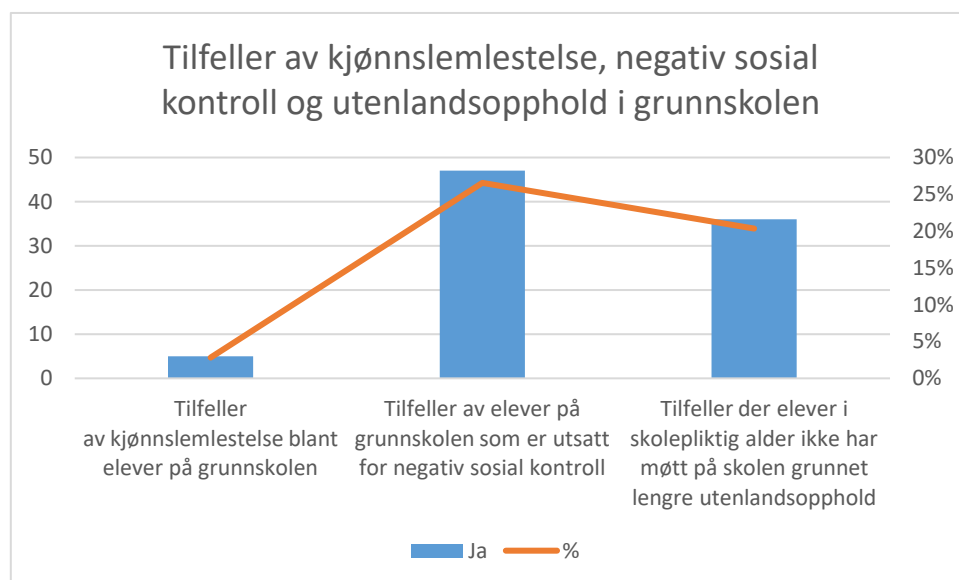
Kjennskap til tilfeller av negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og lengre utenlandsopphold

For å dimensjonere og målrette innsatsen er det viktig med kunnskap hva de utsatte opplever, og hvor mange som er berørt. Å måle forekomsten av negativ

sosial kontroll er metodologisk svært vanskelig, men ikke umulig. Indikasjoner på omfang framgår av rapporten «Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll¹³», og flere andre rapporter fra Norge og andre land.

Som et supplement til andre datakilder spurte vi skole-/oppvekstsjef om etatens kjennskap til tilfeller av kjønnslemlestelse, negativ sosial kontroll og langvarige utenlandsopphold. Generelt er det få kommuner som svarer at de er kjent med slike tilfeller, spesielt når det gjelder kjønnslemlestelse (3 prosent). Rundt en av tre og en av fem rapporter henholdsvis om tilfeller av negativ sosial kontroll og lenger utenlandsopphold.

Figur 38 - Skole-/oppvekstsjef (N=178)



De fleste kommuner har ikke registrert tilfeller av kjønnslemlestelse blant elever i grunnskolen i 2020. 5 kommuner (3 prosent) oppgir at de har kjennskap til slike tilfeller. 47 kommuner oppgir at de kjenner til tilfeller av elever i grunnskolen som er utsatt for negativ sosial kontroll, 107 kommuner svarte nei.

36 kommuner oppgir at de kjenner til tilfeller der elever i skolepliktig alder ikke har møtt på skolen på grunn av lengre utenlandsopphold, 127 kommuner svarte nei.

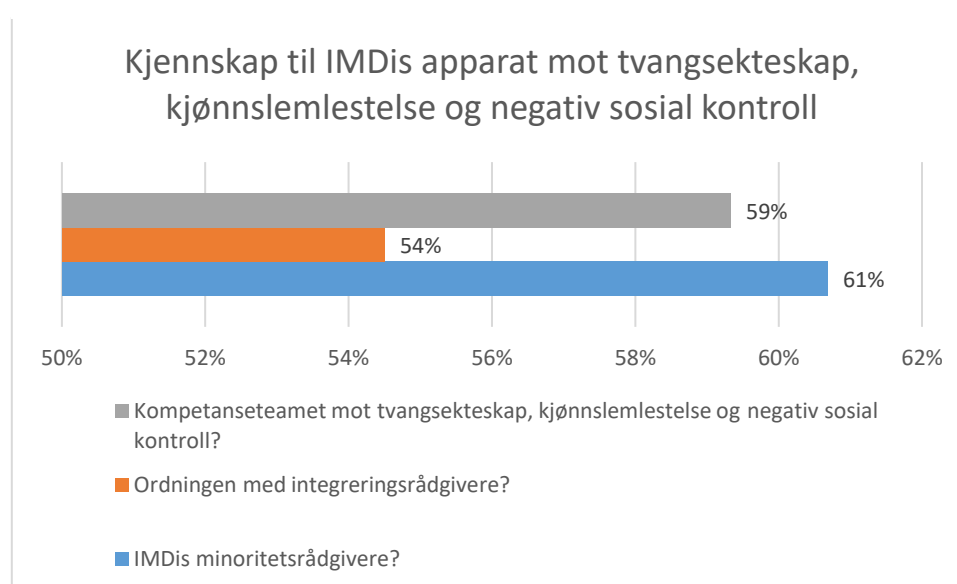
Det er viktig å understreke at lengre utenlandsopphold ikke er ensbetydende med tvungen tilbakeholdelse og andre former for vold og kontroll. Det betyr at de 36 tilfellene det rapporteres om kan være legitime former for transnasjonalt familieliv.

