

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov

Vilde Hernes, Anne Balke Staver og Kristian Rose Tronstad

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Vilde Hernes
Anne Balke Staver
Kristian Rose Tronstad

Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov

NIBR-rapport 2021:14

Andre lignende NIBR-publikasjoner:

NIBR-rapport 2021:6	Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19. Delrapport 3
NIBR-notat 2021:101	Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov
NIBR-Rapport 2020:19	Indikatorer for ny integreringslov
NIBR-rapport 2020:6	Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av hjelpetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
NIBR-rapport 2020:3	Bosetting av flyktninger i storbyene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand
NIBR-rapport 2019:12	Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning: Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena
NIBR-rapport 2019:9	Flyktninger i introduksjonsprogrammet - Hvilke erfaringer har de med å delta?
NIBR-rapport 2016:5	Avtalt selvbosetting blant flyktninger
NIBR-rapport 2015:2	Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner

Tittel: Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov

Forfatter: Vilde Hernes, Anne Balke Staver, Kristian Rose Tronstad

NIBR-rapport: 2021:14

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-347-6 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202202

Prosjektnavn: Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Vilde Hernes

Referat: NIBR har gjennomført en evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov med tilpasninger til introduksjonsloven ('midlertidig lov'). Integreringspakke I er en tiltakspakke på totalt 456 mill. kroner som gjennom finansiering av ulike tiltak skulle bidra til å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien. Formålet med oppdraget er å evaluere om integreringspakken I og midlertidig lov ble implementert etter intensjonen, og hvordan det har påvirket relevante aktørers integreringsarbeid under pandemien, samt eventuelle utfordringer i implementeringen. Oppdraget har inkludert to delleveranser. I januar 2021 leverte NIBR en underveisevaluering av integreringspakke I og midlertidig lov, basert på intervjuer med sentrale aktører og to spørreundersøkelser: en til integreringsansvarlige i kommunene og én til karrieresenterledere i fylkene. Inneværende rapport bygger videre på disse funnene, men baserer seg i tillegg på kvalitative casestudier av seks kommuner, fire fylkeskommuner, og fire statsforvaltere, samt analyser av tiltak og resultater for introduksjonsprogrammet basert på NIR- og registerdata.

Dato: Juni 2021

Antall sider: 86

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2021

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Som en del av regjeringens krisepakker i forbindelse med koronapandemien, ble det våren 2020 satt av midler til en egen integreringspakke på 456 mill. kroner for å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien (heretter referert til som integreringspakke I). Det ble også innført en midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (heretter referert til som 'midlertidig lov').

Formålet med oppdraget er å evaluere om integreringspakken I og midlertidig lov ble implementert etter intensjonen, og hvordan det har påvirket relevante aktørers integreringsarbeid under pandemien, samt eventuelle utfordringer i implementeringen. Oppdraget har inkludert to delleveranser. I januar 2021 leverte NIBR en underveisevaluering av integreringspakke I og midlertidig lov, basert på intervjuer med sentrale aktører og to spørreundersøkelser: en til integreringsansvarlige i kommunene og én til karrieresenterledere i fylkene. Inneværende rapport bygger videre på disse funnene, men baserer seg i tillegg på kvalitative casestudier av seks kommuner, fire fylkeskommuner, og fire statsforvaltere, samt analyser av tiltak og resultater for introduksjonsprogrammet basert på NIR- og registerdata.

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), ved OsloMet, bestående av Vilde Hernes, Anne Balke Staver og Kristian Rose Tronstad. Hernes har vært prosjektleder. Hernes og Staver har vært ansvarlig for kvalitativ datainnsamlingen og analyser, samt rapportskrivning. Tronstad og Hernes har hatt ansvar for de kvantitative analysene.

Vi takker alle som har stilt opp til intervju, svart på epost, og bistått med gjennomlesning av rapporten.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Arild Haffner Naustdal. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid.

NIBR, juni 2021

Kristian Rose Tronstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelliste	4
Figurliste	5
Sammendrag	6
Summary	10
1 Introduksjon.....	15
1.1 Oppdraget og problemstillinger	15
1.2 Oppbygning av rapporten.....	16
2 Datainnsamling og metode	17
2.1 Datainnsamling for underveisevalueringen med spørreundersøkelser	17
2.2 Dokumentstudier.....	17
2.3 Intervjuer med nøkkelaktører.....	18
2.4 Casestudier i kommuner og fylkeskommuner	18
2.5 Kvantitative analyser.....	20
3 Integreringspakke I og midlertidig lov	23
3.1 Tiltak og prosesser fra mars 2020.....	23
3.2 Den vanskelige konteksten: ikke «bare» pandemien.....	28
4 Tilpasning av program under pandemien – tiltak i kapittel 2 i midlertidig lov	30
4.1 Sammenligning av programtiltak før og under pandemien	30
4.2 utfordringer med å tilby fulltidsprogram og visse programtiltak.....	35
4.3 Fravær og utbetaling av introduksjonsstønad	37
4.4 Utsatt oppstart	38
4.5 Oppsummering	38
5 Tiltak i kapittel 1 i midlertidig lov	40
5.1 Utvidet introduksjonsprogram.....	40
5.2 Utvidet norskopplæring.....	43
5.3 Karriereveiledning.....	46
5.4 Forsterket program	51
5.5 Oppsummering	54
6 Tverrgående utfordringer: informasjonstiltak, smittevernveileder og finansiering.....	56
6.1 Informasjon fra statlig hold om midlertidig lov og aktørenes ansvar for viderefremming nedover i systemet.....	56
6.2 Utfordring med stadig endringer i regelverk og avklaring av målgruppen for ulike tiltak.....	59
6.3 Uklare rammer for smittevernveiledning.....	60
6.4 Utfordringer knyttet til saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer.....	61
6.5 Finansiering av tiltak: tilstrekkelig midler og informasjon?	63
7 Hvordan gikk det med deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet under pandemien?	67
7.1 Nedgang i overgang til arbeid, men tilsvarende oppgang i overgang til utdanning.....	67
7.2 Har noen grupper vært spesielt utsatt?	71
7.3 Oppsummering	73
8 Veien videre etter pandemien	74

8.1	Betraktninger om ytterligere tiltak.....	74
8.2	«Følgefeil» fra pandemien.....	77
8.3	Oppsummering	79
9	Implikasjoner for ny integreringslov	80
9.1	Praksis og arbeidsretting – en vanskelig nøtt å knekke.....	80
9.2	Erfaringer fra karriereveiledning i første fase.....	81
9.3	Hindringer mot økt bruk av videregående opplæring.....	82
9.4	Risiko ved kort programtid for deltakere med utdanning tilsvarende videregående nivå	83
9.5	Oppsummering	83
	Litteraturliste	85

Tabelliste

Tabell 2.1: Oversikt over antall intervjuer og informanter for casestudiene i kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere.....	19
Tabell 5.1: Sammenligning av gjennomsnittlig programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid.	41
Tabell 5.2: Karrieresentrenes tilnærming til oppdraget.....	50
Tabell 7.1: Sammenligning av andel introduksjonsprogramdeltakere som avsluttet program før og etter mars 2020, fordelt på kjønn, spor og alder.....	69
Tabell 7.2: Multivariat analyse av overgang til arbeid og utdanning som sluttårsak avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, kontrollert for individuelle lokale bakgrunnsvariabler.	70

Figurliste

Figur 4.1:	Antall nye vedtak per deltaker for ordinært arbeid, arbeids- og språkpraksis fordelt på kvartal, 2019-2020.	31
Figur 4.2:	Antall nye vedtak per deltaker for sosiale og helsefremmende tiltak fordelt på kvartal, 2019-2020.	31
Figur 4.3:	Antall nye vedtak per deltaker for norskopplæring, utdanning og samfunnskunnskap fordelt på kvartal, 2019-2020.	32
Figur 4.4:	Antall nye vedtak per deltaker for arbeidspraksis fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.	32
Figur 4.5:	Antall nye vedtak per deltaker for språkpraksis fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.	33
Figur 4.6:	Antall nye vedtak per deltaker for utdanningstiltak fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.	33
Figur 4.7:	Antall nye vedtak per deltaker for arbeidspraksis fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.	34
Figur 4.8:	Antall nye vedtak per deltaker for språkpraksis fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.	34
Figur 4.9:	Andel nye vedtak per deltaker for utdanningstiltak fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.	35
Figur 5.1:	Økning i antall dager programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid, fordelt på kjønn, spor og alder.	41
Figur 5.2:	Økning i antall dager programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid, fordelt på kommunalt smittetrykk og sentralitet.	42
Figur 5.3:	Andel kommuner som svart at de har gitt utvidet norskopplæring, aug-des 2020, fordelt på smittetrykk i kommunen.	44
Figur 5.4:	Andel kommuner som har svart at de har gitt utvidet norskopplæring, aug-des 2020, fordelt på sentralitet i kommunen.	44
Figur 5.5:	Andel kommuner som vurdert behov for karriereveiledning iht. midlertidig lov, aug-des 2020, fordelt på smittetrykk i kommunene.	47
Figur 5.6:	Andel kommuner som vurdert behov for karriereveiledning iht. midlertidig lov, aug-des 2020, fordelt på sentralitet i kommunene.	48
Figur 5.7:	Andel kommuner som har svart at de har gitt forsterket program, aug-des 2020, fordelt på smittetrykk i kommunen.	52
Figur 5.8:	Andel kommuner som har svart at de har gitt forsterket program, aug-des 2020, fordelt på sentralitet i kommunen.	52
Figur 7.1:	Sammenligning av andel med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020.	68
Figur 7.2:	Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på deltakere i ulike spor.	71
Figur 7.3:	Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på kjønn.	72
Figur 7.4:	Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på ulike aldersgrupper.	72
Figur 7.5:	Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på kommuner med høyt og lavt smittetrykk.	73

Sammendrag

I mars 2020, da pandemien inntraff og Norge stengte ned, oppsto det umiddelbart behov for både juridiske og økonomiske tiltak tilknyttet introduksjonslovens ordninger. Flyktninger i programmet måtte sikres livsopphold, og både introduksjonsprogramdeltakere og deltakere i norskopplæringen måtte i størst mulig grad sikres et tilbud. I denne forbindelse ble det først innført en midlertidig forskrift, og senere en midlertidig lov med tilpasninger i introduksjonsloven (midlertidig lov). Loven legger opp til både utvidelse av eksisterende ordninger, og innføring av nye tiltak, og har som formål å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19. Det ble også vedtatt en økonomisk integreringspakke med midler til kommuner og fylkeskommuner for å dekke kostnadene knyttet til utvidete og nye tiltak (integreringspakke I).

NIBR fikk i desember 2020 i oppdrag å evaluere integreringspakke I og midlertidig lov. Oppdraget har følgende overordnede problemstillinger:

1. Hvilket tilbud har ulike grupper i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen fått under pandemien?
2. I hvilken grad har pandemien påvirket deltageres situasjon, etter endt program, i den aktuelle perioden?
3. I hvilken grad har kommunene benyttet tiltakene i integreringspakke I og midlertidig lov?
4. Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører tiltakene?
5. Har aktørene forslag til ytterligere tiltak som bør vurderes på lengre sikt etter pandemien?

For å besvare disse problemstillingene har vi anvendt en kombinasjon av 1) spørreundersøkelser til integreringsansvarlige i kommunene og karrieresenterledere, 2) intervjuer av nasjonale nøkkelaktører, 3) casestudier av utvalgte kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterembeter, og 4) kvantitative analyser av NIR- og registerdata. I januar 2021 leverte vi også en underveisevaluering (Hernes mfl. 2021), basert på overnevnte spørreundersøkelser og intervjuer med nasjonale aktører.

Programtiltak og avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere – en sammenligning før og under pandemien

I rapporten undersøker vi om det har vært en endring før og under pandemien vedrørende hvilke programtiltak deltakerne har fått i introduksjonsprogrammet, og hva som var hovedaktiviteten til deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammene (avslutningsårsak).

Nedgang i arbeidsrettede tiltak, men norskopplæring og utdanningstiltak har holdt seg stabilt

Allerede kort tid etter nedstengningen i mars 2020, ble det åpnet for muligheten for å tilpasse introduksjonsprogram og norskopplæring under pandemien, både når det gjelder innhold, varighet, stønadsutbetaling og oppstart (senere kapittel 2 i midlertidig lov). Analyser av hvilket tilbud introduksjonsprogramdeltakere har fått under pandemien sammenlignet med foregående år, viser at det særlig har vært en nedgang for programtiltak som innebærer at deltakeren skal være på ordinære arbeidsplasser, herunder arbeidspraksis, språkpraksis og ordinært arbeid. De kvalitative intervjuene underbygger at det har vært særlig utfordrende å tilby ulike typer praksis på ordinære arbeidsplasser. Grunnet smittevern hensyn har det også vært krevende å tilby alternative kurs og opplegg, siden slike tiltak ofte ville inkludere en blanding av kohorter.

Nye vedtak om norskopplæring og utdanning har holdt seg stabilt sammenlignet med foregående år. I intervjuene understrekes det at disse tilbudene i stor grad har blitt opprettholdt, men det har vært utfordringer med overgang til digital undervisning og utdanning, og flere er spesielt bekymret for utbytte deltakere i spor 1 har hatt i denne perioden.

Færre i jobb, flere i utdanning, men kun en minimal økning i overgang til sosialstønad og trygd.

For å undersøke hva som skjedde med deltakerne som faktisk avsluttet introduksjonsprogrammet under pandemien, sammenlignet vi avslutningsårsak under pandemien med foregående år. Ikke uventet, var det en klar nedgang i introduksjonsprogramdeltakere som hadde overgang til arbeid rett etter endt program sammenlignet med foregående år. Det har derimot vært en tilsvarende økning i andelen som fortsetter i eller går over til utdanning, hovedsakelig grunnskole og videregående opplæring. Et annet positivt funn er at det *ikke* er en stor økning i andelen som går over til sosialstønad eller andre trygdeytelser. Totalt sett ser vi derfor at det på kort sikt hovedsakelig har vært en forskyvning fra overgang til arbeid til overgang til utdanning etter endt program, og at gruppen *ikke* har hatt en stor økning i overgang til sosialstønad (som kunne vært fryktet).

Det er likevel noen forskjeller mellom deltakerne, og det er særlig resultatene for deltakere i spor 3 som har blitt mest påvirket under pandemien. Spor 3-deltakere har hatt en økning i overgang til sosialstønad og andre trygdeytelser når vi sammenligner de ulike avslutningskohortene. I analysene av utvikling i programtiltak for ulike spor, ser vi at deltakere i spor 3 er den eneste gruppen som ikke har hatt økning i utdanningstiltak etter pandemiens inntog. Deltakere i spor 3 har som oftest allerede et relativt høyt utdanningsnivå, og det er derfor sjelden et alternativ å sette disse i grunnskole eller videregående skole. Høyere utdanning kan for noen være en mulighet, men i evalueringen kommer det frem at kommunene møter hindre for å sikre deltakerne formell engelskkompetanse slik at de kan gå videre i høyere utdanningsløp. Slike hindre, og det faktum at deltakere i spor 3 ikke har behov for tiltak om lavere utdanning som det er brukt mer av under pandemien, kan kanskje forklare hvorfor denne gruppen faktisk har størst økning i overgang til sosialytelser.

Bruk og vurdering av tiltak i integreringspakke I og midlertidig lov

Integreringspakken og kapittel 1 i midlertidig lov inkluderer tiltak om utvidet programtid for introduksjonsdeltakere, utvidet norskopplæring, forsterket program med innføring av slutt mål og karriereveiledning.

Utvidet programtid for introduksjonsprogramdeltakere var et kjærkomment og godt brukt tiltak

Integreringspakken og midlertidig lov åpnet for at introduksjonsprogramdeltakere som var i slutfasen av programmet skulle kunne få utvidet programtid med inntil 6 måneder ved behov. Kommunene uttrykker at tiltaket om utvidet programtid samt medfølgende midler var et kjærkomment tiltak, og medførte at kommunene ga utvidelser de normalt sett ikke ville gitt. De kvantitative analysene viser at den gjennomsnittlige programtiden for deltakere har økt med gjennomsnittlig 2,4 måneder når vi sammenligner deltagere som har avsluttet programmet under pandemien med det foregående året. Vi ser også at kommuner med høyt smitte har gitt lengste utvidelsene, noe som er naturlig siden tiltaket er behovsprøvd, og at behovet for utvidelser har vært større i kommuner med høyt smittetrykk.

Flere kommuner har ikke oppfylt rettighet om utvidet norskopplæring

Tiltaket om utvidet norskopplæring er i motsetning til utvidet programtid ikke en behovsprøvd rettighet, men en rettighet samtlige i målgruppen har krav på. Analysene av spørreundersøkelsen fra januar viser at kun én fjerdedel av kommunene svarer at de har tilbudt utvidet norskopplæring til mange eller samtlige deltakere. Det kommer frem av intervjuene at flere aktører ikke hadde klart for seg skillet om at utvidet programtid var en behovsprøvd rettighet, mens utvidet norskopplæring ikke var behovsprøvd på samme måte (kun omfang), noe som kan forklare at

ikke samtlige deltakere har fått tilbud om dette. I forbindelse med Integreringspakke II våren 2021 har IMDi aktivt informert kommunene om dette skillet.

Mer utfordrende å innføre nye tiltak som karriereveiledning og sluttmaal

I motsetning til utvidet programtid og norskopplæring som kun var en forlengelse av allerede eksisterende tiltak, innebar karriereveiledning og mulighet for å innføre sluttmaal at kommunene og fylkeskommunene måtte innføre nye elementer de fleste ikke hadde tidligere erfaring med. Våre casestudier viser at det for mange har vært krevende å innføre nye tiltak på kort tid under en pandemisituasjon. Det kan også forklare hvorfor vi ser at disse tiltakene i mindre grad har blitt brukt enn utvidet programtid og norskopplæring. Flere har også opplevd uklarheter i lovverket som har ført til ulike tolkninger og praksis på tvers. Det har derfor vært behov for mer veiledning og informasjon på et tidligere stadium (før og ved iverksettelsen) av midlertidig lov enn det som var gitt.

Informasjonen og veiledningen fra statlige aktører opplevdes som mangelfull

Kommunene har i stor grad fått informasjon om integreringspakke I og midlertidig lov, men mange kommuner var usikre på hvordan ulike tiltak skulle tolkes, og det ble etterspurt mer veiledning, og konkrete eksempler og verktøy for gjennomføring. Statsforvalterne viser også til at det kunne vært tydeligere informasjon, spesielt med tanke på hyppige lovendringer på kort tid. For fylkeskommunene har det blitt påpekt mangelfull informasjon, både hos ansvarlige i fylkeskommunen og ut til karrieresentrene. Intervjuene viser her at nesten samtlige mente at de hadde «oppdaget» midlertidig lov mer tilfeldig gjennom nettverk. Det fremkommer også at det var behov for en spesifisering av hva som forventes av proaktivt informasjonsarbeid fra underliggende regionale aktører, som statsforvalterne, fylkeskommunene og karrieresentrene.