¹³ <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/migrasjon-foreldreskap-og-sosial-kontroll>

Kompetanseheving og kjennskap til gjeldende lover og rutiner er viktige forebyggende tiltak. Vi vil særlig framheve Utdanningsdirektoratets veileder *Barn som ikke møter på skolen* (2021) kapittel 8: «Bekymring for elever som skal flytte utenlands alene», som handler om negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og barn som holdes tilbake i utlandet mot sin vilje¹⁴.

Råd og veiledning i enkeltsaker

Figur 39 - Skole-/oppvekstsjef (N=178)



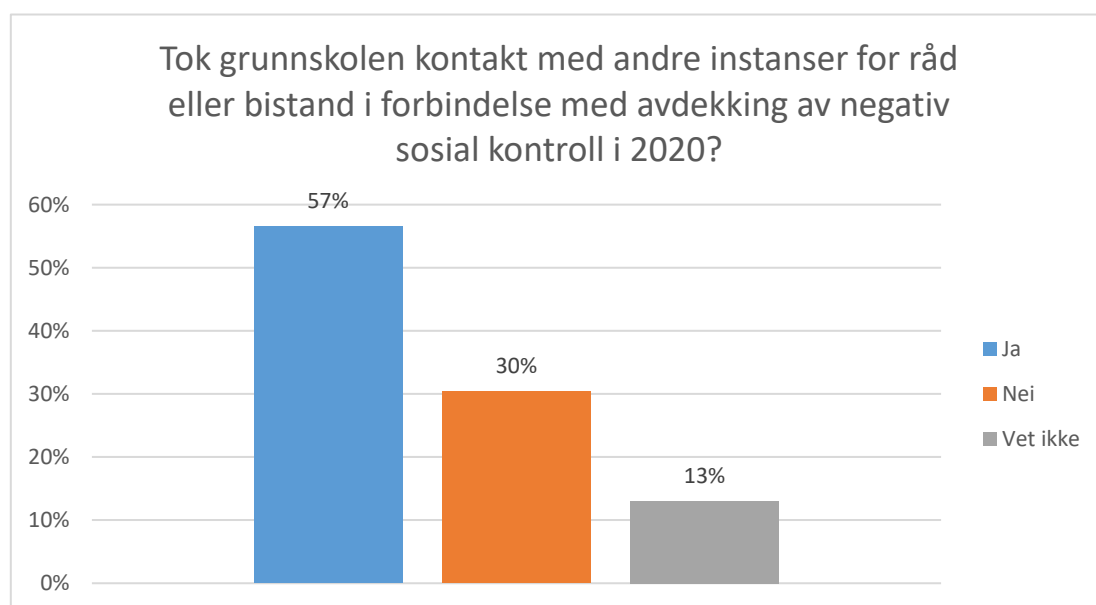
Saker om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse er ofte sammensatte. Det er ofte en blanding av juridiske, sosialfaglige og helserelevante problemstillinger, og den som skal bistå den utsatte kan oppleve usikkerhet og ha behov for råd og veiledning. IMDi er som kompetansesenter på integreringsfeltet ansvarlig for å bistå førstelinjen med råd, veiledning og kompetanseheving. IMDi har utplassert minoritetsrådgivere på videregående skoler og integreringsrådgivere på utvalgte utenriksstasjoner, og bidrar i det tverretatlige kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll. Vi spurte skole-/oppvekstsjefene om deres kjennskap til disse ordningene.

¹⁴ Referanse: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Skoleeiers-ansvar/barn-som-ikke-moter-pa-skolen---for-skoler-og-skoleeiere/8/>

IMDis minoritetsrådgivere og kompetanseteam¹⁵ er kjent av henholdsvis 61 prosent og 59 prosent av skolesjefene. Ordningen med integreringsrådgivere er noe mindre kjent, men like fullt er ordningen kjent hos 54 prosent av skolesjefene.

Skolesjefene ble også spurt om de hadde kontakt med andre instanser for råd eller bistand i forbindelse med avdekking av negativ sosial kontroll i 2020.

Figur 40 - Skole-/oppvekstsjef (N=46)



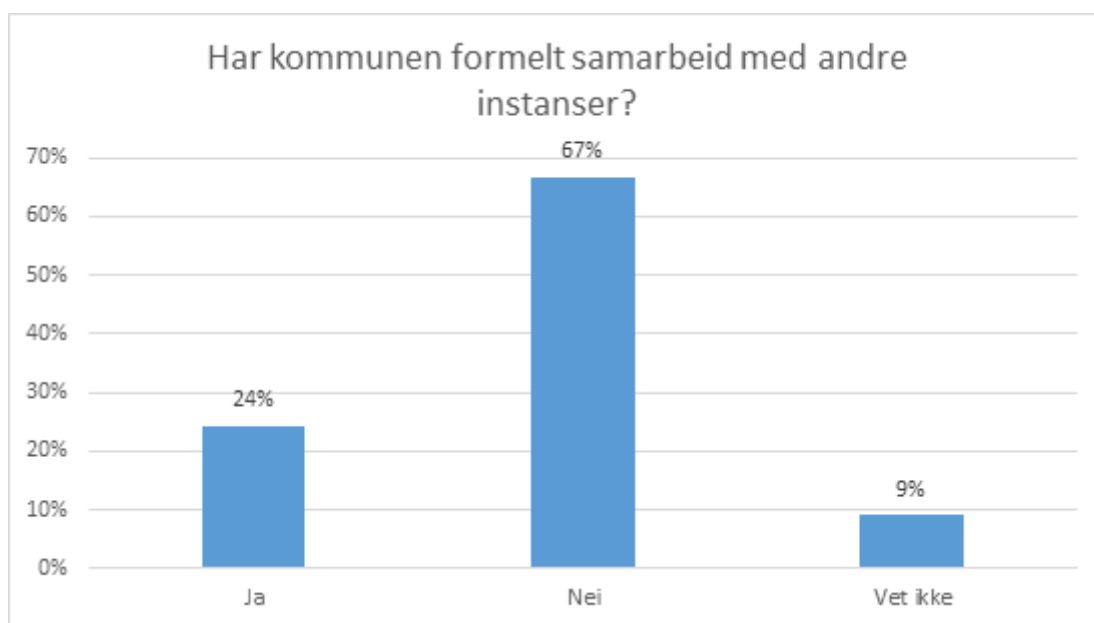
57 prosent av respondentene oppgav at de har tatt slik kontakt i løpet av året. Som en oppfølging av dette ønsket vi å kartlegge eventuelt formelt samarbeid med andre instanser på dette feltet.