De ansvarlige direktoratene IMDi og Kompetanse Norge har informert relevante aktører gjennom e-post til postmottak til kommunene, veileder for midlertidig lov, og i IMDis nyhetsbrev, og eksisterende nettverk, så de har i all hovedsak gitt grunnleggende informasjon gjennom formelle kanaler. En viktig lærdom fra denne prosessen er likevel at hvis man ønsker iverksetting av tiltak i en såpass kaotisk situasjon som mange aktører har befunnet seg i under pandemien, med stadige endringer fra ulike statlige aktører, så er det nødvendig med en ekstrainsats for å sikre at relevante aktører blir oppmerksomme på nye oppgaver og lovendringer.

Behov for (detaljert) informasjon om midler og hvor mye hver aktør kunne forvente

Selv om aktørene mente at midlene i integreringspakke I var kjærkomne, kan to utfordringer fremheves: For det første, mange påpeker at det har vært usikkerhet og manglende informasjon knyttet til hvor mye midler hver enkelt kommune kunne forvente. For det andre, det er veldig varierende om de fylkeskommunale aktørene hadde mottatt – eller engang hadde kjennskap til – ekstratilskuddene for karriereveiledning i henhold til midlertidig lov. Det kommer frem at det har vært noe mangelfull informasjon til fylkeskommunale aktører fra statlig hold – både vedrørende deres oppgaver i henhold til midlertidig lov generelt og finansieringen av disse oppgavene.

Manglende operative saksbehandlingssystemer skapte utfordringer i iverksettelsen

I 2020 evnet myndighetene å innføre nye lover og tiltak på svært kort tid, noe samtlige informanter fremhevet som svært positivt. En utfordring som ble tatt opp allerede i utarbeidelsen av midlertidig lov var at det ikke ville være mulig å tilpasse NIR for registrering av samtlige nye endringer i midlertidig lov. Departementet vurderte likevel at det var bedre å få igangsatt tiltakene og betalt ut midlene, og inkluderte derfor et unntak fra kravet om registrering der det ikke var mulig i eksisterende system. En konsekvens av denne vurderingen er at kommunene møtte på visse utfordringer i saksbehandlingen når midlertidig lov skulle implementeres. En annen utfordring var at det var noe usikkerhet knyttet til personvernlovgivning og behandling og utveksling av personinformasjon, som muligens kunne vært avverget med tydeligere informasjonsarbeid om rutiner for dette. En tredje utfordring har vært at elektroniske systemer for

informasjonsutveksling mellom kommunale og regionale aktører ikke var klare når midlertidig lov ble iverksatt, som har gjort at aktørene måtte finne midlertidige løsninger, som kommunikasjon over telefon. Det vil derfor være hensiktsmessig å følge opp bruk av de nye systemene når de er fullt operative, for å sikre at disse faktisk benyttes og at aktørene ikke fortsetter å bruke «nødløsningene» de brukte mens de ventet på systemutviklingen.

Veien videre etter pandemien

I evalueringen har vi spurt informantene om hvilke utfordringer de ser på lengre sikt etter pandemien, samt eventuelle forslag til tiltak for å demme opp for eksisterende eller fremtidige utfordringer.

Fjerne eksisterende hindre for økt formell kvalifisering, samt oppmerksomhet rundt potensielle 'følgefeil' av pandemien

Flere aktører understreker viktigheten av fleksible muligheter for livslang læring, og tiltak som kan bøte på eksisterende utfordringer. Det pekes eksempelvis på å legge til rette for økt bruk av modulbasert læring og mulighet for å gi tilbud om nødvendig engelskkunnskaper for at deltakere ikke hindres i å komme inn i høyere utdanningsløp. Flere av ønskene kan sies å være i tråd med Regjeringens ambisjoner i *Fullføringsreformen* for videregående opplæring, lansert våren 2021.

Informantene har også trukket fram mulige «følgefeil» av pandemien som det kan være verdt å følge med på. En følgefeil kan være at manglende mulighet til å gjennomføre praksis i pandemien kan få konsekvenser for personer i opplæringsløp, slik som praksiskandidatveien til fagbrev. En annen potensiell følgefeil kan være at på grunn av krav til gjennomført prøve i norsk ved søknad om permanent opphold, kan dårlig utbytte av norskopplæring og eventuelt mistede muligheter til å gjennomføre norskprøven ha store konsekvenser for den enkelte. Her er utvidet rett til norskopplæring i integreringspakken og midlertidig lov et viktig tiltak, men som denne evalueringen har vist har ikke kommunene tilbudt dette til samtlige i målgruppen.

Relevante erfaringer for det videre arbeidet med ny integreringslov

I arbeidet med denne evalueringen har vi fått innspill som har relevans for det videre integreringsarbeidet og i arbeidet med å iverksette ny integreringslov. For det første ytres det et ønske om å løfte spørsmål om praksis opp fra den enkelte programrådgiver, både i en smittesituasjon og mer generelt, og der staten i større grad inkluderes i arbeide med å sikre flere praksisplasser og bedrifter. For det andre løftes det frem visse praktiske og etiske utfordringer vedrørende integreringslovens nye element om lovfestet karriereveiledning tidlig i løpet. Flere fremhever at det er viktig at karriereveiledningen sees på som en prosess og ikke et sjekkpunkt. Her har kommunene rom til å tilby dette underveis i programmet til deltakerne som har behov. Det er også viktig å være oppmerksom på at karriereveiledning som en lovfestet rett og plikt (i motsetning til eksisterende karriereveiledning som er basert på frivillighet) løfter visse etiske dilemmaer og er en nokså stor omveltning for karriereveilederne. For det tredje er økt fokus på videregående opplæring er en grunnpilar i ny integreringslov, der spesielt fylkeskommunen får et økt ansvar. Det etterlyses derimot tydeligere statlige retningslinjer på hvordan dette skal gjennomføres i praksis. Til sist viser utfallsanalysene for spor 3 at det blir nødvendig å følge nøye med på om deltakere med kort programtid i tråd med ny integreringslov får tilstrekkelig tid til kvalifisering.

Summary

In March 2020, when the corona pandemic struck and Norwegian society went into lockdown, an immediate need arose for both legal and financial measures related to the Introduction Act. Refugees in the introduction program needed to have their subsistence ensured, and participants both in the introduction program and Norwegian language courses needed to be ensured some form of training. The government first instituted a temporary regulation, and subsequently temporary legislation with adaptations to the Introduction Act (“the Temporary Act”). This law involves both an extension of existing measures and certain new measures, with the objective of mitigating negative consequences of the covid-19 outbreak. The government also adopted a funding package with funds for municipalities and counties in order to cover the cost of new and expanded measures (integration package I).

In December 2020, NIBR was tasked with evaluating the Temporary Act and the integration package I. The evaluation addresses the following overarching questions:

1. Which measures/training have different groups in the introduction program and Norwegian language training received during the pandemic?
2. How has the pandemic affected the participants’ situation post-program during the period under evaluation?
3. To what extent have municipalities used the measures in the integration package and Temporary Act?
4. How do municipalities and other actors assess these measures?
5. Do they have suggestions for other measures in the longer term following the pandemic?

To answer these questions, we have employed a combination of 1) surveys to those responsible for the integration portfolio in municipalities and heads of career centers, 2) interviews with key national actors, 3) case studies of selected municipalities, counties, and county governors, and 4) quantitative analyses of NIR and registry data. In January 2021 we also delivered a mid-term evaluation (Hernes et al 2021) based on the mentioned surveys and interviews with national actors.

Program measures and termination reason for introduction program participants – a comparison before and during the pandemic

In the report, we investigate whether there has been a change before and during the pandemic regarding what program measures the participants have received in the introduction program, and the main activity after the program for participants who completed the introduction program (the reason for termination).

Decrease in labor-oriented measures, but the use of Norwegian language training and educational measures has remained stable

Already shortly after the shutdown in March 2020, the possibility of adapting the introduction program and Norwegian language training during the pandemic was introduced, both in terms of content, duration, benefit payments and start-up date (later consolidated into chapter 2 of the Temporary Act). Analyses of the measures that introduction program participants have received during the pandemic compared to the previous year, show a decrease in program measures entailing that the participant are placed in ordinary workplaces, including work practice, language practice and ordinary employment. The qualitative interviews support that it has been particularly challenging to offer different types of practice in ordinary workplaces. Due to infection control measures, it has also been complicated to offer alternative courses and programs, since such measures would often involve mixing cohorts.

Norwegian language training and education measures have remained stable compared to the previous year. The informants emphasized that while these measures have been largely

maintained, there have been challenges with the transition to digital teaching and education. Several informants were particularly concerned with how digital courses has negatively affected learning outcomes for participants with lower education levels.

Fewer transition to employment, more transition to education, but only a minimal increase in the transition to social benefits and social security.

To investigate what happened to the participants who completed the introduction program during the pandemic, we compared the main activity after program completion for participants that ended the program during the pandemic to participants that ended the program the previous year. Not unexpectedly, there was a clear decline in introduction program participants who transitioned to employment immediately after completing the program compared to the previous year. On the other hand, there was a corresponding increase in the proportion continuing in or transitioning to education, mainly primary and secondary education. Another positive finding is that there is *not* a large increase in the share of participants transitioning to social benefits or other social security benefits. Overall, we see that in the short term, there has mainly been a shift from transition to work to transition to education after completing the program, and that the group has *not* had a large increase in transition to social benefits.

However, there are some differences between the participants, and particularly the results for participants in 'track 3' (mostly participants with higher education levels at arrival) appear most affected during the pandemic. 'Track 3' participants have experienced an increase in the transition to social security benefits when comparing the various cohorts. In the analyses of developments in program measures for different tracks, we see that participants in Track 3 are the only group that has not had an increase in educational measures since the beginning of the pandemic. Participants in track 3 usually already have a relatively high level of education, and primary and secondary education is therefore rarely an option. Higher education may be a possibility for some, but this evaluation shows that municipalities face obstacles to ensuring for example participants formal English competence so that they can progress in higher education. Such obstacles, and the fact that participants in Track 3 do not need measures at lower education levels, which have been used more during the pandemic, may explain why this group has the greatest increase in the transition to social benefits.

Use and assessment of measures in integration package I and the Temporary Act

The integration package and chapter 1 of the Temporary Act include measures on extended program time for participants, extended Norwegian language training, and a reinforced program with the introduction of program objectives and career counselling.

Extended program time for introduction program participants was an appreciated and well-used measure

The integration package and Temporary Act allowed introduction program participants who were in the final stage of the program to have their program time extended up to six months if needed. The municipalities welcomed this measure – as well as accompanying funding –, which allowed them to grant extensions they would not normally have provided. The quantitative analyses show that the program period for participants increased by an average of 2.4 months when we compare participants who completed the program during the pandemic with the cohort that completed the program the previous year. We also see that municipalities with high infection rates have given the longest extensions, which makes sense since the measure has been needs tested, and the need for extensions may have been greater in municipalities with high infection rates and with more extensive lockdowns.

Several municipalities have not fulfilled the right to extended Norwegian language education

Unlike extended program time, extended Norwegian language training is not a need-tested right, but a right the target group is entitled to. The survey analyses show that only one quarter of the municipalities respond that they have offered extended Norwegian language training to many or all participants. It is evident from the interviews that several actors had not grasped the distinction between extended program time as a need-tested right and extended Norwegian language training as an entitlement (although the length of extension was to be considered by the municipalities), which may explain why not all participants have been offered this measure. In connection with integration package II in the spring of 2021, IMDi has actively informed the municipalities of this distinction.

More challenging to introduce new measures such as career counselling and program objectives (slutt mål)

In contrast to extended program time and Norwegian language training, which were an extension of existing measures, career counselling and the possibility of introducing program objectives meant that the municipalities and county authorities had to implement new elements with which most had no previous experience. Our case studies show that it has been difficult to rapidly introduce new measures during the pandemic, and we see that these measures have been used to a lesser extent than extended program time and Norwegian language training. Several informants have also experienced ambiguities in the legislation that have led to different interpretations and practices across municipalities and counties. The informants state that more guidance and information was needed at an earlier stage than what was provided.

The information and guidance from state actors was inadequate

The municipalities have largely received information about integration package I and the Temporary Act, but many municipalities were uncertain about how to interpret the regulations. More guidance from national actors was requested, as well as concrete examples and tools for implementation. The county governors also state that the information from national actors could have been clearer, especially with regard to frequent legislative changes in rapid succession. County representatives point out that information has been inadequate, both to them and to regional career service centers. The interviews show that almost all informants had "discovered" the Temporary Act more or less randomly through networks. There was also a need to specify what was expected from regional actors (county governors, county authorities and career centers) in terms of proactive information towards the municipalities.

The responsible directorates IMDi and Skills Norway have informed relevant actors through e-mail to the municipalities, web guidelines for the Temporary Act, in IMDi newsletters, and existing networks, thus, they have mainly provided information through formal channels. Nevertheless, an important lesson from this process is that a rapid implementation of measures in a chaotic situation, with constant changes from various state actors, requires an extra effort to ensure that relevant actors become aware of and understand new tasks and legislative changes.

Need for (detailed) information about funding

Although the actors highly appreciated the extra funds in integration package I, two challenges can be highlighted: First, many point out an uncertainty and a lack of information related to how much extra funding each municipality could expect. Second, it varies whether the county municipal actors had received – or were even familiar with – the extra funding for their responsibility to provide career counselling under the Temporary Act. Thus, there has been inadequate information to county municipal actors from the state level – both regarding their duties under the Temporary Act in general and the funding of these tasks.

Lack of operational case management systems created challenges in implementation

In 2020, the authorities were able to rapidly introduce new legislation and measures, which all informants highlighted as very positive. A challenge raised already in the drafting of the Temporary Act was that it would not be possible to adapt NIR for registration of measures connected to the new amendments in the Temporary Act. Nevertheless, the ministry considered it better to initiate the measures and release funding quickly, and therefore included an exception to the legal requirement for municipalities to register all program measures and changes, if it was not possible to conduct such registrations in the existing system. One consequence of this decision is that the municipalities faced certain challenges in case processing when implementing the Temporary Act. Another challenge was uncertainty related to data protection legislation, and the processing and exchange of sensitive personal data for program participants, which could possibly have been averted with clearer information on existing regulations and routines. A third challenge was that electronic systems for information exchange between municipal and regional actors was under development and not ready when the temporary law was implemented, which implied that local and regional actors had to find temporary solutions, such as using telephonic communication to share information about introduction program participants. One recommendation is that when these systems will be fully operational, it should be ensured that these systems are actually used, and that the actors do not continue to use the "emergency solutions" they developed in the interim period.

The path forward after the pandemic

In the evaluation, we asked the informants what challenges they see in the longer term after the pandemic, as well as any proposed measures to mitigate existing or future challenges.

Remove existing obstacles to increased formal qualification, as well as attention to potential 'consequential errors' of the pandemic

Several actors emphasize the importance of flexible opportunities for lifelong learning, and measures that can remedy existing barriers to education. They point to increased use of modular learning and the possibility of offering courses to allow participants to achieve the English skills necessary for admission to higher education. Several of the points made can be said to be in line with the Government's ambitions in *the Completion Reform* for Upper Secondary Education, launched in the spring of 2021.

The informants also highlighted possible "consequential errors" – subsequent consequences of the pandemic. One consequential error may be that the inability to complete work practice during the pandemic may have consequences for people in training courses, such as those on the practice path to a certificate of apprenticeship. Another potential consequential error may be that due to requirements for a passed Norwegian language test when applying for permanent residency, poor learning outcomes from Norwegian language training during the pandemic – and possibly missed opportunities to complete the Norwegian test – may have severe consequences for individuals seeking permanent residency in Norway. The extended right to Norwegian language training in the integration package and Temporary Act is an important measure to mitigate such consequences, but as this evaluation has shown, the municipalities have not offered this to everyone in the target group.

Relevant findings for the continuing implementation of the new Integration Act

In this evaluation, we have received input that is also relevant for the implementation of the new Integration Act more broadly. First, some informants suggested to elevate the responsibility for finding practice opportunities from the individual program adviser, both in a pandemic situation and more generally, e.g. that the state should more involved in ensuring contracts with companies for internships. Second, certain practical and ethical challenges concerning the

Integration Act's statutory career counselling are highlighted. Several informants emphasize the importance of career counselling being seen as a process as opposed to a checkpoint, and it is important to emphasize that the municipalities have room to offer further counselling during the program to the participants who need it. It is also important to note that career guidance as a statutory right and duty (as opposed to existing career guidance that is based on voluntariness from the person seeking guidance) raises ethical dilemmas and is a upheaval for career counsellors. Third, increased emphasis on upper secondary education is a pillar of the new Integration Act, where the county is given increased responsibility. Some counties request clearer guidelines for how this new responsibility should be implemented in practice. Finally, the outcome analyses for track 3 participants in the introduction program show that it will be necessary to pay close attention to whether participants that are entitled to a shorter program period in the new Integration Act are given sufficient time to qualify for employment or education.

1 Introduksjon

Som en del av regjeringens krisehåndtering i forbindelse med koronapandemien, ble det våren 2020 satt av midler til en egen integreringspakke på 456 mill. kroner for å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien (heretter referert til som integreringspakke I). Det ble også innført en midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (heretter referert til som 'midlertidig lov'). By- og regionforskningsinstituttet NIBR fikk i desember 2020 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) å gjennomføre en evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov.

NIBR har også fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å evaluere integreringspakke II som ble lansert våren 2021. Den oppfølgende evalueringen av integreringspakke II vil gjennomføres høsten 2021/vinteren 2022.

1.1 Oppdraget og problemstillinger

Formålet med dette oppdraget er å evaluere integreringspakke I og kommunenes og fylkeskommunenes tilbud etter ny midlertidig lov under covid-19 pandemien, og oppdraget er gjennomført i to faser med tilhørende delleveranser.

Prosjektets første fase og delleveranse var en underveisevaluering som ble gjennomført i januar 2021, og resulterte i NIBR-notatet «Underveisevaluering av integreringspakke og midlertidig lov» (Hernes mfl. 2021). Notatet ga en oversikt over foreløpig bruk av tiltakene i integreringspakke I og midlertidig lov, samtidig som datainnsamlingen var et verktøy for å samle inn foreløpige erfaringer fra relevante aktører for å kunne gjøre eventuelle justeringer i arbeidet fremover.

Prosjektets andre fase bygger videre på kunnskapen fra underveisevalueringen, men innebar ytterligere datainnsamling gjennom casestudier og analyser av NIR- og registerdata. Den andre delleveransen – altså innværende rapport – har som formål å gi en mer helhetlig evaluering av hvordan integreringspakke I og midlertidig lov har påvirket kommunenes integreringsarbeid under pandemien.

Følgende problemstillinger har vært førende for dette oppdraget:

1. Hvilket tilbud har ulike grupper i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen fått under pandemien?
 - i. Er det endring i den generelle tiltaksbruken under pandemien sammenlignet med foregående år?
 - ii. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper?
 - iii. Er det forskjeller mellom ulike kommuner?
2. I hvilken grad har kommunene benyttet tiltakene i integreringspakke I og midlertidig lov?
 - i. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper?
 - ii. Er det forskjeller mellom kommuner?
3. Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører tiltakene?
 - i. I hvilken grad har tiltakene i pakken bidratt til et styrket tilbud i kommunene?
 - ii. Hvilke utfordringer har det vært i implementeringen?
4. I hvilken grad har pandemien påvirket deltageres situasjon, etter endt program, i den aktuelle perioden?
5. Har aktørene forslag til ytterligere tiltak som bør vurderes på lengre sikt etter pandemien?