¹⁵ Omtalt som «IMDis forebyggende fagteam» fra og med 2021

Lite formelt tverrsektorielt samarbeid

Personer som er utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, herunder tvangsekteskap og kjønnslemlestelse har ofte behov for råd, veiledning og bistand fra skole, barnevern, helsetjenester o.a. på samme tid.

Figur 41 - Skole-/oppvekstsjef (N=177)

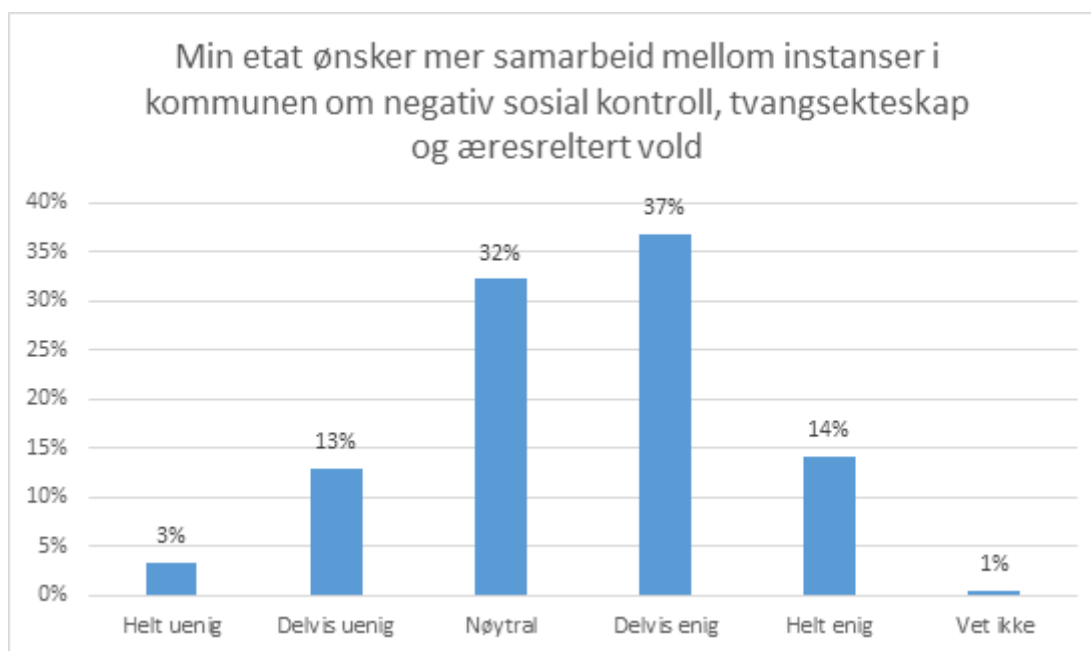


Til tross for at det er viktig for en god ivaretagelse av den utsatte, er det relativt få kommuner (24 prosent) som har et formelt samarbeid med andre tjenester. Kommunene ble også bedt om å oppgi hvilke instanser de har formelt samarbeid med. 44 besvarte dette spørsmålet. De vanligste instansene kommunene har formelt samarbeid med er politiet (26) og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (19). Deretter følger Barnevernet (9), Bufetat (8), IMDis minoritetsrådgivere (7), Statforvalter (5), IMDi (5), fylkeskommunen (4), Kompetanseteamet¹⁶ (4), skolehelsetjenesten/helsestasjon (3), interkommunalt samarbeid (2), krisesenter (1) og NAV (1).

Mens det formelle samarbeidet i dag er relativt begrenset, svarer rundt halvparten at det stemmer godt eller ganske godt at de ønsker mer samarbeid mellom instanser i kommunen om negativ sosial kontroll og æresrelatert vold.

¹⁶ Omtalt som «IMDis forebyggende fagteam» fra og med 2021

Figur 42 - Skole-/oppvekstsjef (N=177)



Kommunenes ansvar for samarbeid mellom tjenester og/ eller samordning av tjenester følger av spesialisthelsetjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven og folkehelseloven. For aktørene i hjelpeapparatet er kunnskap om, og avklaringer av egne og andres roller, av avgjørende betydning for å kunne gi brukerne helhetlig og samordnet oppfølging og behandling. Det er behov for formelle samarbeidsavtaler, gode rutiner, faste samarbeidsarenaer, strukturer og tilstrekkelig kapasitet i de ulike tjenestene.

Et godt kunnskapsgrunnlag og mye ressursmaterieil er utviklet gjennom 0-24 programmet, blant annet Nasjonal faglig retningslinje, og tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge¹⁷. Vi vil også vise til nettsiden forebygging.no, der man finner ressurser, kunnskap og verktøy som kommunene kan bruke i arbeidet med tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid.

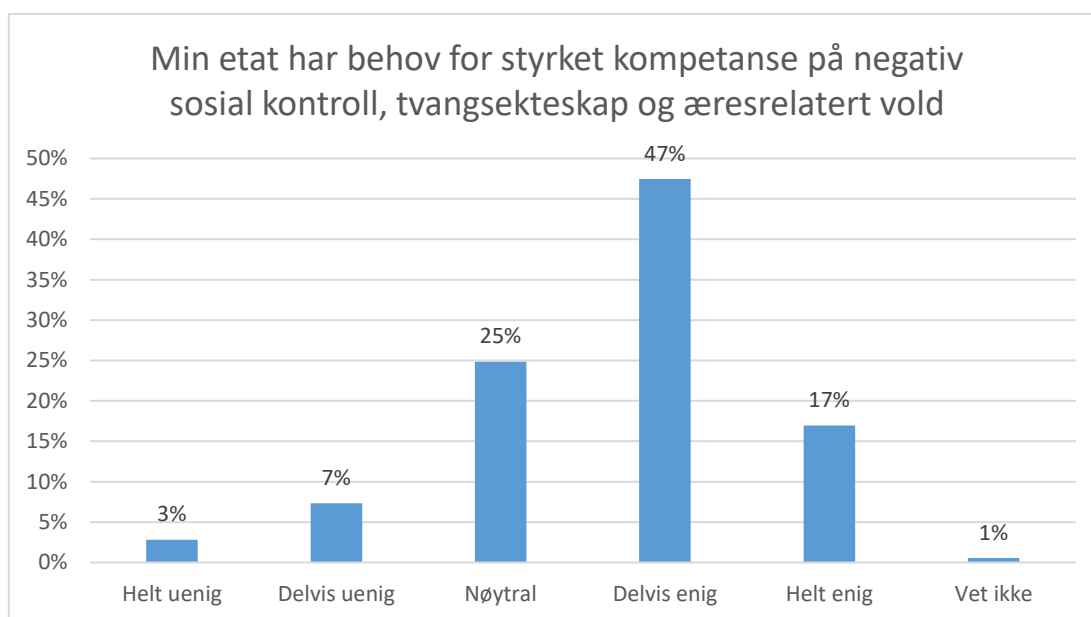
¹⁷ Referanse: <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge>

Fortsatt behov for å styrke kompetansen i skolesektoren

For å effektivt kunne motarbeide negativ sosial kontroll er fenomenkunnskap og tilstrekkelig kompetanse blant kommunenes ansatte nødvendig. Skolesjefene/ oppvekstsjefene ble derfor spurt om kompetansebehov, kjennskap til kompetanseheving og behov for økt samarbeid mellom instanser i kommunen.

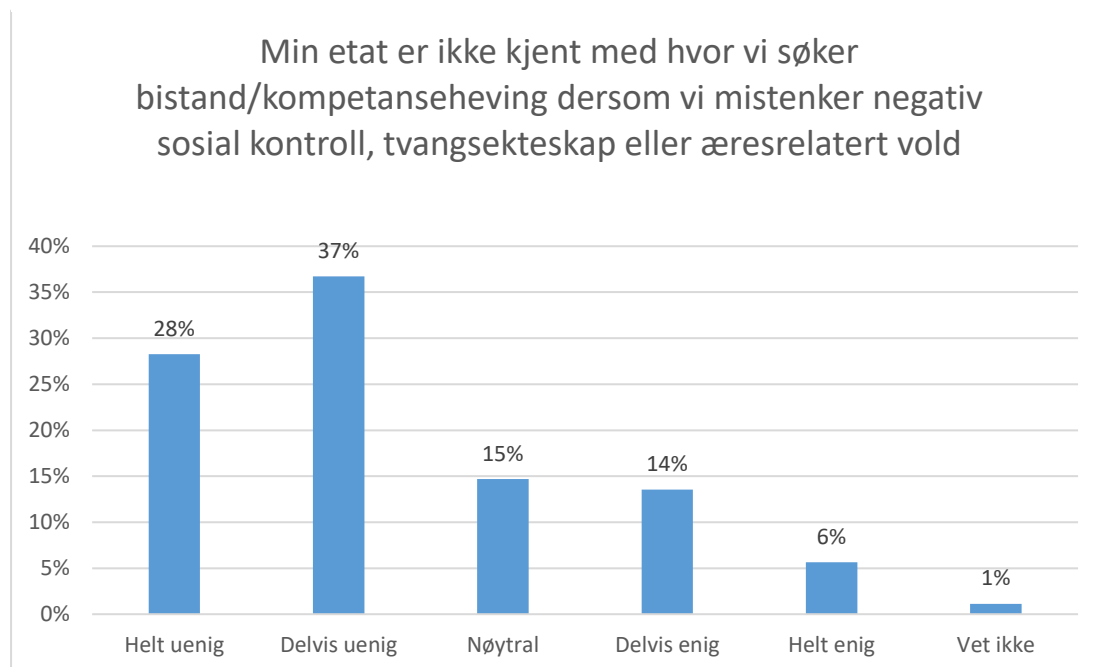
Et flertall av skole-/oppvekstsjefene rapporterer at deres etat har behov for styrket kompetanse på negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og æresrelatert vold. Dette er i tråd med fjorårets kommuneundersøkelse, samt en undersøkelse i 2015 blant skoleansatte der nesten halvparten vurderte at det stemmer dårlig eller svært dårlig at de har god kompetanse om disse temaene.

Figur 43 - Skole-/oppvekstsjef (N=177)



Gitt behovet for å styrke kompetansen er det positivt at et flertall skolesjefene/ oppvekstsjefene vet hvor de kan søke bistand/ kompetanseheving dersom de mistenker negativ sosial kontroll, tvangsekteskap eller æresrelatert vold.