1.2 Oppbygning av rapporten

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data, og kapittel 2 starter med en beskrivelse av datainnsamling og metode.

I kapittel 3 gir vi en innføring i prosessen rundt og innholdet i integreringspakke I og midlertidig lov, der vi også presenterer en tidslinje med oversikt over viktige hendelser i løpet av pandemien. Vi diskuterer også andre kontekstuelle forutsetninger som er aktuelle for å forstå (utfordringer med) iverksettingen av midlertidig lov.

I kapittel 4 svarer vi på hvilket tilbud ulike grupper i introduksjonsprogrammet har fått under pandemien når det gjelder hovedsakelig regulære programtiltak, og eventuelle tilpasninger som er gjort. Kapitlet tar også for seg relevante aktørers vurdering av tiltakene i kapittel 2 i midlertidig lov som regulerer mulighet for tilpasninger i introduksjonsprogrammet under pandemien¹.

I kapittel 5 spør vi i hvilken grad kommunene har benyttet tiltakene i midlertidig lovs kapittel 1, herunder utvidet programtid, forsterket program og karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere, rett til utvidet norskopplæring, samt relevante aktørers vurdering av disse tiltakene.

Mens kapittel 4 og 5 tar for seg de enkelte tiltakene i midlertidig lov, presenterer vi i kapittel 6 tverrgående utfordringer med integreringspakken og midlertidig lov vedrørende statlige informasjonstiltak, smittevernveileder, saksbehandlingssystemer og finansiering av tiltakene.

I kapittel 7 søker vi svar på hvordan pandemien har påvirket deltakeres situasjon *etter endt program* i den aktuelle perioden. Vi undersøker om deltagere som avsluttet programmet under pandemien hadde ulike avslutningsårsaker (for eksempel overgang til jobb, utdanning, stønad etc.) sammenlignet med deltakere som sluttet foregående år.

I kapittel 8 vender vi blikket fremover, og presenterer forslag til ytterligere tiltak som kan bidra til å løse noen av utfordringene som pandemien har skapt eller synliggjort. Vi presenterer både konkrete behov og forslag til tiltak fremover, men også enkelte «følgefeil» fra pandemien som det kan være hensiktsmessig å følge med på.

Midlertidig lov innebærer en fremskyndelse av visse elementer i ny integreringslov. I løpet av denne evalueringen har vi fått innspill fra relevante aktører som kan være relevante mer generelt for det videre arbeidet med integreringsloven. I kapittel 9 presenterer vi derfor visse utfordringer og temaer som er relevant for det videre integreringsarbeidet mer generelt og i arbeidet med integreringsloven spesielt.

¹ Kapitlene i midlertidig lov følger ikke den kronologiske rekkefølgen for når de ble vedtatt. Vi presenterer derfor tiltak i kapittel 2 først siden disse tiltakene ble vedtatt i pandemiens tidlige fase våren 2020, mens vi deretter presenterer tiltakene i kapittel 1 som først ble iverksatt høsten 2020.

2 Datainnsamling og metode

Denne evalueringen kombinerer kvalitative intervjuer og casestudier med kvantitative analyser av registerdata og spørreundersøkelser for å gi et helhetlig bilde av hvordan iverksettingen av midlertidig lov og integreringspakken har blitt brukt og fungert. Prosjektet er meldt til og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD).

2.1 Datainnsamling for underveisevalueringen med spørreundersøkelser

Underveisevalueringen som ble levert i januar 2021 var basert på følgende kilder: 1) dokumentstudier, 2) intervjuer med nøkkelaktører, 3) og to spørreundersøkelser til henholdsvis kommuner og fylkeskommunale karrieresentre. Datainnsamlingen ble gjennomført i løpet av perioden 4.-26. januar 2021 (med levering av notatet 29.januar). I denne rapporten bygger vi videre på innledende funn fra denne underveisevalueringen. Dokumentstudiene og intervjuene som ble utført i denne perioden inngår i beskrivelsene under, men siden vi i denne rapporten også vil presentere utvalgte funn fra spørreundersøkelsene som ble gjennomført i forbindelse med underveisevalueringen, vil vi presentere en kort redegjørelse av disse her. For mer detaljerte beskrivelser av fremgangsmåte, utvalg og representativitet for disse spørreundersøkelsene, se Hernes mfl. (2021). Funn fra underveisevalueringen har blitt aktivt benyttet til både utvalg av casekommuner, samt utarbeidelse av intervjuguider i fase 2 av prosjektet.

2.1.1 Spørreundersøkelse til integreringsansvarlige i kommuner

Spørreundersøkelsene til kommunene ble sendt til integreringsansvarlige i 342 kommuner (inkludert bydeler i Oslo). Undersøkelsen ble sendt til kommunens postmottak, med henvisning om at den skulle videresendes til integreringsansvarlige i kommunen. Grunnet den korte tidsfristen for underveisevalueringen ble spørreundersøkelsene ikke pilotert, men Kunnskapsdepartementet og KS kommenterte skjemaene før utsending. Respondentene hadde 10 dager tilgjengelig til å besvare undersøkelsen, og det ble sendt ut én elektronisk purring. Totalt 146 kommuner svarte på undersøkelsen, tilsvarende 43 %. Av disse var det 16 % som svarte at de ikke ønsket å delta. Utvalget som faktisk har besvart undersøkelsen er derfor 122 kommuner. Undersøkelsen har god representasjon av kommuner fra samtlige fylker, og en rimelig god fordeling etter kommunestørrelse, men en liten underrepresentasjon av mindre kommuner.

2.1.2 Spørreundersøkelse til ledere ved karrieresentre

Spørreundersøkelsen til karrieresentrene i fylkeskommunene ble sendt direkte til 33 lederne for karrieresentrene. For karrieresentrene hadde vi mottatt få svar etter 10 dager, så vi sendte en andre påminnelse og utsatte fristen med ytterligere 4 dager. Totalt 17 ledere for karrieresentrene svarte, tilsvarende 52 %, men av disse var det 5 som svarte at de ikke ønsket å delta, så det er 12 respondenter som faktisk har besvart undersøkelsen (36 %). Vi mottok kun svar fra karrieresentre i 5 av de 11 fylkeskommunene: Innlandet, Nordland, Troms og Finnmark, Vestland og Viken. Grunnet den lave svarprosenten fra karrieresentrene blir disse dataene tolket med varsomhet, og behandlet mer som en kvalitativ kilde.

2.2 Dokumentstudier

Datamaterialet for denne studien har inkludert dokumentstudier av blant annet lovttekster og forarbeider, høringsbrev og -uttalelser, og enkelte interne dokumenter fra instanser på ulike nivåer. Vi har også fått tilgang til epost- og brevutvekslinger mellom departement og direktorater i

forbindelse med utarbeidelsen av bestemmelsene i første halvdel av 2020, samt enkelte interne rutinebeskrivelser fra kommuner. Disse dokumentene er analysert sammen med intervju materialet, og benyttet til å utarbeide tidslinjen for prosessen og ulike tiltak i kapittel 3.1.3. Analyser av disse er også benyttet i utarbeidelsen av intervjuguiden, der vi kunne benytte intervjuene til å avklare eventuelle uklarheter i de formelle dokumentene og sette dokumentene i kontekst.

2.3 Intervjuer med nøkkelaktører

I arbeidet med underveisevalueringen i januar 2021 gjennomførte vi digitale gruppeintervjuer med følgende nøkkelaktører: Kunnskapsdepartementet, IMDi, KS og Kompetanse Norge. Disse intervjuene tok for seg prosessen frem mot utarbeidelse av tiltak (herunder problemforståelse), foreløpige tilbakemeldinger og inntrykk, og vurderinger på bakgrunn av disse.

I mai 2021 – etter gjennomføringen og foreløpige analyser av casestudiene – gjennomførte vi oppfølgingsintervjuer med ansatte i IMDi og Kompetanse Norge. Intervjuene omhandlet prosesser siden januar 2021 samt oppklaring av enkelte spørsmål vi satt igjen med fra casestudiene. KS ble også forespurt om å delta i et oppfølgingsintervju, men de meddelte at de ikke hadde noe nytt å tilføre knyttet til integreringspakke I og midlertidig lov. Vi ble derfor enige om at det ikke var nødvendig med et oppfølgingsintervju.

Totalt gjennomførte vi seks intervjuer med til sammen 15 informanter blant de utvalgte nøkkelaktørene.

2.4 Casestudier i kommuner og fylkeskommuner

Vi gjennomførte totalt 10 casestudier i seks kommuner og fire fylkeskommuner, samt hadde intervjuer med fire statsforvalterembeter. Formålet med casestudiene og intervjuene var å undersøke mer inngående hvordan kommunene har jobbet med introduksjonsprogrammet siden mars 2020 og spesielt høsten 2020, og om – og eventuelt hvordan – tiltakene i integreringspakke I og ny midlertidig lov har hjulpet dem i arbeidet, samt eventuelle utfordringer i arbeidet.

2.4.1 Utvalg

På bakgrunn av funnene i underveisevalueringen, gjennomførte vi et strategisk caseutvalg av kommuner og fylkeskommuner for å utforske ulike erfaringer og utfordringer i gjennomføring av introduksjonsprogram og norskopplæring under pandemien, og med iverksetting av midlertidig lov.

I spørreundersøkelsen til karrieresentrene hadde vi kun respondenter fra fem av tolv fylkeskommuner. Casestudiene av fylkeskommunene hadde derfor en todelt strategi. For det første valgte vi ut to fylkeskommuner basert på at de hadde gitt ulike svar på relevante spørsmål i spørreundersøkelsen. For det andre, siden vi hadde fått svar fra karrieresentre i kun fem av tolv fylkeskommuner i underveisevalueringen, valgte vi ytterligere to fylkeskommuner der vi ikke hadde mottatt svar fra karrieresentrene. De fire fylkeskommunene som ble utvalgt sikret også geografisk spredning, i tillegg til at de hadde ulike utfall basert på spørreundersøkelsene til integreringsansvarlige i kommunene og karrieresenterlederne i fase 1 med tanke på 1) samarbeid med kommunene, 2) gjennomføring av karriereveiledning og 3) mottak av midler til karriereveiledning lokalt.

Videre valgte vi ut seks kommuner. Vi valgte ut kommuner med ulik befolkningsstørrelse, geografisk spredning og ulikt smittetrykk i den aktuelle perioden. Vi benyttet også svarene fra spørreundersøkelsen til å identifisere kommuner som hadde varierte erfaringer med tanke på

gjennomføring og vurdering av ulike tiltak i midlertidig lov. Målsetningen her var å oppnå en god spredning i erfaringene, som et supplement til den kvantitative undersøkelsen.

Utvalget av statsforvalterne hadde også en todelt tilnærming. For det første inkluderte vi to statsforvaltere i fylker der vi også gjennomførte casestudier på regionalt og lokalt nivå, slik at vi vurdere svar fra ulike aktører i samme fylke. For det andre, basert på analyser av spørreundersøkelsen til integreringsansvarlige i kommunene, identifiserte vi statsforvaltere som kommunene hadde oppgitt at de hadde varierende samarbeidsrelasjoner med.

2.4.2 Rekruttering

For rekruttering av relevante personer i de utvalgte casekommunene, tok vi utgangspunkt i kontaktinformasjon til integreringsansvarlig som var oppgitt i spørreundersøkelsen. Gjennom integreringsansvarlig fikk vi videre kontaktinformasjon til relevante personer i voksenopplæringen (rektorer, fagansvarlige, og lærer) i kommunen. Vi oppfordret kontaktpersonene til å ta med seg eventuelle andre personer som kunne ha relevant innsikt i tematikken. Dette innebar at på intervjuene med kommunene deltok alt fra én til fem representanter, inkludert fagansvarlige, ledere for integreringsfeltet, og saksbehandlere/lærer som hadde jobbet med implementeringen av midlertidig lov i praksis.

For fylkeskommunale aktører tok vi først kontakt med integreringsansvarlige i fylkeskommunene. Igjen oppfordret vi kontaktpersonene til å ta med seg eventuelle andre personer som de tenkte at kunne ha relevant innsikt i tematikken. Videre intervjuet vi (minst) to karrieresentre i tre av de fire fylkene, for å få innsikt i hvordan de hadde arbeidet både opp mot fylkeskommunen og direkte med kommunene. I disse intervjuene deltok gjerne både avdelingsledere/fagansvarlige på feltet og karriereveiledere som hadde jobbet med midlertidig lov.

Vedrørende statsforvalterne, sendte vi e-post til statsforvalterens postmottak der vi ba om at e-posten skulle videresendes til aktuelle personer. Vi ba også her om at ansvarlige tok med seg andre relevante personer som jobbet på feltet.

Tabell 2.1: Oversikt over antall intervjuer og informanter for casestudiene i kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere.

	Antall intervjuer	Antall informanter
Fylkeskommuner	4	9
Karrieresentre	5	10
Kommuner	10	15
Statsforvaltere	4	8
Totalt	23	42

2.4.3 Gjennomføring

Intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams, med to av prosjektmedarbeiderne til stede. Én tok notater, mens den andre styrte intervjuet. Intervjuene fulgte en overordnet intervjuguide, med noe tilpasning til den enkelte informant ut fra blant annet besvarelser på spørreundersøkelsen, slik at eventuelle viktige poenger derfra kunne utdypes og utforskes videre.

I rapporten benytter vi uidentifiserbare sitater fra intervjuene. Vi ønsker likevel å påpeke at intervjuene ikke er tatt opp og transkribert, men én av forskerne var dedikert til å skrive notater fra intervjuet fortløpende, og har etterstrebet å føre nokså ordrette referater så langt det var mulig. Vurderingen om å ikke ta opptak av intervjuene er gjort for å gjøre det enklere å gjennomføre studien innenfor tidsfristene i tråd med retningslinjer fra NSD.

2.5 Kvantitative analyser

For å analysere 1) bruk av programtiltak i pandemien 2) bruk av tiltak i midlertidig lov, og 3) endring i avslutningsårsak for introduksjonsdeltagere før og under pandemien baserer vi oss hovedsakelig på analyser av data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)².

2.5.1 Muligheter og begrensninger i bruk av NIR-data

Kommunene bruker NIR for å registrere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. IMDi benytter dataene registrert i NIR til bl.a. å følge deltakelsen og utviklingen i de ulike ordningene, og kan utlevere data til forskning. Dette innebærer at NIR er en rik datakilde, som inneholder mye informasjon om deltakerne med hensyn til bakgrunn, tidspunkt for bosetting, oppstart i introduksjonsprogram og norskopplæring, ulike tiltak, tid i program og avslutningsårsak.

Til tross for mye data har det allerede fra oppstarten av pandemien vært spørsmål knyttet til hvordan blant annet fravær og ulike tiltak skal registreres i NIR. Dette ble spesielt aktualisert ved midlertidig lov. Nedenfor tydeliggjør vi viktige begrensninger i bruk av NIR-data for analysene i denne evalueringen.

Manglende tilpasning av NIR til midlertidig lov

I høringsprosessen rundt tiltakene i midlertidig lov, klargjorde IMDi at det ikke ville være mulig å implementere samtlige lovendringer i NIR, og at NIR ikke ville kunne tilrettelegges (innenfor den korte fristen) for registrering av personopplysninger om tiltakene. Departementets vurdering var at det for de fleste nye tiltakene ville være mulig å registrere nødvendige opplysninger i NIR for majoriteten av målgruppen. For tilfellene der det ikke ville være mulig å registrere personopplysninger uten endringer i NIR, fritok departementet derfor kommunene plikten til å registrere opplysninger etter introduksjonsloven (Prop.123 L (2019-2020)). Disse begrensningene har implikasjoner for mulighet til å benytte NIR-data for å besvare forskningsspørsmålene i denne evalueringen. I tillegg viser både Fafos første evaluering (Kavli og Lillevik 2020) og vår undervisevaluering (Hernes mfl. 2021), samt funn i de kvalitative casestudiene i denne evalueringen, at kommunene har hatt mye usikkerhet og ulike tolkninger av hvordan de skulle registrere tiltakene i NIR på visse områder. Det er grunn til å tro at denne usikkerheten og de ulike tolkningene kan påvirke datakvaliteten.

Det er likevel visse områder der NIR-dataene godt kan benyttes til å besvare visse problemstillinger. I databestillingen har vi hatt tett dialog med ansvarlige i IMDi vedrørende datakvalitet, og om ulike data i NIR kan være hensiktsmessige for spesifikke analyser, samt eventuelle begrensninger i dataene. I noen tilfeller ble det konkludert med at det ikke var hensiktsmessige å bruke NIR-data til å gjennomføre planlagte analyser, mens det for andre tiltak gjennomføres analyser, men der vi vil være tydelige på eventuelle forbehold eller forhold som kan begrense datakvaliteten. Dette vil diskuteres og bemerkes for de aktuelle analysene i hvert kapittel.

Begrensninger grunnet oppdragets tidshorisont

Det var ønskelig for oppdragsgiver at denne evalueringen skulle leveres i løpet av juni. Dette la to begrensninger for datatilgangen. For det første, på grunn av kapasitetsutfordringer i IMDi knyttet til utviklingen av nytt NIR for integreringsloven våren 2021, var det kun mulig å hente ut data fra

² Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram. NIR omfatter også personer som er i målgruppa for opplæring for asylsøkere.

tidligere uttrekk fra databasen. Dette la visse begrensninger på detaljnivået vi kunne få for visse variabler, og analysene har blitt tilpasset deretter.

For det andre, flere av tiltakene i midlertidig lov ble innført i august 2020, eksempelvis mulighet for utvidet programtid og norskopplæring for deltakere som skulle avslutte program i løpet av høsten 2020. Vi mottak NIR-dataene i mai, og siste dato for registrerte tiltak og sluttårsak var til og med januar 2021. Dette innebærer at noen analyser i denne evalueringen gjennomføres basert på data der ikke samtlige deltagere er «ferdig» med tiltaket (eksempelvis utvidet program), eller at det ikke har gått tilstrekkelig tid til at det er mulig å identifisere relevant populasjon (eksempelvis for deltagere i norskopplæringen der det ikke registreres når deltakerne avslutter norskopplæringen, men kun registreres timer). Dette vil igjen tydeliggjøres i analysene der det er relevant og diskutere opp mot tolkning av funn. Vi ønsker også å legge til at NIBR på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet skal gjennomføre en oppfølgende evaluering av integreringspakke II (evalueringen vil gjennomføres høsten 2021/vinteren 2022), der vi også vil inkludere oppdaterte analyser av tiltak fra integreringspakke I som kan innta et lengre tidsperspektiv enn som har vært mulig for dette oppdraget.

Tett dialog med IMDi om løsninger og hensiktsmessig bruk av NIR-data

Grunnet begrensningene nevnt over har vi i forbindelse med databestillingen som sagt hatt tett dialog med IMDi om formålet med våre påtenkte analyser og diskusjon av hvordan man kan (eller ikke kan) benytte NIR-dataene fra den aktuelle analyseperioden til å besvare problemstillingene i dette oppdraget. Basert på denne dialogen konkluderte vi med at det ikke vil være hensiktsmessig å gjennomføre analyser av tiltakene utvidet norskopplæring og karriereveiledning basert på vurdering av datakvalitet, eksisterende uttrekk og tidspunktet uttrekket skulle gjennomføres. For disse tiltakene gjør vi derfor i stedet supplerende analyser av spørreundersøkelsen til kommunene som ble gjennomført som en del av underveisevalueringen (i tillegg til at disse tiltakene er studert inngående i intervjuene og casestudiene).