Figur 44 - Skole-/oppvekstsjef (N=177)



6 Koronapandemien

Koronapandemien som rammet verden i 2020 har hatt enorme konsekvenser på de fleste samfunnsområder. Arbeidsledigheten har økt og brutto nasjonalprodukt falt med 2,5 prosent fra 2019 til 2020. Konsekvensene av koronapandemien rammer innvandrere i særlig grad, både direkte og indirekte.

Smittetrykket og sykdomsbyrden blant innvandrere er høyere enn i øvrig befolkningen. Andelen av befolkningen med bekreftet covid-19 er høyere blant utenlandsfødte enn blant norskfødte (2312 mot 906 per 100 000), det samme gjelder Covid-19-relaterte sykehusinnleggelser (136 mot 44 per 100 000)¹⁸. Personer med innvandrerbakgrunn rammes spesielt hardt av koronapandemiens konsekvenser. Økningen i arbeidsledighet har fra 3. kvartal 2019 til 3. kvartal 2020 økt fra 5,5 til 9,5 prosent blant innvandrere, mens den for befolkningen ellers økte fra 1,7 til 3,2 prosent¹⁹.

Våren 2020 ble det som en del av regjeringens krisehåndtering i forbindelse med koronapandemien satt av midler til en integreringspakke for å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien. Stortinget vedtok 26. mai 2020 midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å muliggjøre implementering av tiltakene i integreringspakken. Formålet var å sikre at deltagere i ordningene etter introduksjonsloven i størst mulig grad skulle få et tilbud etter loven når utbrudd av covid-19 påvirker gjennomføringen. Loven gjelder kommuner og deltagere i opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven med forskrifter.

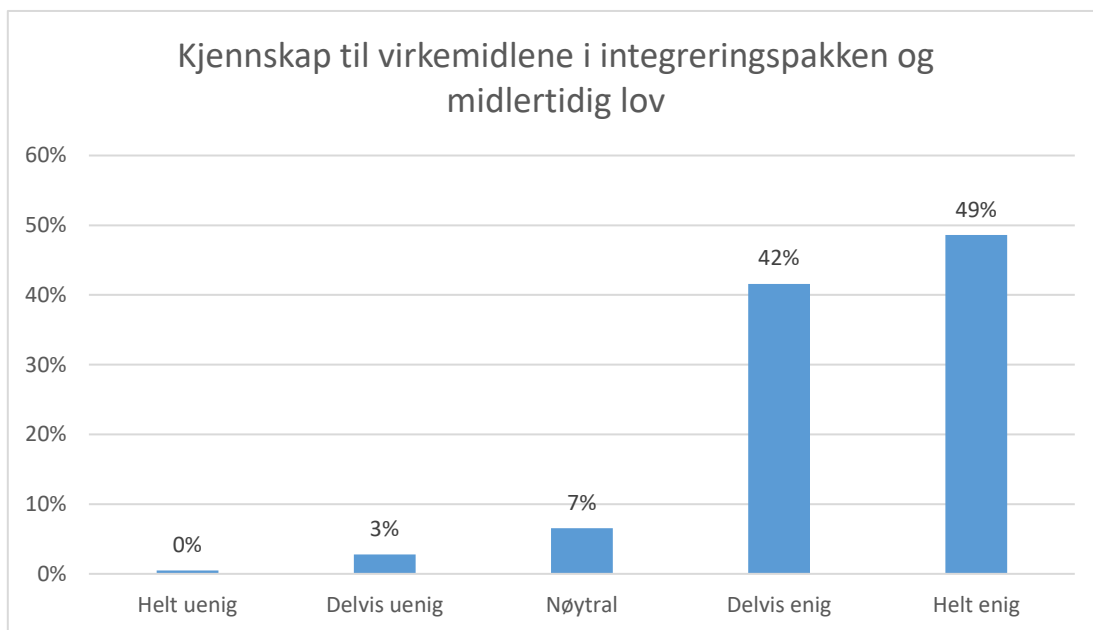
Kjennskap til midlertidig lov og integreringspakken

For å evaluere kommunenes bruk og vurdering av virkemidlene i midlertidig lov og integreringspakken spurte vi først kommunenes integreringsansvarlige om de er enig i at virkemidlene i integreringspakken og midlertidig lov er godt nok kjent.

¹⁸ FHI (2021): *Covid-19 etter fødeland fra mars 2020 til februar 2021*, rapport, fhi.no

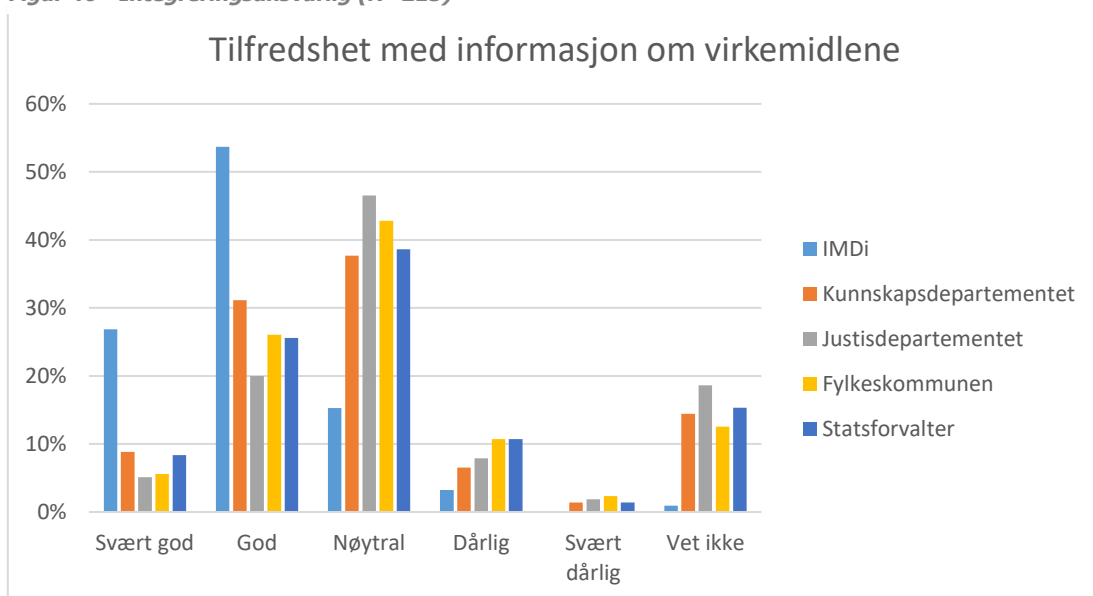
¹⁹ SSB (2020): *9,5 prosent av innvandrerne er ledige*, artikkel, ssb.no