2.5.2 Populasjon og variabler

NIR inkluderer individdata for samtlige deltakere i introduksjonsprogrammet i Norge, og populasjonen for våre analyser inkluderte deltagere som hadde vedtak om program i løpet av perioden januar 2019 til januar 2021. Deltakere kunne dermed ha oppstart i introduksjonsprogrammet forut for denne perioden, og ha avslutning i løpet av perioden.

I analysene benytter vi følgende variabler for individuelle kjennetegn ved deltakeren: kjønn, alder (fødselsår), tidligste statsborgerskap, bosettingskommune, og spor i norskopplæringen. Vi benytter også informasjon om programmets omfang og innhold, herunder oppstartsdato i program, avslutningsdato, gyldig fravær og permisjoner (totalt antall dager), ulike programtiltak deltageren har deltatt i, og avslutningsårsak.

For å kunne analysere om det har vært forskjeller mellom deltakere i ulike kommuner har vi koblet på aggregerte kommunedata som kan belyse den ulike konteksten som kan påvirke deltakernes lokale muligheter og barrierer. Fra SSB har vi innhentet informasjon om lokal arbeidsledighet, målt i andel registrert arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken i den enkelte kommune i 2020. Vi har også klassifisert kommunene etter SSBs standard sentralitet³. Sentralitetsindeksen er delt opp i seks nivåer fra lav til høy sentralitet, og baserer seg litt enkelt forklart på reiseavstand til lokalt arbeidsmarked og tilgang på servicefunksjoner. I analysene har vi komprimert variabelen til tre kategorier (lav/middels/høy sentralitet). Siden det kan være rimelig å anta at smittetrykket i kommuner kan ha påvirket muligheten til å gjennomføre introduksjonsprogrammet og dermed også behovet for å benytte tiltakene i midlertidig lov,

³ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128>

inkluderer vi også lokalt smittetrykk som variabel. Vi har innhentet data om antall smittede i kommunene fra Folkehelseinstituttet per 27/5-2021 med oversikt over antall smittede per kommune⁴. Ved å dele antall smittede i kommunen på befolkningstallet per 1.1 2021 har vi fått et tall på lokalt smittetrykk, og deretter delt kommunene inn i to like grupperinger – de med lavt smittetrykk (laveste 50 %) og de med høyt smittetrykk (høyeste 50 %).

2.5.3 Analyser

I rapporten presenteres ulike analyser for å besvare de ulike forskningsspørsmålene. Nærmere detaljer om konkrete operasjonaliseringer for hver analyse, og eventuelle begrensinger (ref. diskusjon over) beskrives i hvert kapittel der analysene presenteres. Overordnet sett inkluderer rapporten følgende analyser:

- Deskriptive analyser av utvikling i bruk av generelle programtiltak før og under pandemien (kapittel 4)
- Deskriptive analyser av bruk av tiltakene i midlertidig lov (kapittel 5)
- Deskriptive og multivariate analyser av avslutningsårsak før og under pandemien (kapittel 7)

I overnevnte analyser undersøker vi om det er forskjeller mellom ulike type deltagere (basert på kjønn, sporinndeling og alder), og mellom ulike kommuner (basert på hovedsakelig smittetrykk og sentralitet).

⁴ [Statistikk koronavirus og covid-19 - FHI](#)

3 Integreringspakke I og midlertidig lov

I dette kapittelet redegjør vi for tiltakene, lovendringene og midlene som ble innført for å minske de negative konsekvensene av koronapandemien for integreringsarbeidet. Vi beskriver først prosessen som førte frem til midlertidig lov, og deretter innholdet i integreringspakke I. I perioden etter mars 2020 skjedde det mange endringer med korte frister og rask iverksetting, og vi har derfor laget en tidslinje for å forenkle fremstillingen av de ulike tiltakene og prosessene. Det er viktig å presisere at dette oppdraget er begrenset til å evaluere integreringspakke I og tilhørende midlertidig lov (det vil senere gjennomføres en oppfølgende evaluering av integreringspakke II). Vi gir derfor kun en detaljert beskrivelse av prosessene knyttet til integreringspakke I nedenfor. Det er likevel mange tiltak og endringer som har skjedd vinteren og våren 2020 som har blitt tatt opp i våre intervjuer. For å gi leseren en oversikt, har vi derfor inkludert endringer og tiltak som har skjedd til og med april 2021 i tidslinjen, men vil igjen presisere at dette oppdraget ikke inkluderer en evaluering av de nyeste tiltakene. Avslutningsvis i kapittelet redegjør vi for andre kontekstuelle forutsetninger som kan påvirke prosessen rundt og iverksettingen av integreringspakke I og midlertidig lov. Koronapandemien skjedde ikke i et vakuum, men sammenfalt med en rekke andre kontekstuelle faktorer og endringer i rammevilkårene for alle forvaltningsnivåene.

3.1 Tiltak og prosesser fra mars 2020

3.1.1 Midlertidig lov

I løpet av 2020 ble det gjort flere lov- og forskriftsendringer for å tilpasse ordningene i introduksjonsloven til utfordringer tilknyttet pandemien. 27. mars 2020 ble det innført en midlertidig forskrift i koronaloven, forskrift *nr. 474 om tilpasninger i lovgivningen om opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av utbrudd av covid-19*. Da koronaloven ble opphevet 27. mai 2020, ble bestemmelsene i den midlertidige forskriften forlenget i en ny *midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*. Loven ble vedtatt av Stortinget 26. mai 2020 og tredde i kraft straks. Den er senere blitt forlenget fra å gjelde til november 2020 til 1. juli 2021. I den forbindelse – og da i en periode med lavt smittetrykk – ble bestemmelsen om utsatt oppstart av introduksjonsprogram tatt vekk. Formålet med den midlertidige loven er at deltakere i ordningene etter introduksjonsloven i størst mulig grad skal kunne få et tilbud etter loven når utbrudd av covid-19 påvirker gjennomføringen – og at det skal utbetales introduksjonsstønad slik at deltakerne fortsatt mottar støtte til livsopphold, uten at de må over til et allerede hardt presset NAV.

Tiltakene ble til dels utformet under høyt tidspress, der Kunnskapsdepartementet innhentet innspill fra underliggende etater på svært kort varsel. Det var tidlig en bevissthet rundt at konsekvensene av pandemien kunne være spesielt store for grupper som allerede har en høy terskel for å komme inn i arbeidslivet på grunn av manglende formell kompetanse og språkferdigheter. Fra begynnelsen var det derfor forslag på bordet for å forlenge introduksjonsprogram – *både* på grunn av tapt undervisning og læringsutbytte, og fordi mange uansett ville ha nytte av forlenget program. I tillegg var det et ønske om å *forsterke* introduksjonsprogrammet med prinsippene fra ny integreringslov, da disse ble ansett som tiltak som var kunnskapsbasert og tidligere utredet, og som ville kunne forbedre tilbudet.

Fra august 2020 ble derfor ytterligere endringer i midlertidig lov iverksatt, og loven ble oppdelt i to kapitler. Tidligere tiltak som var innført i forskrift ble til et eget kapittel 2 i loven (og som nevnt forlenget til 1. juli 2021). Kapittel 1 i ny midlertidig lov introduserte ytterligere tiltak, inkludert utvidet introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forsterket introduksjonsprogram og karriereveiledning.

Personer som startet i introduksjonsprogrammet før 1.1.2019, fikk mulighet til forlenget program med inntil seks måneder, i det som ble omtalt som *utvidet program*. For denne gruppen, som presumptivt var i en slutfase av programmet, ble det ikke vurdert at man skulle gjøre store endringer i programmets innhold, men at det kunne være nødvendig med en forlengelse for å kompensere for tapt tid våren 2020, samt sørge for inntektssikring. Personer med rett og plikt til norskopplæring fikk også *utvidet rett til norskopplæring* med seks måneder. Disse tiltakene hadde bred støtte i høringsrundene.

For personer som var i en tidligere fase av programmet, med oppstart etter 1.1.2019, fikk kommunene mulighet til å tilby *forsterket introduksjonsprogram*. Dette innebar å innføre utvalgte elementer som var foreslått i ny integreringslov (integreringsloven var ikke vedtatt i Stortinget på tidspunktet da midlertidig ble vedtatt, men iverksettingen av ny integreringslov var planlagt til januar 2021). Elementene i forsterket program inkluderer rett til revisjon av individuell plan med innføring av sluttmaal, og vurdering av behov for karriereveiledning. For deltakere som fikk fullført videregående opplæring som sluttmaal ble det også åpnet for tre års introduksjonsprogram, med mulighet til forlengelse inntil ett år.

Flere høringsinstanser var kritiske til en tidlig innføring av bestemmelser i ny integreringslov, som på daværende tidspunkt ikke var vedtatt i Stortinget. Flere var særskilt skeptiske til elementene om revisjon av individuelle planer og sluttmaal. En del av denne kritikken var prinsipiell, ettersom ny lov ennå ikke var behandlet i Stortinget. En annen var mer praktisk, ut fra at man trengte mer tid til å iverksette nye tiltak, og at dette kunne være særskilt krevende å innføre på kort tid i en krisesituasjon.

3.1.2 Integreringspakke I

Ved siden av lov- og forskriftsendringene kom det en rekke bevilgninger til kommuner og fylkeskommuner for å dekke merkostnadene for tiltakene. Integreringspakke I var en tiltakspakke på totalt 456 mill. kroner for å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien, og midlene gikk til ulike formål, jf. Prop. 127 S (2019-2020).

Både omfang og kvalitet i introduksjonsprogrammet har vært redusert som følge av koronasituasjonen (Kavli og Lillevik 2020). Utvidet programtid og norskopplæring skal bøte på at deltakerne har fått redusert introduksjonsprogram og norskopplæring, samt brukes for å styrke kompetanse til deltakere som ellers skulle ut i et arbeidsmarked med begrensede muligheter grunnet koronasituasjonen. Kommunene fikk bevilget 250 mill. kroner til økt bruk av forlenget introduksjonsprogram for deltakere som er i slutfasen av programmet (integreringstilskudd), blant annet til utbetaling av introduksjonsstønad ved forlenget program. Videre fikk de 161 mill. kroner for å utvide tiden med opplæring i norsk og samfunnskunnskap i inntil seks måneder for personer som avslutter sin rett og plikt til opplæring i 2020 (norsktilskudd).

Fylkeskommunene fikk tildelt 10 millioner kroner i 2020, og 15,4 millioner kroner i 2021, for å sette i gang med karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet fra høsten 2020. Dette var beregnet til å dekke karriereveiledning (individuelt og i gruppe, med tolk) av til sammen 3.750 personer, mens de resterende deltakerne skulle få slik veiledning i 2021 (til sammen inntil 9.450 personer i løpet av 2020-21) (Prop 123L s 15-16). Bevilgningene til fylkeskommunen skjedde over den generelle rammebevilgningen og var således ikke øremerket til det spesifikke formålet. De følger også den ordinære ordningen for fordeling av midler til fylkeskommunene, hvilket vil si at de er fordelt ut fra innbyggertall og ikke per bosatt person i målgruppen.

I tillegg til de omtalte bevilgningene inkluderte integreringspakken midler til Jobbsjansen og nettbasert norskopplæring. Disse ordningene omfattes ikke av denne evalueringen.

Våren 2021 lanserte regjeringen integreringspakke II og det arbeides i skrivende stund med integreringspakke III for kommunene. Evaluering av disse er ikke en del av dette oppdraget.

3.1.3 Tidslinje – hva skjedde når?

Mars 2020

- 12.3.20 **Nasjonal nedstengning.** Kommunene tar deltakerne ut av praksis og begynner med hjemmeundervisning i norsk mv.
- 25.3.20 **Høring om midlertidige forskrifter.** Høring – Forslag til midlertidige forskrifter med hjemmel i koronaloven.
- 27.3.20 **Vedtak om midlertidig forskrift.** Midlertidig forskrift om tilpasning i lovgivningen om opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av utbrudd av Covid-19 (Ikrafttredelse påfølgende dag)
- 30.3.20 KD ber underliggende etater om innspill til tiltak i en integreringspakke samt økonomiske beregninger.

April 2020

Kompetanse Norge og IMDi kommer med innspill til KD.
Det foretas enkelte avklaringer om fraværsregler og utbetaling av introduksjonsstønad.

Mai 2020

- 7.5.20 **Proposisjon om midlertidig lov.** Prop. 103 L - Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (lovfesting av midlertidig forskrift, med enkelte justeringer).
- 20.5.20 **Høring av forslag til endringer i introduksjonsloven** (integreringstiltak for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19).
- 26.5.20 **Ikrafttredelse av midlertidig lov.** Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (disse bestemmelsene blir senere lovens kapittel 2)
- 29.5.20 **Proposisjon om nytt kapittel 1 i midlertidig lov.** Prop. 123 L Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.
Lansering av integreringspakke I. Regjeringen lanserer 456 millioner til flyktninger og nyankomne innvandrere.

Juni 2020

- 19.6.20 **Integreringspakke I vedtatt i Stortinget.**
- 23.6.20 **Midlertidig lov deles i to kapitler.** Lov om endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Juli 2020

10.7.20 **Ekstern evaluering.** Fafo-rapport: «Vi har nå holdt hjulene i gang. Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet.» (Kavli og Lillevik 2020).

August 2020

1.8.20 **Ikrafttredelse av kapittel 1 i midlertidig lov.** Bestemmelser om utvidet og forsterket program, utvidet norskopplæring, behovsprøvd karriereveiledning, etc.

Publisering av veileder til midlertidig lov (av IMDi og Kompetanse Norge).

27.8.20 IMDi orienterte om integreringspakke I, midlertidig lov og om veileder til kommunene og fylkeskommunene på digitalt fagverksted for kommunene.

September 2020

10.9.20 **Høring om forlengelse av midlertidig lov for introduksjonsloven.** Forlengelse av midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (frist 21.9.20).

18.9.20 **Høring om midlertidig lov for integreringsloven.** Høring - Forslag til midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (frist 23.10.20).

Oktober 2020

5.10.20 **Proposisjon om forlengelse av midlertidig lov.** Prop. 9 L (2020–2021) Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forlengelse av loven).

30.10.20

Forlengelse av midlertidig lov. Endringslov til midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forlengelse av loven) – Forlengelse av loven fra 1.11.20 til 1.7.21; i kraft umiddelbart.

November 2020 Kommunene får utbetalt de ekstra midlene i integreringspakke I

6.11.20 **Proposisjon om midlertidig lov for integreringsloven.** Prop. 33 L (2020-2021) Midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

Desember 2020

Januar 2021

1.1.21 **Integreringsloven og midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven** trer i kraft.

22.1.21 IMDi publiserte to veiledere om formidling av viktig informasjon til innvandrerbefolkningen på sine nettsider.

29.1. 21 **Proposisjon for integreringspakke II.** Prop. 78 L (2020–2021) Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke II). Behandlet i Stortinget 18.2.21.

Februar 2021

15.2.21 **Ekstern evaluering.** NIBR-rapport: «Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov» (Hernes mfl. 2021).

15.2.21 IMDi og Kompetanse Norge publiserte **Veileder om kvalifiseringsarbeid under pandemien**

15.2.21 IMDi publiserte veileder til midlertidig lov til integreringsloven

Mars 2021

12.3. 21 **Ikrafttredelse for integreringspakke II.** Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke II).

24.3.21 **Smittevernveileder for voksenopplæring:** Utdanningsdirektoratet legger til et eget kapittel i smittevernveilederen for skolene som omhandler voksenopplæringen, med presiseringer der tiltakene er noe annerledes enn for videregående opplæring.

Mars **Informasjonsportal:** Kompetanse Norge utarbeider en portal med henvisninger til relevant informasjon om smittevern for voksenopplæring og norskprøven.

April 2021

9.4.21 **Proposisjon om forlengelse av midlertidig lover.** Prop.137 L (2020–2021) Endringer i midlertidige lover om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova, friskolelova, introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forlengelse av lovene).

22.4.21 **Høring om integreringspakke III.** Høring om forslag til endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven (integreringspakke III).

3.2 Den vanskelige konteksten: ikke «bare» pandemien

Denne evalueringen tar for seg gjennomføringen av ordningene i introduksjonsloven i en krisesituasjon – nemlig koronapandemien – som myndighetene ønsket å tilpasse med en midlertidig lov og en krisepakke. Imidlertid sammenfalt selve pandemien med en rekke andre kontekstuelle faktorer og endringer i rammevilkårene for iverksettelse av integreringspolitikken. Noen av disse fikk også spesielle vekselvirkninger med pandemiltakene, og er viktige å forstå som bakteppe for evalueringen.

3.2.1 Omorganisering – av alt på en gang

Fra januar 2020 trådte regionreformen i kraft, og de tidligere 16 fylkeskommunene ble omorganisert til 11 enheter (Trøndelagsfylkene var tidligere slått sammen i 2018). Samtidig fikk de nye fylkeskommunene overført ansvar for en rekke integreringsoppgaver fra IMDi regionkontorer. I den forbindelse ble også 30 årsverk overført fra IMDi til de nye fylkeskommunene.⁵ Det faktiske nye ansvaret til fylkeskommunene var lenge noe uavklart. Noen av informantene uttrykte frustrasjon over at endelige avklaringer om fylkeskommunenes ansvar på dette fagområdet (bosetting og integrering) hadde kommet sent, og i enkelte tilfeller fortsatt manglet på tidspunktet for datainnsamlingen.

Regionsreformen innebærer at noen fylkeskommuner har lik geografisk utstrekning som før, mens andre har blitt sammenslått. Noen har fått overført ansatte fra regionskontorene til IMDi, mens andre har ansatt nye for å ivareta sine nye oppgaver. For fylkeskommuner som ble sammenslått, innebar dette en omorganisering der de skulle «sette» nye organisasjonskart og ansvarsfordelinger. Overføringen av ansvar innebar også at det måtte avgjøres hvor integreringsansvaret i skulle plasseres i organisasjonen, som kunne medføre interne omorganiseringer. I noen fylkeskommuner begynte nye integreringsansvarlige omtrent direkte på hjemmekontor i mars 2020. Disse har hatt en vanskeligere jobb med å komme i gang med nye oppgaver enn der ansatte som ble overført fra IMDi i større grad kunne fortsette som før, men «med en annen epostadresse».

I sammenslåtte fylkeskommuner må også karrieretjenestene slås sammen eller koordineres, og flere karrieresentre har derfor også til dels vært under omorganisering. I tillegg har det skjedd flere endringer samtidig i rammebetingelsene på feltet. Som en del av oppfølgingen av NOU 2016:7 *Karriereveiledning for individ og samfunn* ble det i 2020 vedtatt endringer i opplæringsloven som gir fylkeskommunene en lovpålagt plikt til å tilby karriereveiledning til alle som bor i fylket, og dette trådte i kraft fra i januar 2021. De fleste karrieretjenestene vi intervjuet var i en eller annen form for omorganisering, for eksempel ved opprettelse av stillinger med overordnet faglig ansvar for ulike karrierkontorer.

På nasjonalt nivå har også IMDi gjennomgått en omorganiseringsprosess i 2020, med nytt organisasjonskart fra januar 2021. På lokalt nivå har rekke kommuner vært i pågående eller nylige sammenslåingsprosesser, eller omorganisert integreringsarbeidet på grunn av nedgang i bosetting (se under). Enkelte steder i landet kunne det derfor være omorganiseringer og nye organisasjonskart på alle tre nivåer samtidig, og på grunn av integreringsfeltets karakter som sektoroverskridende, kan hvert enkelt nivå ha plassert ansvaret i ulike sektorer og «linjer».

Det er vanskelig å vurdere den eksakte effekten av disse omorganiseringene på implementering av politikken, og vår undersøkelse har heller ikke vært utformet for å gjøre dette. Imidlertid tyder våre funn på at disse faktorene bidro til en viss mangel på etablerte samarbeidsrelasjoner og

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-kontor-i-integrerings--og-mangfoldsdirektoratet-imdi-legges-til-narvik/id2663627/>

kanaler, og behov for å opprette nye. Pandemien, utbredt bruk av hjemmekontor, og avlysning av mange fora der ulike organisasjoner normalt møtes, gjorde det mer utfordrende å få på plass samarbeid og dialog på tvers av nivåer og instanser.

3.2.2 Nedgang i bosetting

I tillegg til de mange omorganiseringsprosessene, er mange kommuner i en nedbyggingsfase på integreringsfeltet. Etter høye bosettinger rundt 2016, har det senere vært mye lavere bosettingstall. Nye bosettingskriterier gjør også at enkelte kommuner skal slutte å bosette flyktninger, mens andre mottar langt færre flyktninger enn tidligere. I 2019 bosatte norske kommuner i overkant av 4 800 flyktninger, i 2020 var antallet nesten halvert til 2 800, og i første kvartal 2021 er det bosatt i alt 410 flyktninger⁶. Integreringsmidlene som utbetales til kommunene følger de bosatte flyktingene og går over en femårsperiode. Kommunene er derfor avhengig av å redusere kapasitet og budsjetter på dette området i tråd med reduserte overføringer. Blant informantene var det derfor flere som nevnte at de nylig hadde kuttet stillinger. Nedgangen ble imidlertid forsterket av pandemien, som medførte enda lavere asylankomster og midlertidig stans i uttak av kvoteflyktninger. Dette gjorde kommunenes rammer mer uforutsigbare i perioden vi analyserer i denne evalueringen.

3.2.3 Ulikt smittetrykk og smitteverntiltak

Kommuner i ulike deler av landet har hatt svært ulike erfaringer under pandemien avhengig av smittetrykk lokalt. Våren 2020 var hele landet omfattet av de samme strenge nasjonale reglene og nedstenginger, men ettersom tiltakene ble mer målrettede og lokalt styrt har enkelte kommuner med høyere smittetrykk vært påvirket i mye større grad. Oslo har vært omfattet av de strengeste smitteverntiltakene over lengst tid. Det har også vært strenge tiltak i hele Viken fylkeskommune i ulike perioder, og mange byer og bykommuner har hatt kortere eller lengre perioder med strenge smitteverntiltak i løpet av pandemien. Samtidig er det mange kommuner som nærmest ikke har hatt smitte i det hele tatt, eller der det aldri har vært lokal spredning. For disse kommunene har pandemien i størst grad berørt dem i form av de nasjonale tiltakene i seg selv, i den grad disse har medført at for eksempel fritidsaktiviteter har vært umulig å gjennomføre, eller praksis ikke har vært mulig på grunn av smitteverntiltak for eksempel ved sykehjem. Det fremgår tydelig i materialet at deltakere i introduksjonsordningen har risikert å miste mye mer av programmet sitt i områder med høy smitte, spesielt gjelder dette perioden fra høsten 2020.

⁶ [Månedsrapport-for-bosetting-mars-2021.pdf \(imdi.no\)](#)

4 Tilpasning av program under pandemien – tiltak i kapittel 2 i midlertidig lov

I dette kapittelet vil vi søke svar på følgende spørsmål:

- 1) Hvilket tilbud har introduksjonsprogramdeltakere fått under pandemien?
 - a. Er det endring i tiltaksbruken før og under pandemien?
 - b. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper?
 - c. Er det forskjeller mellom kommuner?
- 2) Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører muligheten for å tilpasse introduksjonsprogrammet under pandemien, og hvilke utfordringer har det vært i implementeringen?

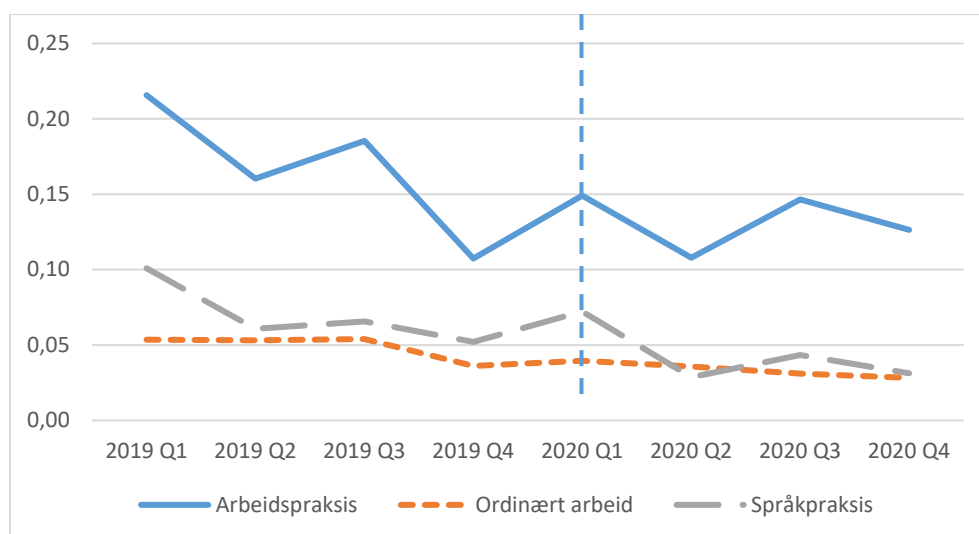
Muligheten for å tilpasse introduksjonsprogram og norskopplæring, både når det gjelder innhold, varighet, stønadsutbetaling og oppstart var de første reguleringene som ble gjort i koronaforskriften av 27. mars 2020. Disse tilpasningene av introduksjonsloven (med mindre justeringer) ble videreført som kapittel 2 i ny midlertidig lov fra august 2020. Et viktig spørsmål er hvilket tilbud introduksjonsprogramdeltakerne faktisk har fått under pandemien, og hvordan dette eventuelt skiller seg fra foregående år? I dette kapittelet vil vi først presentere NIR-analyser av hvordan bruken av generelle programtiltak i introduksjonsprogrammet har utviklet seg under pandemien, der vi sammenligner med tiltaksbruk før pandemien. Vi ser også nærmere på om det er forskjeller mellom ulike grupper og kommuner i tiltaksbruk i perioden for å studere om pandemien har rammet integreringsarbeidet for utvalgte deltakere eller i visse kommuner mer enn andre. Med utgangspunkt i funn fra casestudiene, eksemplifiserer vi hvilke utfordringer kommunene har hatt i arbeidet med å tilby visse introduksjonstiltak og fulltidsprogram, og særlig ulike tiltak om praksis. Videre ser vi på bestemmelsene om fravær og utbetaling av introduksjonsstønad, samt tidligere bestemmelse om mulighet for utsatt oppstart, der vi presenterer kommunenes vurdering av bestemmelsene, samt hvilke utfordringer de har møtt på i implementeringen.

4.1 Sammenligning av programtiltak før og under pandemien

For å undersøke hvordan bruk av programtiltak eventuelt har endret seg under pandemien sammenlignet med tidligere, sammenligner vi gjennomsnittlig antall nye vedtak per deltaker for de ulike tiltakene, hvert kvartal fra januar 2019 til desember 2020.⁷ Antall nye vedtak per deltaker er utregnet som antall nye vedtak for ulike tiltak del på antall aktive deltakere i hvert kvartal. I tolkningen av figurene er det viktig å ta med seg at det ofte er normale og kvartalsvise svingninger i antall vedtak som fattes i løpet av året, eksempelvis at det ofte fattes flest vedtak i årets første kvartal. Det som er relevant å sammenligne i figurene nedenfor er derfor om det er en endring i de ulike kvartalene i 2019 og 2020, eksempelvis en sammenligning av om det er en nedgang i 2. kvartal i 2020 etter pandemiens inntog, sammenlignet med 2. kvartal i 2019 som var et «normalt» år. Stiplet linje i figuren illustrerer skille før og etter pandemien kom til Norge.

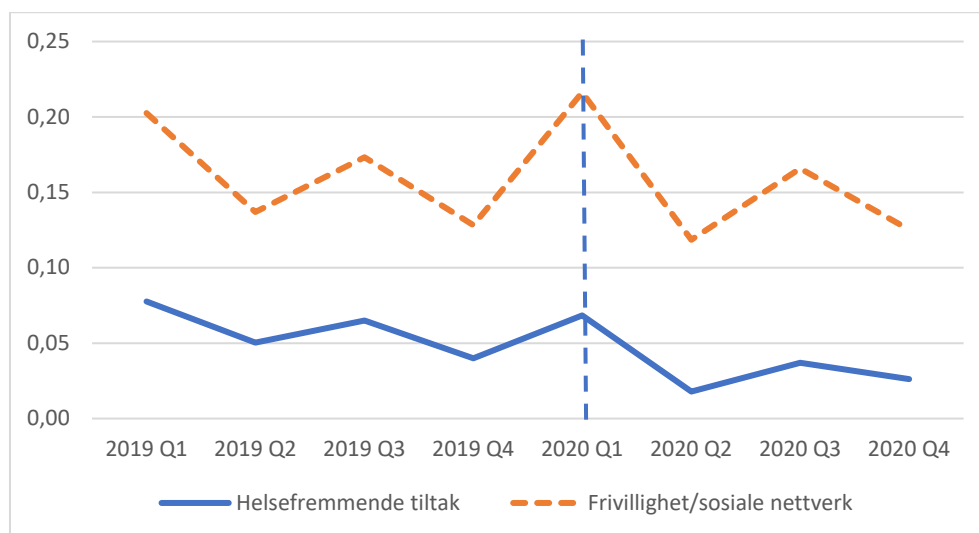
⁷ Selv det registreres varighet av ulike tiltak i NIR, viser FAFO-rapporten at kommunene har tolket ulikt hvordan fravær skal registreres, og utregninger av omfang ved eksempelvis hjemmeundervisning (se også beskrivelse av dette under kapittel 4.3 basert på casestudiene). Datakvaliteten for å analysere omfanget av ulike tiltak under pandemien vurderes derfor som svært usikker, så etter dialog med oppdragsgiver har vi ikke gjennomført dette.

Figur 4.1: Antall nye vedtak per deltaker for ordinært arbeid, arbeids- og språkpraksis fordelt på kvartal, 2019-2020.



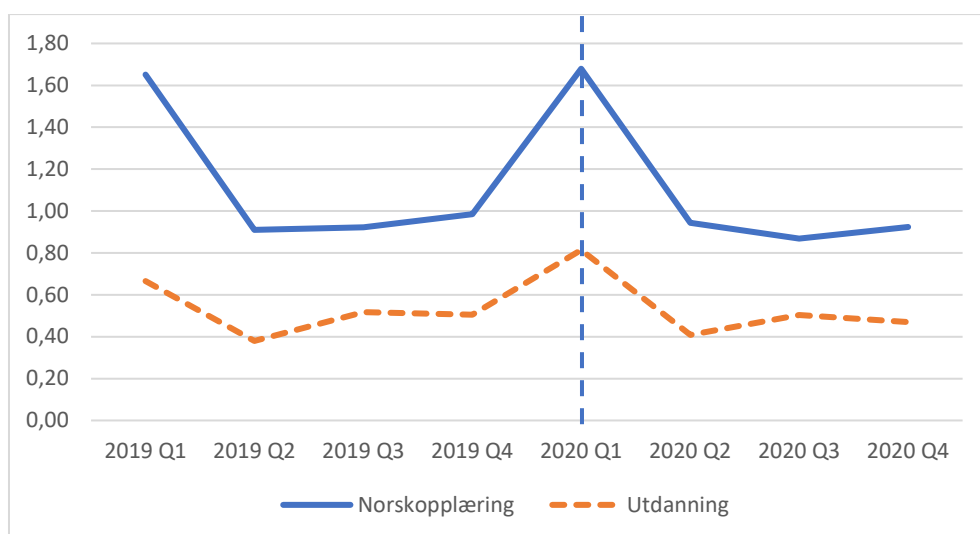
Vedtak om *arbeidspraksis*, *språkpraksis* og *ordinært arbeid* har til felles at deltakeren må delta på en ordinær arbeidsplass, og slike tiltak kan naturlig nok ha blitt særskilt påvirket av at virksomheter i perioder har vært stengt, hatt begrensninger på antall som får møte på arbeidsplasser eller ved utbredt bruk av hjemmekontor. Ikke overaskende viser Figur 4.1 at det har vært en nedgang i antall nye vedtak per deltaker for alle disse tre tiltakene. Likevel ser vi at det har vært en liten økning for arbeidspraksis det siste kvartalet i 2020 sammenlignet med 2019.

Figur 4.2: Antall nye vedtak per deltaker for sosiale og helsefremmende tiltak fordelt på kvartal, 2019-2020.



Figur 4.2 viser tiltak klassifisert som *helsefremmende tiltak* og *frivillighet og sosiale nettverk*. For helsefremmende tiltak er det en svak nedgang under pandemien, altså at det er en nedgang når vi sammenligner 2.-4. kvartal i 2020 med 2019. Dette er også et tiltak som relativt få deltakere får (+/- 5 prosent). Nokså overaskende viser tallene at det ikke har vært en nedgang i nye vedtak for frivillige eller sosiale nettverk, og at antall nye vedtak er nokså stabilt i de ulike kvartalene i 2019 og 2020.

Figur 4.3: Antall nye vedtak per deltaker for norskopplæring, utdanning og samfunnskunnskap fordelt på kvartal, 2019-2020.

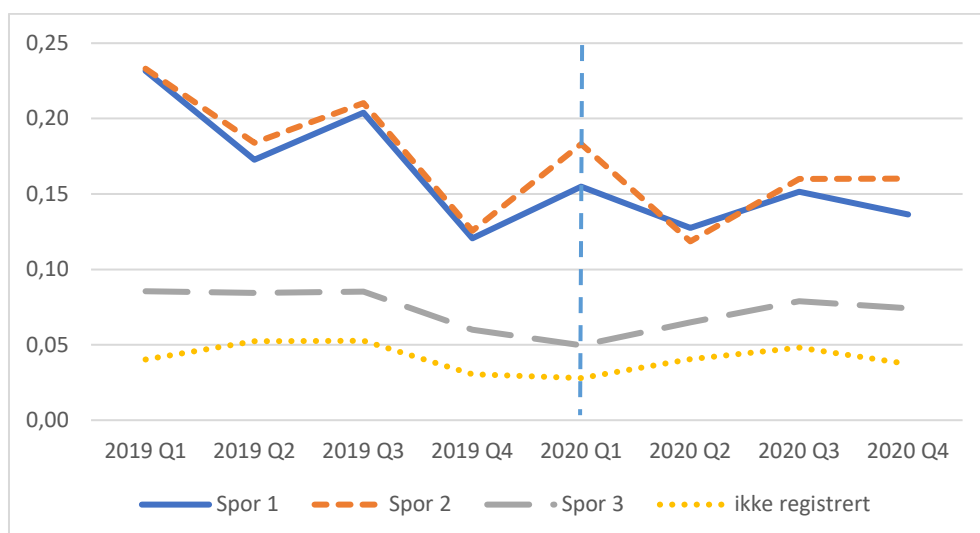


Figur 4.3 viser at nye vedtak om norskopplæring og utdanning har vært stabilt når vi sammenligner 2.-4. kvartal 2020 med tilsvarende periode i 2019.

4.1.1 Forskjeller i tiltaksutvikling for personer i ulike spor?

I både Fafo-rapporten (Kavli og Lillevik 2020) og tidligere gjennomført underveisevaluering av evalueringsspakken og midlertidig lov (Hernes mfl. 2021), ble det uttrykt bekymring for at deltakere i spor 1 var særlig negativt påvirket av pandemien, og at det var krevende å opprettholde tilbud av god kvalitet for denne gruppen. Men har deltakere i ulike de tre sporene opplevd ulike nedgang i vedtak om nye tiltak under pandemien? Nedenfor ser vi nærmere på de mest brukte tiltakene: arbeidspraksis, språkpraksis og utdanning.

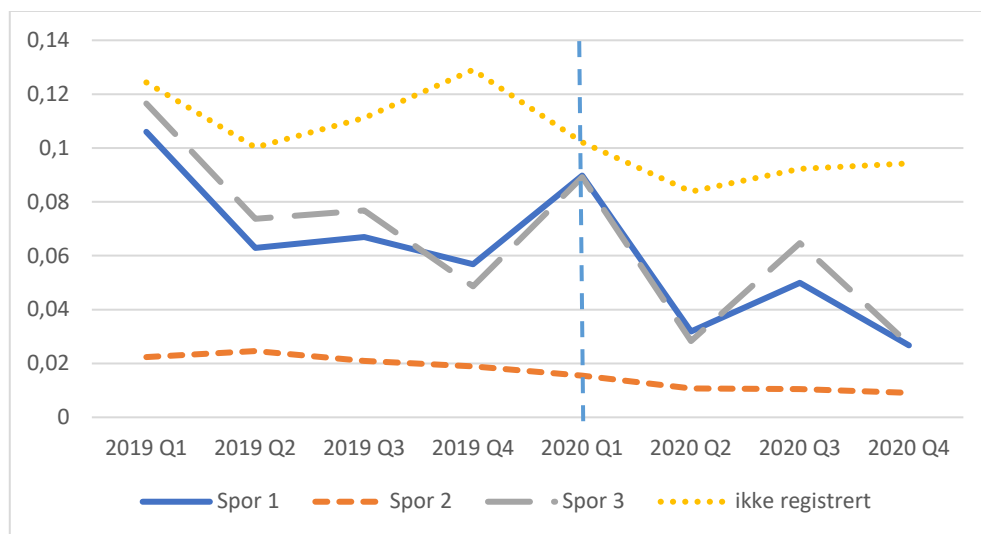
Figur 4.4: Antall nye vedtak per deltaker for arbeidspraksis fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.