Figur 45 - Integreringsansvarlig (N=214)



Kjennskapen til sentralt gitte virkemidler og rammeverk for å håndtere koronapandemien er høy blant de integreringsansvarlige. Hele 91 prosent oppgir å være enten helt eller delvis enig i påstanden om at kommunens flykntingstjeneste kjenner godt til virkemidlene. Vi ønsket også å vite hvordan kommunene vurderte informasjonen fra ulike aktører om virkemidlene

Figur 46 - Integreringsansvarlig (N=215)

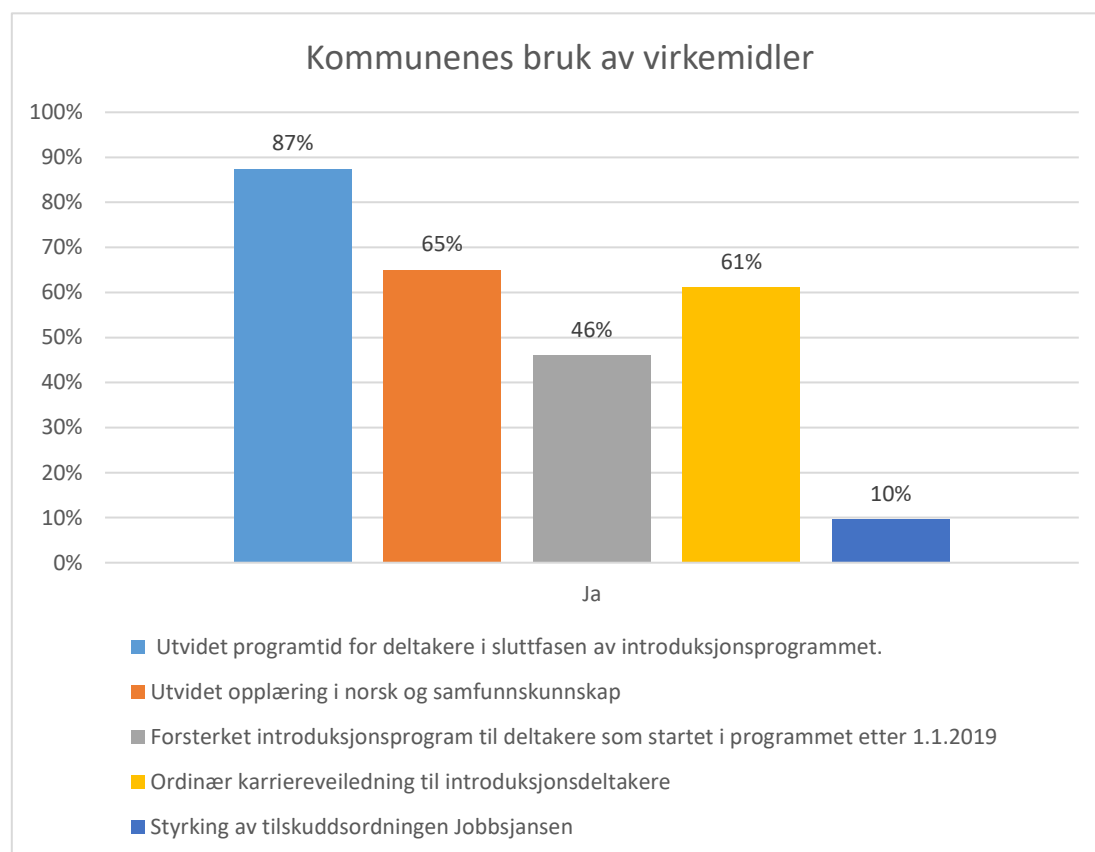


Få vurderer informasjonen til å være «dårlig» eller «svært dårlig». Vi observerer et skille i vurderingene hvor informasjonen fra IMDi vurderes å være bedre enn informasjonen fra de andre aktørene. Totalt 81 prosent vurderer informasjonen fra IMDi til å være enten «god» eller «svært god» (Modus = god). For de øvrige aktørene ligger andelen her mellom 40 prosent (Kunnskapsdepartementet) og 25 prosent (Justisdepartementet). «Nøytral» er vanligste vurdering av de øvrige aktørene.