Figur 4.4 viser utviklingen av nye vedtak om arbeidspraksis for deltakere i de ulike sporinndelingene. Vi ser at en større andel i spor 1 og 2 får dette tiltaket, og at nedgangen har vært størst for disse gruppene. Det er også særlig i 2.-3. kvartal i 2020 at denne gruppen

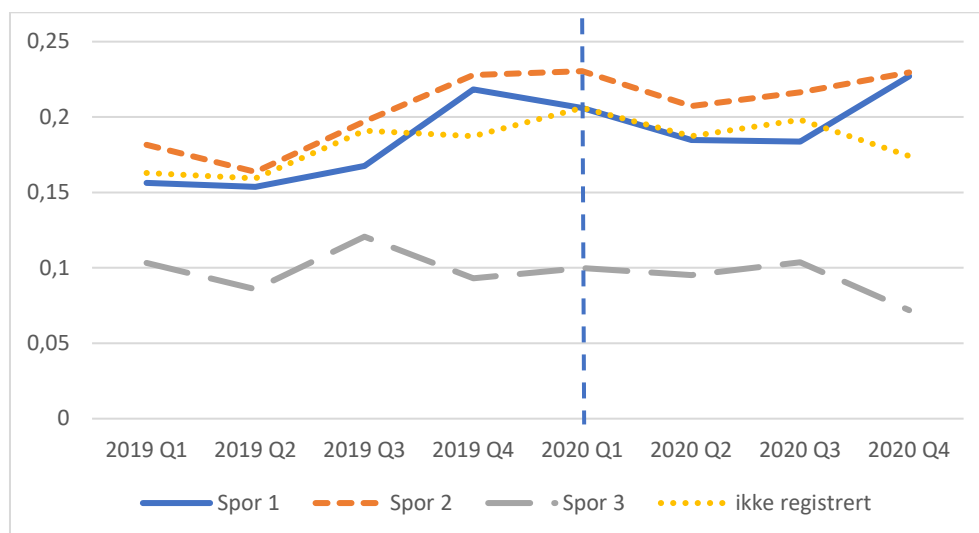
opplever en nedgang sammenlignet med samme periode i 2019, men det er en oppgang i 4. kvartal i 2020.

Figur 4.5: *Antall nye vedtak per deltaker for språkpraksis fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.*



Figur 4.5 viser utviklingen av nye vedtak for språkpraksis for deltakere i de ulike sporinndelingene. Her ser vi at dette er et tiltak som er mer brukt blant deltakere i spor 1 og 3 (samt deltakere som ikke har registrert spor), men det er en tydelig (relativ) nedgang for alle grupper når vi sammenligner kvartalsvis nye vedtak før og etter pandemien, særskilt i 2. og 4. kvartal i 2020.

Figur 4.6: *Antall nye vedtak per deltaker for utdanningstiltak fordelt på kvartal og sporinndeling for deltakere, 2019-2020.*



Figur 4.6 viser utviklingen av nye vedtak om utdanningstiltak for deltakere i de ulike sporinndelingene. Her ser vi at det har vært en økning for særlig spor 1 og 2 når vi sammenligner tilsvarende kvartal før og etter mars 2020, mens det har vært noe mer stabile tall for deltakere i spor 3, med unntak av 4.kvartal i 2020 der det var en nedgang.

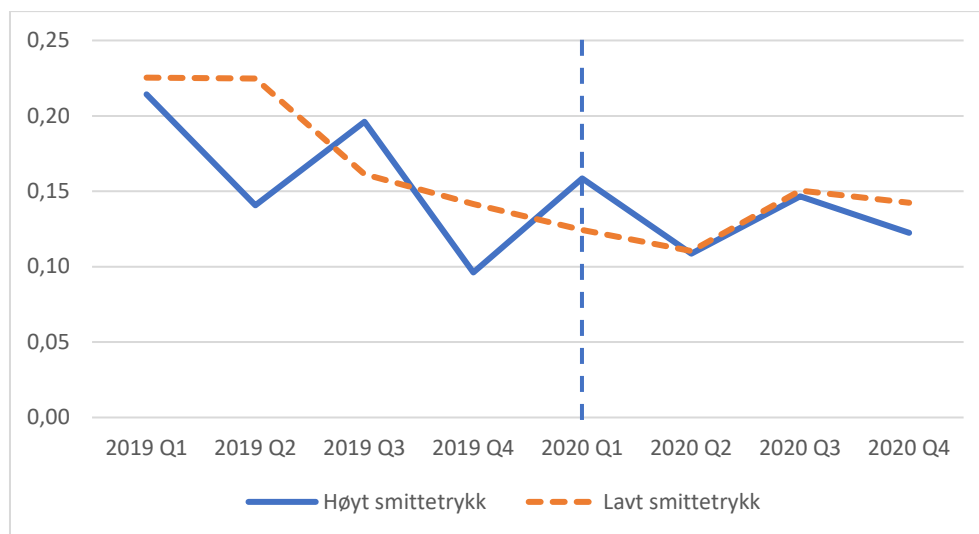
Analysene over viser at vi ikke finner at spor 1 har vært spesielt utsatt når vi undersøker nye vedtak om tiltak i introduksjonsprogrammet. Imidlertid kan vi ikke avlede informasjon om kvalitet

eller utbytte av undervisningen fra statistikk om vedtak. Vi kommer tilbake til dette i de kvalitative funnene.

4.1.2 Forskjeller i tiltaksutvikling i kommuner med høyt og lavt smittetrykk?

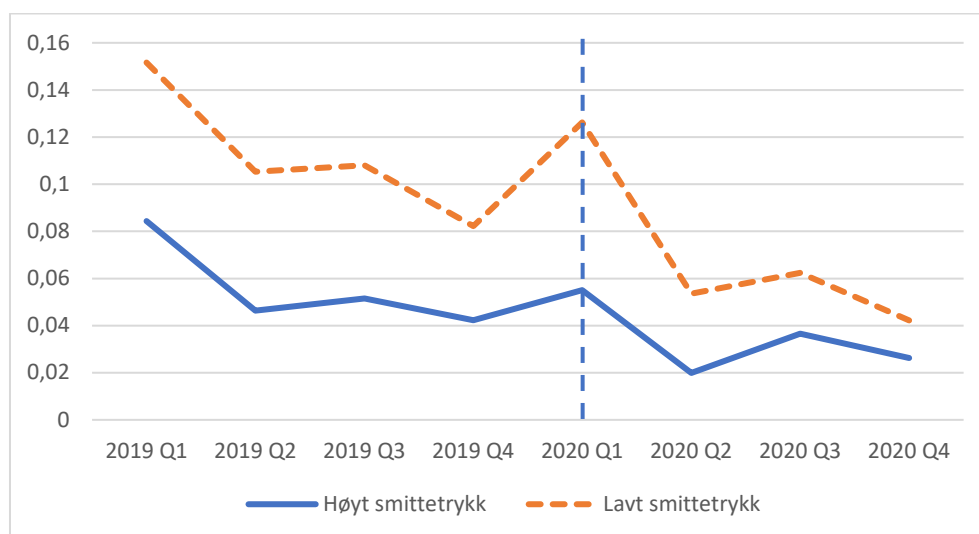
Pandemien har påvirket hele landet, men det har også vært store lokale forskjeller i smittetrykk og tilhørende smittevernsrestriksjoner. Dette kan ha medført at kommuner kan ha hatt varierende mulighet til å tilby ulike programtiltak. Men er det slik at kommuner med høyt smittetrykk har hatt større nedgang i visse programtiltak enn kommuner med lavt smittetrykk?

Figur 4.7: Antall nye vedtak per deltaker for arbeidspraksis fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.



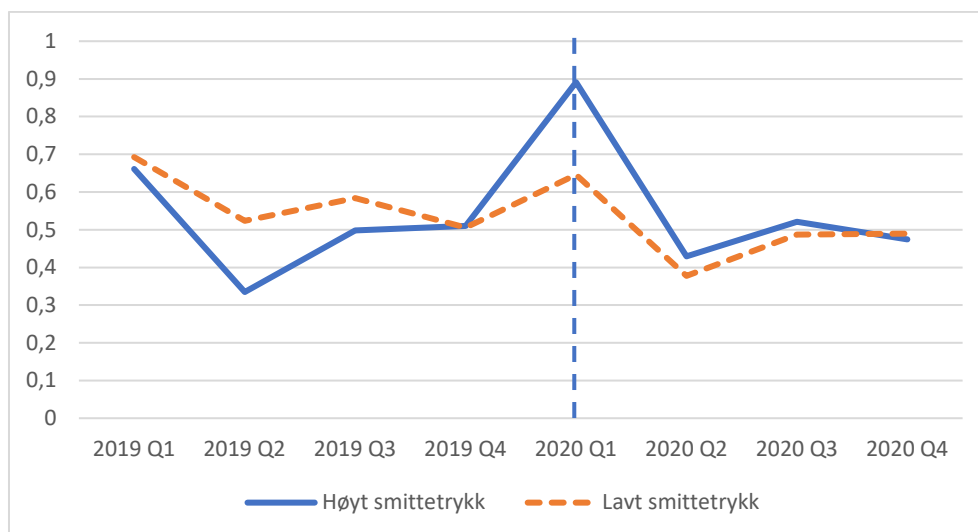
Figur 4.7 viser utviklingen av nye vedtak om arbeidspraksis for deltakere i kommuner med høyt og lavt smittetrykk. Vi ser en klar nedgang for alle kommuner i de første to kvartalene for 2020 sammenlignet med 2019, men kommuner med lavt smittetrykk stabiliserer seg allerede fra tredje kvartal, mens dette først skjer i fjerde kvartal for kommuner med høyt smittetrykk.

Figur 4.8: Antall nye vedtak per deltaker for språkpraksis fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.



Figur 4.8 viser utviklingen av nye vedtak for språkpraksis for deltakere i kommuner med høyt og lavt smittetrykk, og vi ser en klar nedgang for samtlige kommuner.

Figur 4.9: Andel nye vedtak per deltaker for utdanningstiltak fordelt på kvartal og smittetrykk i kommunene, 2019-2021.



Figur 4.9 viser utviklingen av nye vedtak for utdanningstiltak for deltakere i kommuner med høyt og lavt smittetrykk. Her ser vi at det har vært en svak nedgang i antall nye vedtak i kommuner med lavt smittetrykk, men at det har vært en økning i antall deltakere som har fått nye utdanningsvedtak i 1. og 2. kvartal i 2020 sammenlignet med 2019.

Kort oppsummert ser vi at det ikke er noen entydige mønstre i antall nye vedtak før og etter pandemien når vi sammenligner kommuner med høyt og lavt smittetrykk. Forventningen om at det i særlig grad har vært kommuner med høyt smittetrykk som har redusert tilbudet sitt blir derfor ikke entydig bekreftet i disse analysene. Ved bruk av *vedtak om nye tiltak* som mål vurderer vi ikke varigheten på tiltakene eller om vedtatte tiltak i praksis har blitt avlyst. Det kan derfor være større forskjeller mellom kommuner med høyt og lavt smittetrykk vedrørende tiltaksbruk som ikke er fanget opp av analysene over, og ikke minst kvaliteten i tiltakene, og dette kommer tydeligere frem i funn fra de kvalitative intervjuene presentert under.

4.2 utfordringer med å tilby fulltidsprogram og visse programtiltak

Midlertid lov, §7 første ledd

Kommunen skal sørge for at deltakere i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven kapittel 2 får et tilbud, med mindre det under utbrudd av covid-19 ikke er mulig å gi et tilbud via digitale hjelpemidler eller på andre måter. Kommunen kan tilby introduksjonsprogram på deltid i perioden med utbrudd av covid-19.

Analysene over viser at det hovedsakelig har vært en nedgang i vedtak om nye arbeidsrettede tiltak som arbeidspraksis, språkpraksis og ordinært arbeid, samt helsefremmede tiltak etter pandemiens utbrudd. De andre tiltakene har vært nokså stabile når vi sammenligner tilsvarende periode i 2019. I spørreundersøkelsen til kommunene kommer det frem at cirka 70 % av kommunene hadde midlertidig avlyst eller redusert tiltak i introduksjonsprogrammet for minst noen av deltakere grunnet pandemien (Hernes m. fl. 2021). I intervjuene konkretiseres praktiske utfordringer kommunene har hatt i arbeidet med å tilpasse program i ulike situasjoner og for ulike type deltakere.

4.2.1 Utfordringer med å gi et fulltids- og helårig (digitalt) tilbud at god kvalitet

Selv om nye tiltak om norskopplæring og utdanningstiltak har holdt seg stabilt under pandemien, påpekes det i intervjuene med kommunene at de har hatt visse utfordringer med å opprettholde tilbudet, og at det har vært bekymring for kvaliteten i tilbudet.

Flere kommuner måtte gå til innkjøp av PCer og digitalt utstyr til deltakere som måtte over på digital undervisning. Kommunene er samstemte i at det spesielt har vært krevende å få deltakere i spor 1 over i digital undervisning og opplæring, og flere er bekymret for at spesielt denne gruppen har hatt et betydelig redusert læringsutbytte av digital opplæring. De viser også til utfordringer med å tilby helårig program for deltakere som normalt sett går i grunnskole eller videregående opplæring. En vanlig praksis for å sørge for helårig program, er å organisere kurs i skolens ferier. Det vil si at man legger for eksempel norsk- og samfunnsfagskurs eller kurs i livsmestring i høst- og vinterferien når det er opphold i norskundervisningen eller voksenopplæring. For at slike kurs skal være gjennomførbare ressursmessig blandes ulike spor og grupper. Dette innebærer imidlertid at man blander ulike kohorter, hvilket ikke har vært i tråd med smitteverntiltak. Et eksempel er en kommune som hadde planlagt å ha livmestringskurs i vinterferieuka, men siden dette ville innebære å blande ulike kohorter ble det avlyst grunnet smittevernhensyn.

Selv om kommunene er bekymret for utbyttet deltakere har fått ved digital undervisning, understreker de at disse i hvert fall har fått et alternativt digitalt tilbud i perioder der det ikke har vært mulig å tilby fysisk undervisning. Kommunene – særskilt de med vedvarende høyt smittetrykk og smitteverntiltak – uttrykker at det har vært betydelig verre å gi et tilbud til deltakere som i utgangspunktet skulle delta i ulike typer praksis.

4.2.2 Store utfordringer med å tilby praksis i kommuner med vedvarende høyt smittetrykk

Innenfor introduksjonsprogrammet er praksis et viktig og mye brukt tiltak, som hovedsakelig kommer i to varianter. For det første brukes *språkpraksis*, der deltakerne kombinerer klasseromsundervisning i norsk med praksisplasser der de har anledning til å bruke språket. For det andre brukes varianter av *arbeidspraksis*, der deltakere kan få arbeidserfaring som bygger kompetanse og kanskje munn ut i en referanse fra norsk arbeidsgiver som kan bidra til overgangen til arbeid. I ressursene for introduksjonsprogrammet⁸ omtales begge variantene felles som *praksis*.

Flere informanter beskriver at det første de gjorde når alt stengte ned i mars 2020, var å hente ut alle deltakerne fra praksis. I en periode stoppet de ulike praksisordningene helt opp. Det som varierer, er i hvilken grad det har vært mulig å starte opp igjen. På mindre steder med lite smitte ser vi eksempler på at programrådgiverne har funnet løsninger lokalt. En informant beskriver at «når noen må slutte på sykehjemmet på grunn av korona, så får vi dem inn på KIWI». Viktige arenaer for praksisplasser, som kantiner, hotellnæringen og sykehjem, har enten vært nedstengt eller har måttet sette begrensninger på hvem som har fått slippe inn av smittevernhensyn. En informant beskriver at det er «*hele bransjer som ligger helt død*». I noen tilfeller har det vært mulig å omplassere – og da spesielt til dagligvarebransjen eller barnehage – men det vil være grenser for hvor mange de kan ta imot, blant annet på grunn av smittevernhensyn. Heller ikke på små plasser med lite smitte har de lyktes å få alle tilbake i praksis. En liten kommune med lite smitte beskriver at «*flere har falt ut*», og at alternativet da er at de får igjen tid i programmet.

Informanter i kommuner med høyt smittetrykk over tid beskriver store utfordringer med å avvikle praksis som de ikke fullt ut har løst – eventuelt at de har jobbet med å finne løsninger for så å oppleve at disse løsningene ikke fungerer når det kom ytterligere nedstenginger. Som en informant

⁸ <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/praksis/>

beskrev det: «Når vi finner en løsning, så kommer nye [smittevern]tiltak». I områder med høy smitte forteller informanter også at permitteringsreglene står i veien for å ha deltakere i arbeidspraksis. Som én forteller:

«NAV sier at når vi sender folk i praksis, så må vi sjekke om de har permittert folk. Vi har etablert faste plasser for språkpraksis i barnehage. Det er lettere. Men med arbeidspraksis så er det vanskeligere: Bedrifter som har permittert egne ansatte, kan ikke erstatte dem med flyktninger i arbeidspraksis.»

For programrådgiverne skaper dette en utfordrende situasjon, ettersom praksis for mange deltakere vil utgjøre en stor del av tiden i introduksjonsprogrammet. I noen tilfeller vil man istedenfor språkpraksis kunne tilpasse med mer språkundervisning. I andre tilfeller vil man forsøke å fylle programmet med annet innhold, gjerne i form av ulike kurs. Disse er imidlertid også vanskelige å gjennomføre i en pandemi, fordi slike kurs gjerne vil innebære at man blander kohorter fra norskundervisningen. Informantene oppgir derfor at kurs har endt med å bli avlyst av smittevern hensyn. Noen kommuner har forsøkt å utvikle noen digitale kurs som erstatning, men siden disse kursene i stor grad bygger på interaktiv dialog med kursdeltakerne er det begrensinger på hvor mange som kan delta per gang, slik at færre har fått muligheten til å delta på kurs generelt. Dette har også gjort at kommunene har hatt betydelig større kostnader for kursdeltakelse per deltaker enn normalt fordi de må ha færre deltakere per kurs. Resultatet er at mange deltakere har fått et redusert tilbud over lengre tid.

4.3 Fravær og utbetaling av introduksjonsstønad

Midlertidig forskrift:

§4, tredje ledd

«Fravær fra introduksjonsprogrammet under utbruddet av Covid-19 skal legges til programmets varighet. Ved deltakelse på deltid skal differansen mellom det som tilbys, og det som tilsvarer program på fulltid legges til programmets varighet. Fravær etter dette leddet registreres i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) under kategorien «permisjon grunnet egen sykdom».»

§5

Kommunen skal utbetale introduksjonsstønad uavhengig av fravær i perioden det ikke kan tilbys introduksjonsprogram eller det kun kan tilbys et redusert tilbud som følge av utbruddet av Covid-19. Utbetalingen skal tilsvare stønad for deltakelse på fulltid. Kommunen kan ikke gjøre trekk i eller kreve tilbakebetalt introduksjonsstønad fra perioder hvor det ikke har vært tilbudt introduksjonsprogram eller det har vært redusert tilbud som følge av utbruddet av Covid-19.

Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19

§7, annet ledd

Fravær fra introduksjonsprogrammet som følge av utbrudd av covid-19 skal legges til programmets varighet. Ved deltakelse på deltid skal differansen mellom det som tilbys, og det som tilsvarer program på fulltid legges til programmets varighet. Fravær etter dette leddet registreres i Nasjonalt introduksjonsregister under kategorien «permisjon grunnet egen sykdom».

§8

«Kommunen skal utbetale introduksjonsstønad etter introduksjonsloven kapittel 3 uavhengig av fravær som følge av utbrudd av covid-19.»

En av de første problemstillingene Kunnskapsdepartementet måtte løse i mars 2020 handlet om fraværsregler i introduksjonsprogrammet der det ikke kunne gjennomføres som normalt. Deltakernes livsopphold dekkes av introduksjonsstønad, som forutsetter oppmøte. Normalt trekkes deltakerne i stønad på bakgrunn av ugyldig fravær. For å sikre at deltakerne fortsatt hadde livsopphold, noe som også ville hjelpe til å unngå at de belastet NAV ytterligere, ble det

bestemt at de fortsatt skulle motta full introduksjonsstønning uavhengig av fravær. I midlertidig lov er ordlyden endret noe fra forskriften, og istedenfor fravær «under utbruddet av covid-19», er det fravær «som følge av utbrudd av covid-19». Dette innebar at ikke alle typer fravær automatisk skulle gi fortsatt rett til full stønning, men kun koronarelatert fravær.