Vurdering av virkemidlene i midlertidig lov og integreringspakken

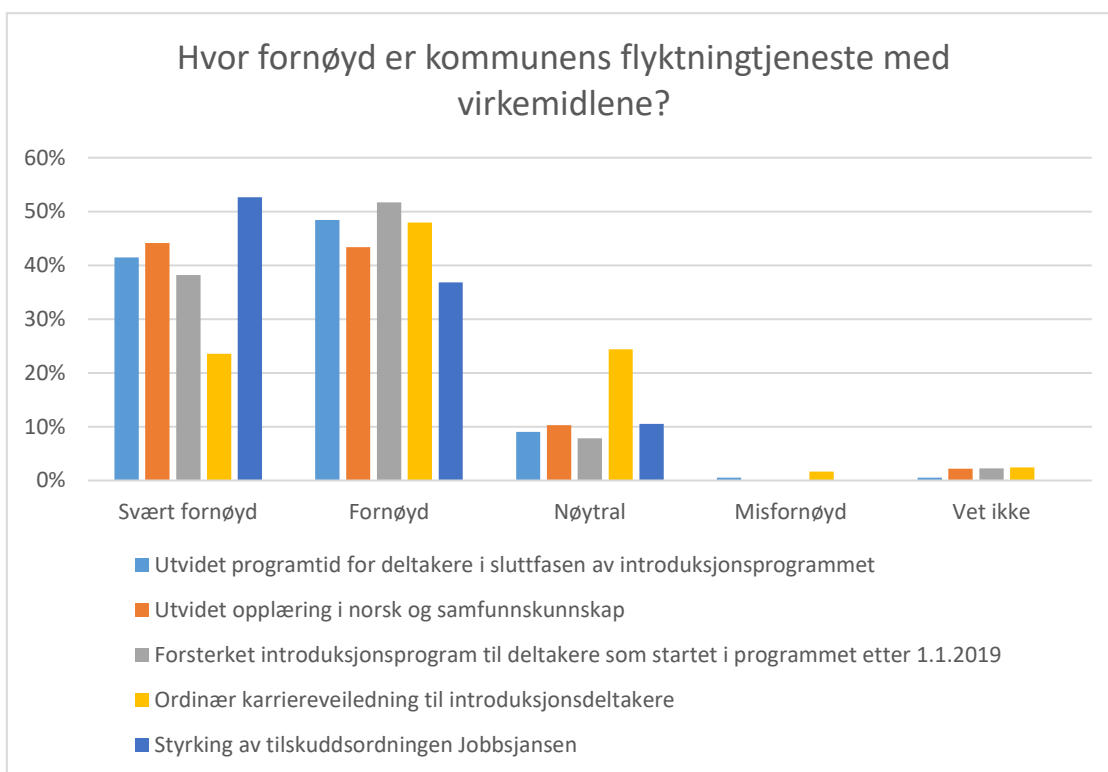
Innledningsvis spurte vi hvilke virkemidler kommunene hadde tatt i bruk.

Figur 47 - Integreringsansvarlig (N=215)



Vi ser at styrking av Jobbsjansen er lite brukt. Dette er ikke overraskende, da Jobbsjansen bare er i bruk i 34 kommuner per 2020. Utover dette er utvidet programtid for deltakere i sluttfasen (87 prosent) mest brukt.

Figur 48 - Integreringsansvarlig (N=188)



Vi ba også respondentene om å gi en vurdering av virkemidlene. De fleste respondentene oppgir å være enten «fornøyd» eller «svært fornøyd». Andelen som oppgir en av disse spenner fra 90 prosent (Styrking av tilskuddsordningen Jobbsjansen) til 72 prosent (Ordinær karriereveiledning til introduksjonsdeltakere). Ordinær karriereveiledning til introduksjonsdeltakere vurderes oftere til å være nøytral enn de andre virkemidlene (24 prosent mot 8-11 prosent).

Vi ga også respondentene (både integreringsansvarlige og kommunedirektører) muligheten til å beskrive eventuelle behov for andre virkemidler eller endringer av eksisterende virkemidler i midlertidig lov og integreringspakken. 55 integreringsansvarlige besvarte dette spørsmålet. De fleste respondentene gir svært generelle svar, men noen enkeltresponser er nyttige å fremheve. Flere kommuner uttrykker bekymring over at korona-relaterte tilskudd ikke kompensere fullt ut for de økte kostnadene koronapandemien har medført, både i sum og tidsperiode. En annen tilbakemelding fra flere, er at de ønsker å bli varslet tidligere om særlige tilskudd og at de har behov for større forutsigbarhet knyttet til slike tilskudd i tiden fremover.

Mange kommuner oppgir at koronapandemisituasjonen har medført ytterligere utfordringer med å skaffe praksis-/lærlingplasser til deltakere i ordningene under introduksjons-/integreringsloven. I undersøkelsens fritekstfelt påpekes det ønske om tiltak som i større grad støtter denne gruppen, slik at manglende praksis ikke forsinkes og forhindrer tilknytning til arbeidslivet.

Det ble også påpekt fra noen kommuner at midlene fra IMDi ikke var øremerket flyktninger, noe som førte til diskusjoner internt i kommunen hvorvidt disse midlene skulle overføres det generelle driftsbudsjettet eller allokeres integreringsarbeidet. Øremerking av slike midler trekkes frem som et ønske for å unngå fremtidige konflikter om bruken av midlene.

Nye tiltak med overføringsverdi til andre kommuner

Vi ba kommunene beskrive eventuelle tiltak de har innført for introduksjonsdeltakere under koronapandemien som kan ha overføringsverdi til andre kommuner. 75 besvarte spørsmålet. Majoriteten av responsene handlet om ulike tiltak for digitalisering; både tiltak rettet mot digitale virkemidler og digitale ferdigheter. Ulike former for digital undervisning og kommunikasjon oppgis å fungere godt for deltakere, men de nyeste deltakere har større utfordringer med slike undervisningsmetoder. Noen kommuner har fortsatt med fysisk samlinger i kohorter for deltakere med svak progresjon, med gode resultat.