Ved spørsmål om deler av regelverket var uklart, nevnte mange av informantene at fraværreglene var vanskelige å praktisere og at de hadde hatt en del spørsmål om disse. Informantene var kjent med endringen fra forskriften til loven, og at det fra slutten av mai var slik at man kunne trekke fra fravær som *ikke* var koronarelatert. Imidlertid opplevde mange at det var vanskelig å vurdere hva som var koronarelatert og ikke, samt hvordan man faktisk skulle telle fravær. Presiseringen i midlertidig lov har på denne måten skapt en rekke nye spørsmål, for eksempel: Om det har vært tilbudt hjemmeundervisning, men man ikke har fått utbytte av det fordi man samtidig har måttet følge opp barn som har hjemmeskole, er det koronarelatert fravær? Og hvordan skal det i så fall telles? En informant spurte litt retorisk, «*Og statsforvalteren har gitt klar beskjed om at de skal ha tilbake time for time, dag for dag. Men hva er det?*». Flere informanter i større kommuner oppga at de hadde hatt flere runder internt for å bestemme seg for hvordan de skulle praktisere disse bestemmelsene, og blant annet hvordan de skulle forholde seg til egenmeldinger. Som én beskrev, «*Vi har sluttet å ta inn månedlige timelister med fravær. Om en deltaker var syk med vanlig forkjølelse var det vanskelig å si om de kunne gå til legen og så dra på skolen. Det er en problemstilling fortsatt*».

I tillegg tok en av informantene opp utfordringene med å føre fravær i NIR. Det er lagt opp til at fravær skal føres om «permisjon grunnet egen sykdom», men informanten oppgir at det bare var mulig å legge inn fulltidspermisjon på denne måten, og ikke deltid, og at det derfor var vanskelig å legge til riktig ekstra tid i programmet. Informanten oppgir at det aldri hadde kommet tydelige svar på denne problemstillingen, «*men jeg gjør det nå på min måte*».

4.4 Utsatt oppstart

Midlertidig forskrift, §4, første ledd

Kommunen avgjør om det er hensiktsmessig å starte opp introduksjonsprogram for personer i målgruppen etter introduksjonsloven § 2 som ennå ikke har fått vedtak om program.

I den første delen av pandemien var det hjemmel i den midlertidige forskriften for å utsette oppstart av introduksjonsprogrammet. Denne ble tatt bort i november 2020. Vi har relativt begrenset empiri på bruk av denne bestemmelsen, som er i tråd med funnene fra spørreundersøkelsen til kommunene som tilsa at den ble relativt lite brukt (Hernes mfl. 2021). En informantene trekker fram tilfeller der nyankomne flyktninger hadde blitt bosatt mens skolen var nedstengt våren 2020, og ikke hadde digitale ferdigheter. I slike tilfeller var det vanskelig å komme i gang med norskundervisning, og oppstart ble utsatt til fysisk undervisning ble mulig igjen. Imidlertid bemerket én informant at det uansett ikke var ønskelig at folk skulle bli gående hjemme.

4.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvilket tilbud introduksjonsprogramdeltakere har fått under pandemien, sammenlignet med foregående år, og forskjeller i endringen for ulike grupper og kommuner. De kvantitative analysene av nye vedtak om ulike programtiltak før og etter mars 2020 viser at det har vært en nedgang i utvalgte tiltak, herunder helsefremmende tiltak og tiltak som innebærer at deltakeren skal være på ordinære arbeidsplasser som arbeidspraksis,

språkpraksis og ordinært arbeid. Andre tiltak har holdt seg stabile, herunder tiltak for sosiale og frivillige nettverk, norskopplæring og utdanning.

I intervjuene med kommuner kommer det frem at det har vært særlig utfordrende å tilby ulike typer praksis på ordinære arbeidsplasser. I tillegg kommer det frem at det har vært krevende å lage alternative tiltak som erstatning for praksis grunnet smittevern hensyn, spesielt i kommuner med vedvarende høyt smittetrykk. De kvantitative analysene viser at utdanningstiltak og norskundervisningen har holdt seg nokså stabilt. I intervjuene eksemplifiseres det flere utfordringer med overgang til digital undervisning og utdanning, men det understrekes at disse tilbudene i stor grad blitt opprettholdt, selv om det i perioder har vært varierende kvalitet. Flere påpeker at de har vært spesielt bekymret for utbytte deltakere i spor 1 har hatt i denne perioden.

Kapittel 2 i midlertidig lov regulerer også fraværs- og stønadsregler. Flere informanter uttrykker at de har opplevd flere uklarheter rundt fraværsreglene. Selv om det ble en presisering fra mai 2020, har det vært uklarheter i hvordan disse skal tolkes, og det er enten utviklet interne rutiner i større kommuner, eller så har programrådgivere i mindre kommuner funnet lokale løsninger. Disse uklarhetene kan medføre at fraværsreglene har vært praktisert ulikt i kommuner, noe som truer likebehandlingsprinsippet vedrørende om deltakerne har fått like forlengelser i program grunnet fravær tilknyttet covid-19.

5 Tiltak i kapittel 1 i midlertidig lov

I dette kapittelet vil vi søke svar på følgende spørsmål:

- 1) I hvilken grad har kommunene benyttet tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov?
 - a. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper?
 - b. Er det forskjeller mellom kommuner?
- 2) Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører tiltakene?
 - a. I hvilken grad har tiltakene i pakken bidratt til et styrket tilbud i kommunene?
 - b. Hvilke utfordringer har det vært i implementeringen?

Formålet med kapittel 1 i midlertidig lov er «å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap», og ble iverksatt 1. august 2020. I dette kapittelet tar vi for oss de ulike tiltakene i kapittel 1, herunder 1) utvidet programtid for introduksjonsprogramdeltakere, 2) utvidet norskopplæring, 3) karriereveiledning, og 4) forsterket program for introduksjonsprogramdeltakere. For hvert tiltak presenterer vi først analyser av bruken av ulike tiltak der vi også analyserer om det er forskjeller mellom bruk i ulike kommuner, samt om det er forskjeller i bruk av tiltak for ulike type deltakere. Videre beskrives kommunenes, fylkeskommunenes og karrieresentrenes vurdering av de ulike tiltakene og hvilke utfordringer de har møtt på i iverksettelsen av loven.

5.1 Utvidet introduksjonsprogram

Midlertidig lov §2, første ledd

Deltakere som startet introduksjonsprogrammet før 1. januar 2019, har rett til å få utvidet programmet med inntil seks måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning.

Tiltaket «utvidet programtid» innebærer at kommuner kan gi deltakere opptil 6 måneder utvidet introduksjonsprogram for personer som var i slutfasen høsten 2020. Ved utarbeidelsen av proposisjonen, ble det lagt til grunn at deltakere som skulle avslutte høsten 2020 ville møte et usikkert arbeidsmarked, der mange ville stille svakt på grunn av lite erfaring, og at det kunne være behov for ytterligere kvalifisering for å styrke målgruppens kompetanse i et hard prøvd arbeidsmarked. Selv om kommunene allerede hadde mulighet til å forlenge programtiden til totalt 3 år i henhold til introduksjonsloven, blir denne muligheten brukt i varierende grad av kommunene. Tilskuddet til utvidet programtid var ment å gi kommunene et direkte insentiv til å øke programtiden til deltakere – både for de som hadde nådd sin maksimumsgrense på 3 år, men også for å øke programtiden for deltakere mer generelt.

5.1.1 Gjennomsnittlig programperiode har økt etter innføring av midlertidig lov

Det finnes ikke et eget vedtak i NIR som identifiserer om det er gjort vedtak om utvidet program i henhold til midlertidig lov, i og med at kategoriene i NIR ikke har blitt oppdatert for å ta inn disse nye hjemlene. For å analysere om kommunene har benyttet muligheten til å gi utvidet programtid for deltakere vil vi derfor sammenligne gjennomsnittlig programtid for deltakere som avsluttet programmet *etter* innførelsen av tiltak om utvidet program som ble iverksatt august 2020, med deltakere som avsluttet programmet *før* dette tiltaket var innført. Målgruppen for utvidet programtid i integreringspakke I og tilhørende midlertidig lov er personer som hadde startet program før 1. januar 2019, og utgjør populasjonen for denne analysen (målgruppen er utvidet for integreringspakke II, men vil følges opp i etterfølgende evaluering av integreringspakke II). Analysen inkluderer personer som har *avsluttet programmet* i perioden fra januar 2019 til og med

januar 2021 (perioden vi har tilgjengelige data). Gjennomsnittlig programtid er utregnet ved å regne total programtid (sluttdato minus oppstartdato), og trekke fra gyldig fraværs- og permisjonsdager og -timer.⁹

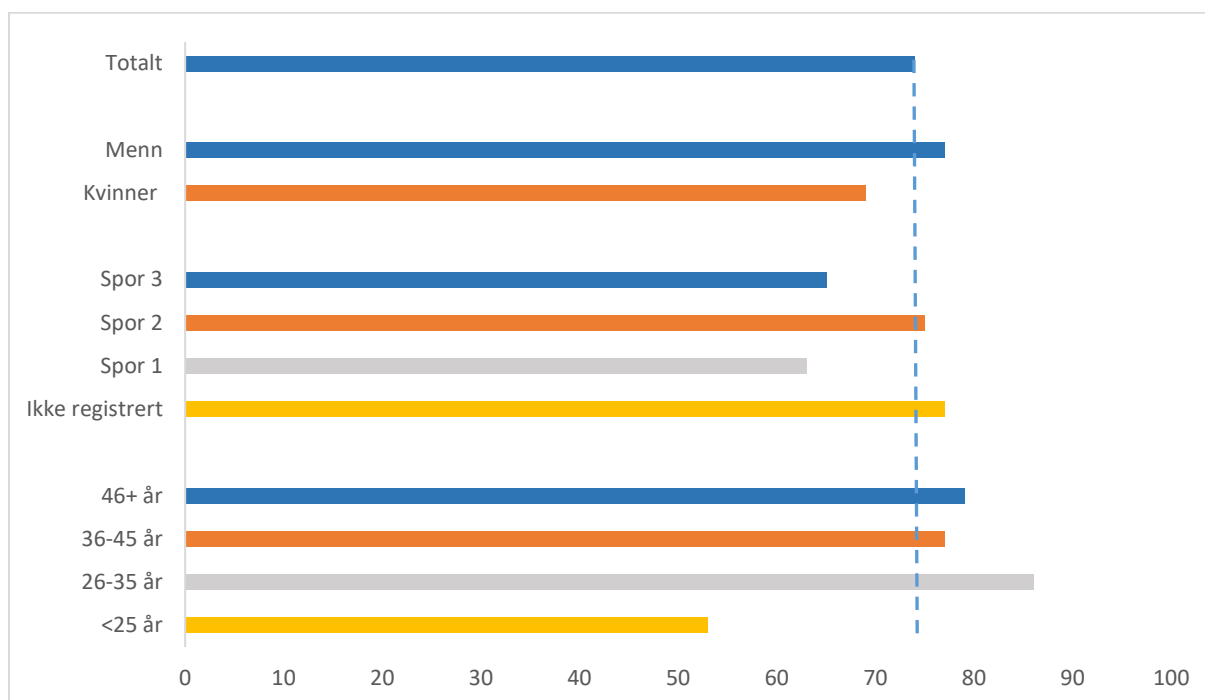
Tabell 5.1: Sammenligning av gjennomsnittlig programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid.

Gjennomsnittlig tid i program	Før august 2020 (jan 2019- jul 2020)	Etter august 2020 (aug 2020-jan 2021)	Differanse (økning siden mid. lov)
Dager	820 dager	893 dager	74 dager
År/måneder	2 år og 3 måneder	2 år og 5,4 måneder	2, 4 måneder

Tabell 5.1 viser at det har vært en økning i gjennomsnittlig programtid på totalt 2,4 måneder når vi sammenligner deltakere som avsluttet program før midlertidig lov, med deltakere som avsluttet programmet etter at behovsprøvd rett på utvidet program var innført. Dette indikerer at tiltaket om utvidet program i stor grad er blitt benyttet av kommunene, og underbygger svarene vi fikk i spørreundersøkelsen til integreringsansvarlige i kommunene gjennomført i januar 2021 (Hernes mfl. 2021).

Vi har også undersøkt om det er eventuelle forskjeller mellom økning i gjennomsnittlig programtid for ulike typer deltakere og i ulike type kommuner.

Figur 5.1: Økning i antall dager programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid, fordelt på kjønn, spor og alder.

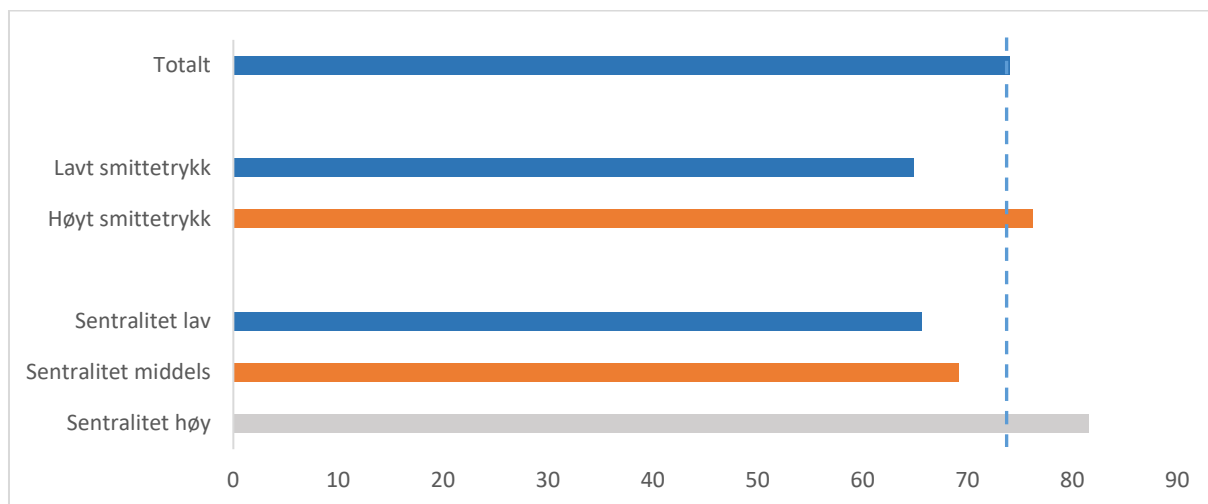


Figur 5.1 viser at det er en liten gjennomsnittlig forskjell for kjønn, der menn i gjennomsnitt har fått åtte dager lengre gjennomsnittlig økning i programtid sammenlignet med kvinner. Vedrørende forskjeller mellom deltakere i ulike spor har hovedsakelig deltakere i spor 2 og de som ikke er

⁹ I utregningen av total programtid minus gyldig fravær var det 79 deltakere som fikk negative tall (altså at de hadde registrert flere fraværsdager/timer enn dager i program) eller null timer. Disse tallene skyldes nok feilregistreringer i NIR og er derfor ekskludert fra analysen. Det var også noen observasjoner som har registrert over 2000 timer (3 deltakere stk) og disse er også fjernet fra analysen.

registrert fått noe lengre utvidelser enn deltakere i spor 1 og 3. Det er derimot en betydelig forskjell når vi sammenligner ulike aldergrupper. Den yngste aldergruppen (til og med 25 år) har fått gjennomsnittlig cirka 25-30 færre dager utvidelse sammenlignet med de andre aldersgruppene. En mulig forklaring på denne forskjellen kan være at yngre personer i programmet oftere er i utdanningsløp, og at utdanningsløpene til tross for mindre fysisk undervisning i stor grad har opprettholdt tilbudet og progresjonen, mens det har vært vanskeligere å opprettholde andre tilbud, som arbeidspraksis ol. (se nærmere beskrivelse av dette i kapittel 4.2.)

Figur 5.2: Økning i antall dager programtid før og etter innføring av rett til behovsprøvd utvidelse av programtid, fordelt på kommunalt smittetrykk og sentralitet.



Vi ser en tydelig trend blant kommunene når det gjelder ulikt smittetrykk og sentralitet selv om forskjellene ikke er veldig store. Siden retten til utvidet program skal være en behovsprøvd rett, er det ikke overraskende at deltakere i kommuner med høyt smittetrykk har en større økning i programtid enn kommuner med lavt smittetrykk. Vi finner også en forskjell i kommuner med ulike sentralitet. Kommuner i mer sentrale strøk har gjennomsnittlig gitt flere dager utvidet program sammenlignet med kommuner i mindre sentrale strøk, med en forskjell på 13 (middels sentralitet) og 16 (lav sentralitet) dager.

5.1.2 Et kjærkomment tiltak med noen tolkningsutfordringer

Spørreundersøkelsen til integreringsansvarlige viser at utvidet introduksjonsprogram er det tiltaket som har vært mest brukt av tiltakene i midlertidig lov (Hernes mfl. 2021), og dette understøttes av analysene over. I spørreundersøkelsen uttrykte også majoriteten av kommunene at de hadde fått tilstrekkelig og forståelig informasjon om tiltaket. Intervjuene viser dog at kommunene har tolket regelverket noe ulikt, og at flere kommuner har laget interne retningslinjer for å sikre lik praksis for utvidet program internt i kommunen.

Introduksjonsloven gir mulighet til å forlengelse av introduksjonsprogram med opptil ett år (totalt tre år) for deltakere som har behov for det (Introduksjonsloven § 5). Mange kommuner nevner derfor at de ville gitt forlengelser i introduksjonsprogram for flere deltakere uavhengig av lovendring med midlertidig lov, fordi de allerede har et handlingsrom i eksisterende lovverk. Det påpekes likevel av flere at tiltaket om utvidet program – og ikke minst de medfølgende midlene til dette i integreringspakken – var veldig kjærkomment og førte til utvidelser som de ellers ikke ville gitt. For kommunene som hadde deltakere i sitt tredje år i introduksjonsprogrammet ved pandemiens utbrudd var lovendringen helt nødvendig for å kunne gi utvidet program. Én kommune forteller også at praksis i kommunen som hovedregel var toårig introduksjonsprogram (med sjeldne unntak om forlengelser), men at grunnet midlertidig lov og ekstra tilførte midler

hadde de nå gitt flere forlengelser enn i tidligere år. Andre uttrykker at de generelt har behovsprøving av forlengelser av program, men at de nå har vært litt rausere enn tidligere.

Det var dog uklart for flere hvordan tiltaket om utvidet program i midlertidig lov skulle tolkes opp mot introduksjonslovens mulighet til å forlenge til maksimalt tre år: Skulle man først forlenge i henhold til vanlig introduksjonslov opp til tre år, og eventuelt deretter bruke utvidelsesmuligheten i midlertidig lov på inntil seks måneder, eller kunne utvidelsen i midlertidig lov benyttes før man hadde benyttet handlingsrommet i introduksjonsloven med inntil tre års program? Som en informant sier: «*Vi hadde mange runder da vi lagde retningslinjene for å finne en praksis på dette [utvidet programtid]. Vi opplevde det ikke så lett*». I mangel på avklaring fra sentralt hold, utviklet en større kommune egne interne retningslinjer for dette, der de landet på å gi forlengelser gjennom midlertidig lov først, og eventuelt deretter vurdere behov for ytterligere forlengelser i henhold til introduksjonsloven (det tredje året som introduksjonsloven åpner for).