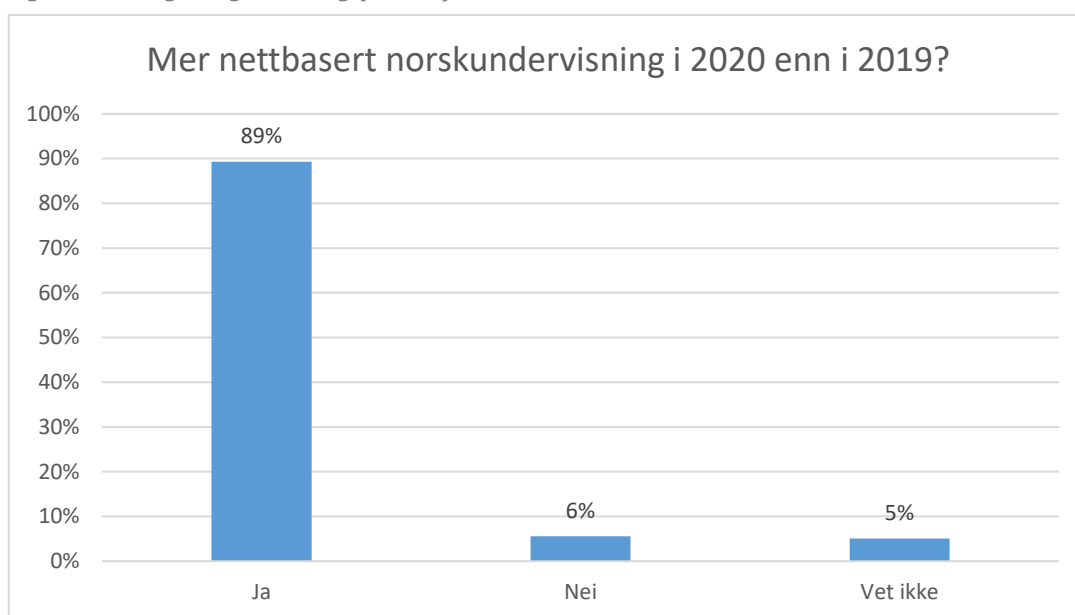
Særskilte tiltak rettet mot målgruppen i introduksjonsloven

For å vurdere og foreslå særskilte tiltak for å redusere koronasmitte i innvandrerbefolkningen nedsatte Kunnskapsdepartementet i november 2020 ned en ekspertgruppe ledet av IMDi. Ekspertgruppen foreslo 29 tiltak for å få ned smitten blant innvandrere. Tiltakene inkluderte blant annet tiltak knyttet til tilgjengeliggjøring og tydeliggjøring av informasjon, målrettet bruk av hurtigtesting, involvering av lokale ressurspersoner og etablering av karantene lokaler for personer uten mulighet til å holde avstand til andre i egen husholdning.

I kommuneundersøkelsen spurte vi integreringsansvarlig noen spørsmål om kommunene på eget initiativ hadde iverksatt tiltak rettet mot målgruppen til introduksjonsloven. Først ønsket vi å vite om kommunene har igangsatt nye tiltak for introduksjonsdeltakere (under koronapandemien) som kan ha overføringsverdi til andre kommuner.

Vi ønsket også å vite om kommunene har brukt mer nettbasert norskopplæring i 2020 enn i 2019. Dette for å kunne dokumentere de digitale endringene koronapandemien har medført og få mulighet til å sammenligne utviklingen over tid i årene fremover. 215 besvarte dette spørsmålet.

Figur 49 - Integreringsansvarlig (N=215)



Hele 89 prosent oppgir å ha brukt mer nettbasert undervisning i norskopplæringen i 2020 enn i 2019. Kun 6 prosent oppgir å ikke ha brukt mer nettbasert undervisning. 8 av de 12 kommunene som oppga å ikke ha brukt mer nettbasert undervisning har sentralitetsklasse 6 og kun en kommune oppgir å ha bosatt flyktninger etter 2017.

For å måle hvordan kommunene har tilpasset seg koronapandemisituasjonen spurte vi om integreringsansvarlig og kommunen har iverksatt særskilte tiltak for å gi informasjon om Covid-19 til deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og Samfunnskunnskap (figur 50). 89 prosent av kommunene har iverksatt slike tiltak. 7 prosent oppgir å ikke ha gjort dette. Også disse kommunene er relativt sett usentrale (8 av 12 har sentralitetsklasse 6) og 3 har bosatt flyktninger siden 2017.

Figur 50 - Integreringsansvarlig (N=215)



Vi spurte også de integreringsansvarlige et fritekstspørsmål om *hvilke* informasjonstiltak kommunen har iverksatt for å informere deltakerne i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap om Covid-19. 174 besvarte dette spørsmålet. De integreringsansvarlige oppgir svært varierte virkemidler for informasjonsspredning.

Mange oppgir at koronapandemien har vært tema i undervisningssituasjoner, både i form av informasjon fra lærere/ansatte og ved bruk av gruppesamtaler. Tolk og språkassistenter har blitt brukt aktivt for å sikre forståelse i muntlige kommunikasjonssituasjoner, i undervisningssituasjoner og via direkte telefonsamtaler. Mange kommuner oppgir også at de har oversatt informasjon til deltakernes morsmål. Denne informasjonen har blitt formidlet via egne informasjonsskriv på e-post, og sms-utsendelser. Noen kommuner oppgir også at de har brukt sosiale medier, både åpne og lukkede flater, for å nå relevante målgrupper. Avslutningsvis fremhever flere kommuner nytten av å involvere ressurspersoner i ulike miljøer/språkgrupper i arbeidet med å informere om koronapandemitiltakene.