Selv om utvidet program blir trukket frem som det mest brukte tiltaket, uttrykker flere statsforvaltere bekymring for at tiltaket om utvidet program har vært gjenstand for en nokså streng tolkning i noen kommuner. Én statsforvalter trekker frem et eksempel der kommunene i utgangspunktet hadde vurdert at siden behovsprøving av utvidet program skal gjøres basert på om «*deltakeren har behov for utvidelsen for å komme i jobb eller utdanning*», så ville deltakere med eksisterende tiltak om videregående opplæring *ikke* ha rett til utvidelse fordi de allerede var i videregående utdanning. En annen statsforvalter fikk en klagesak vedrørende samme problematikk som også viser en streng praksis hos kommunene. Klager mente at hen hadde fått veldig lite ut av digital hjemmeundervisning og søkte utvidelse. Kommunen avsto utvidelsen begrunnet med at hen allerede var i gang med videregående opplæring, og derfor var utelukket fra å få utvidet programtid. Statsforvalteren (etter avklaring med IMDi) mente at behovet for utvidelse skulle vurderes for alle deltakere i program uavhengig av om de var i videregående opplæring, så kommunens vedtak ble opphevet. Denne statsforvalteren var nokså bekymret for at få deltakere i introduksjonsprogrammet faktisk hadde fått rettighetene sine til utvidet program fordi kommunene kan ha tolket dette nokså strengt. Selv om analysene over, samt spørreundersøkelsen til kommunene, indikerer at tiltaket har blitt godt brukt i kommunene, kan det likevel være en risiko for at tolkningsrommet har medført ulike praksis i kommunene vedrørende hvor strengt tiltaket skulle tolkes, og dermed en risiko for at deltakere har fått oppfylt sin rettighet ulikt på tvers av kommuner.

5.2 Utvidet norskopplæring

Midlertidig lov §3

Deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter [introduksjonsloven § 17](#) første ledd og som avslutter opplæringen før 31. desember 2020, har rett til utvidet opplæring i norsk i inntil seks måneder.

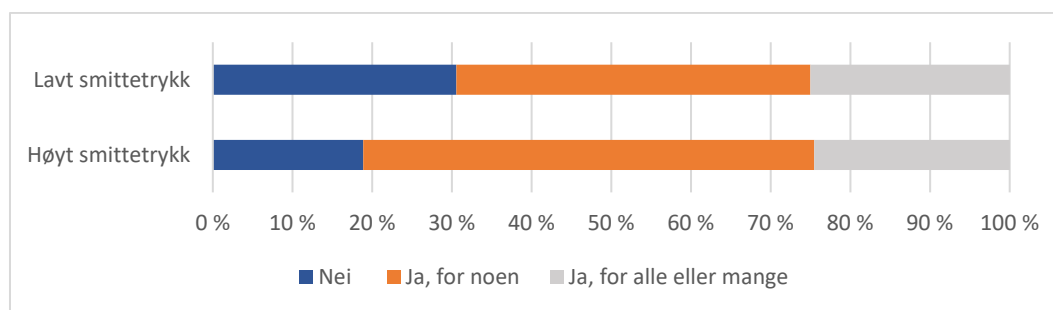
I integreringspakken og midlertidig lov ble det også innført *rett* til utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap, med mulighet til utvidet opplæring i inntil seks måneder. I motsetning til de andre tiltakene i kapittel 1 i midlertidig lov var dette en rettighet for deltakerne, og ikke en *behovsprøvd rettighet*. Dette innebar at samtlige deltakere i målgruppen skulle ha fått tilbud om utvidet norskopplæring, men det var kommunen som skulle vurdere omfanget innenfor maksimalgrensen på seks måneder. Satt på spissen: Alle i målgruppen hadde rett på utvidet opplæring, men kommunen skulle behovsprøve om utvidelsen skulle gjelde én time eller fulltid i seks måneder.

5.2.1 Utvidet norskopplæring ble mest brukt i sentrale kommuner og kommuner med høyt smittetrykk

På tidspunktet for gjennomføringen av dette oppdraget, var det ikke gått tilstrekkelig tid for å få data som kunne gi et hensiktsmessig bilde av bruken av norskopplæring basert på NIR-registreringer.¹⁰ I underveisevalueringen for integreringspakken og midlertidig lov (Hernes mfl. 2021) presenterte vi overordnede funn fra spørreundersøkelsen til kommunene, men vi gjorde ikke analyser av forskjeller mellom ulike type kommuner. I mangel på tilstrekkelige NIR-data, vil vi derfor med utgangspunkt i spørreundersøkelsen analysere om det er forskjeller i bruken av utvidet norskopplæring i ulike kommuner.

I spørreundersøkelsen spurte vi om kommunen i den aktuelle perioden (fra august til desember 2020) hadde tilbudt utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap for deltakere som skulle avslutte opplæringen i det aktuelle tidsrommet.

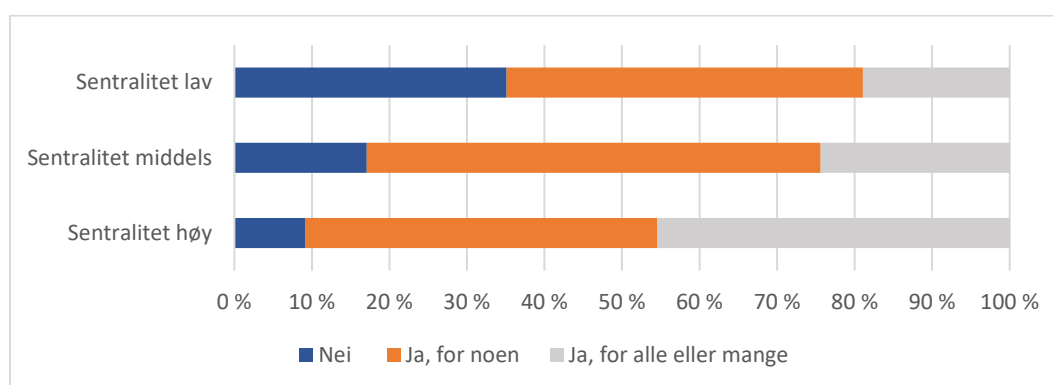
Figur 5.3: Andel kommuner som svart at de har gitt utvidet norskopplæring, aug-des 2020, fordelt på smittetrykk i kommunen



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

Figur 5.3 viser at det er små forskjeller mellom kommuner med høyt og lavt smittetrykk, men det er 12 % prosentpoeng flere kommuner med lavt smittetrykk som *ikke* har gitt utvidet norskopplæring til noen deltakere sammenlignet med kommuner med høyt smittetrykk.

Figur 5.4: Andel kommuner som har svart at de har gitt utvidet norskopplæring, aug-des 2020, fordelt på sentralitet i kommunen.



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

¹⁰ I motsetning til introduksjonsprogram, registreres ikke avslutningsdato for norskopplæring, og det kan være vanskelig å identifisere den relevante populasjonen. En slik analyse vil være mer hensiktsmessig når man har data for en lengre periode etter at vedtaket om utvidet norskopplæring hadde blitt iverksatt, og vil inkluderes i planlagt oppfølgende evaluering av integreringspakke II.

Figur 5.4 viser en tydelig sammenheng mellom bruk av tiltaket om norskopplæring og kommunens sentralitet – jo mer sentral kommunen er jo mer brukt er tiltaket. I de mindre sentrale kommunene svarer 35 % at de ikke har tilbudt norskopplæring til sine deltakere, mens dette synker suksessivt, og blant de mest sentrale kommunene er det kun i underkant av 10 % som svarer dette. Det er også en større andel i de mest sentrale kommunene som har tilbudt utvidet norskopplæring for mange eller samtlige deltakere i målgruppen.

5.2.2 Behovsprøvd eller rettighetsbasert utvidelse?

Midlertidig lov gir deltakere *rett* til utvidet opplæring i norsk i inntil seks måneder. I motsetning til utvidet program og forsterket program er dette ikke en *behovsprøvd* rett, så bestemmelsen innebærer at midlertidig lov legger opp til at samtlige deltakere i målgruppen (både de i introduksjonsprogrammet og andre grupper med rett og plikt) skulle fått utvidet norskopplæring i noen grad, selv om kommunene kunne vurdere hvor lang utvidelse de skulle få. I prinsippet – ved en fullstendig implementering av tiltaket – skulle derfor egentlig samtlige kommuner som hadde deltakere i målgruppen svart at alle deltakere hadde fått dette tiltaket. Svar fra spørreundersøkelsen viser at kommunene i liten grad har gitt utvidet norskopplæring til *mange* eller *samtlig*e av sine deltakere i målgruppen. Totalt sett svarte kun 25 % av kommunene at de har tilbudt utvidet norsk- og samfunnsopplæring for alle eller mange deltakere i målgruppen. 75 % av kommunene har svart at de ikke har gitt utvidet norskopplæring eller kun gitt det til noen få deltakere (jamfør Hernes mfl. (2021) og analyser over).

De kvalitative undersøkelsene tyder på at forskjellen mellom utvidet og forsterket program som skulle være behovsprøvd, og utvidet *rett* til norskopplæring, er en nyanseforskjell som flere informanter ikke har fått med seg. Flere av statsforvalterne påpeker at de ikke har vært oppmerksomme på denne nyanseforskjellen, og de har heller ikke fått spørsmål fra kommunene når det gjelder rett til utvidet norskopplæring, slik at de ikke har undersøkt det nærmere. Et par av de intervjuede statsforvalterne uttrykte derfor bekymring for at denne forskjellen også kan ha gått under radaren hos kommunene, og at de har behandlet utvidet norskopplæring som en *behovsprøvd* rett tilsvarende utvidelser av introduksjonsprogrammet.

Det er viktig å påpeke at i forbindelse med integreringspakke II som ble iverksatt i februar 2021, er det presisert i IMDi informasjonsmateriale at denne utvidelsen ikke er behovsprøvet:

«Et viktig poeng her er at mens utvidet tid i introduksjonsprogrammet er en behovsprøvd rett – det vil si at kommunene først skal vurdere om de mener det er behov for utvidet introduksjonsprogram - så er ikke utvidet norskopplæring behovsprøvd. Deltakerne i målgruppen for utvidet norskopplæring har rett til utvidet norskopplæring. Det som kommunene skal vurdere er omfanget av opplæringen – ikke om den enkelte skal ha utvidet norskopplæring.»¹¹

5.2.3 Andre tolknings spørsmål

Intervjuene belyser også at kommunene har forbeholdt seg veldig ulikt dette tiltaket, tilsynelatende fordi flere mener at deler av bestemmelsen er uklare. Én kommune sier at de ikke har benyttet tiltaket i midlertidig lov spesifikt, men at de generelt har en behovsprøving av norskopplæring og at alle «*får nok timer til å nå målene sine*». De påpeker at de i den aktuelle perioden har gitt utvidet norsk som tiltak, men påpeker at dette heller har vært en del av de generelle rutinene deres for behovsprøving, og derfor egentlig ikke kan anses som en implementering av midlertidig lov. Én annen informant som hadde ansvar for introduksjonsprogramdeltakerne forteller derimot at alle deres deltakere har fått utvidet

¹¹ <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/informasjon-om-integreringspakke-ii/>

norskopplæring og at de aktivt benyttet den lovfestede utvidede retten i midlertidig lov ovenfor voksenopplæringen for deltakere som hadde overskredet 3000 timer. Informanten forteller at:

«Noen var ferdig med 3000 timer og fikk beskjed om at de måtte slutte, og vi kontaktet skolen. Alle fikk de rettighetene de hadde. Noen var ferdig med alle timene de hadde rett til, men vi tok kontakt med lærerne og krevde tilbudet, egentlig.»

En informant i en kommune reflekterte over at det var flere uklårheter knyttet til målgruppen for bestemmelsen, som følge av den noe uklare formuleringen «som avslutter opplæringen før 31. desember 2020». Informanten påpekte at dette kunne tolkes på flere måter: «*Gjaldt det oppnådd bestemt nivå, tatt prøve, nådd frist på 3 eller 5 år, antall timer? Vi endte opp med 4-5 forskjellige definisjoner*». IMDi og statsforvalter kom inn i prosessen, og statsforvalter avklarte til sist at bestemmelsen skulle tolkes vidt med alle de ulike mulighetene.

Utover målgruppen var det også noe uklart for en del informanter hvordan man skulle bestemme lengden på forlengelsen. En informant fra voksenopplæringa i en kommune viste til at de automatisk hadde gitt alle i målgruppen en automatisk 6 måneders forlengelse. Dette har vært gjort flere steder, ettersom informantene var usikre på hva slags kriterier som eventuelt skulle benyttes for å differensiere mellom korte og lange utvidelser (noe som heller ikke er presisert i IMDis senere informasjon). En informant reflekterer over at ettersom de ikke fant noen «logiske skiller», tilsa likebehandlingsprinsippet at alle burde få seks måneder. Samme informant uttrykte at de hadde vanskeligheter med å forstå *formålet* med tiltaket om utvidet norskopplæring. I midlertidig lov står det at formålet med loven er å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Informanten stilte likevel spørsmål med denne formuleringen, siden utvidet norskopplæring var en rettighet alle i målgruppen hadde krav på. Hva med personer i målgruppen som *ikke* opplevde negative konsekvenser av pandemien? Og skulle vurderingen gjøres basert på om deltakeren skulle bli bedre rustet til arbeidslivet, eller generelt gi økte norskkunnskaper? I mangel av en klar forståelse av hva hensikten med tiltaket var, opplevde informanten bestemmelsen som vanskelig å praktisere vedrørende hvilke kriterier de skulle legge til grunn for å vurdere lengden på utvidelsen.

5.3 Karriereveiledning

Midlertidig lov §2 fjerde ledd (tidligere tredje ledd):

Deltakere nevnt i paragrafen her har rett til å få vurdert behovet for karriereveiledning og få gjennomført karriereveiledning dersom det er behov.

Midlertidig lov §4 første og annet ledd:

Kommunen sørger for [...] å vurdere behovet for karriereveiledning etter § 2 fjerde ledd.

Fylkeskommunen sørger for karriereveiledning etter bestemmelsene i § 2 fjerde ledd.

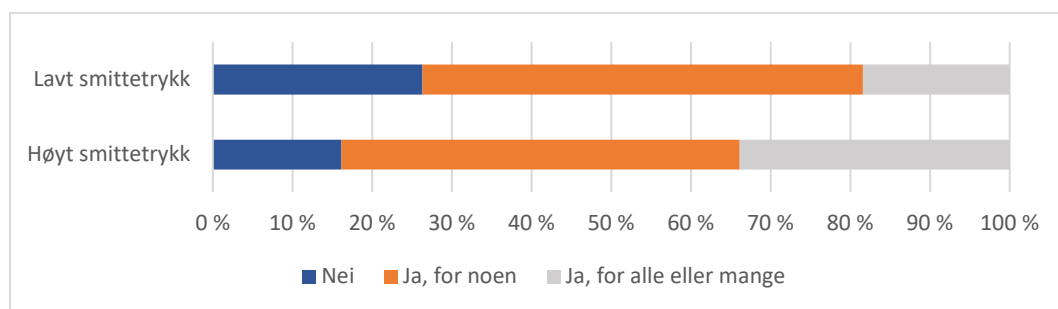
Fylkeskommunene overtok det regionale ansvaret fra IMDi i forbindelse med regionreformen, som trådte i kraft 1.januar 2021. I noen fylkeskommuner medførte dette at ansatte fra IMDis regionskontor ble overført til fylkeskommunen, mens det i andre fylkeskommuner ble tilsatt nye personer på integreringsfeltet. Med innføringen av midlertidig lov ble fylkeskommunens inntog i integreringsprosessen noe fremskyndet, spesielt knyttet til ansvaret for å tilby karriereveiledning. Et viktig spørsmål i denne evalueringen har derfor vært i hvilken grad karriereveiledning i tråd med midlertidig lov har blitt tilbudt og utført, og funnene i underveisevalueringen tydet på at det varierte.

5.3.1 Kommuner med lavt smittetrykk har i mindre grad vurdert behovet for karriereveiledning enn kommuner med høyt smittetrykk

Departementet prioriterte å iverksette tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov så raskt som mulig, men som nevnt i proposisjonen innebar dette at det ikke var mulig å gjøre nødvendige tilpasninger i NIR for samtlige tiltak (se nærmere beskrivelse i kapittel 6.4.1). For den aktuelle analyseperioden høsten 2020 har kommunene ikke vært pliktig å registrere bruk av karriereveiledning, og det har også vært karrieresentre og kommuner som ikke har hatt tilgang til de aktuelle systemene der dette kan registreres. Det vil derfor ikke være mulig å hente ut fullstendig og pålitelige data for dette fra IMDis systemer for samtlige kommuner. I underveisevalueringen for integreringspakken og midlertidig lov (Hernes mfl. 2021) presenterte vi overordnede funn fra spørreundersøkelsen til kommunene, men vi gjorde ikke analyser av forskjeller mellom ulike type kommuner. I mangel på tilstrekkelige data om karriereveiledning i IMDis systemer, vil vi derfor med utgangspunkt i spørreundersøkelsen analysere om det er forskjeller i bruken av karriereveiledning i ulike kommuner.

I spørreundersøkelsen spurte vi om kommunen i den aktuelle perioden (fra august til desember 2020) hadde vurdert behovet for karriereveiledning til introduksjonsprogramdeltakere i henhold til midlertidig lov.

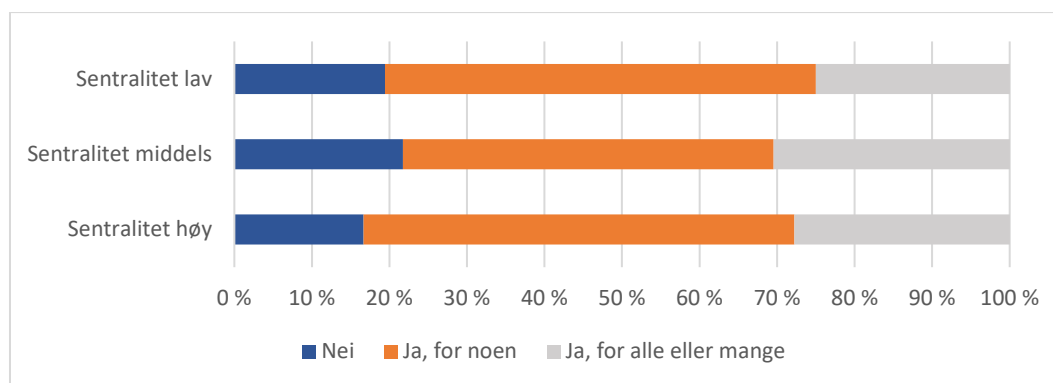
Figur 5.5: *Andel kommuner som vurdert behov for karriereveiledning iht. midlertidig lov, august 2020, fordelt på smittetrykk i kommunene.*



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

Figur 5.5 viser at kommuner med høyt smittetrykk har vurdert behovet for karriereveiledning for sine deltakere i større grad enn kommuner med lavt smittetrykk. I kommuner med lavt smittetrykk har 10 prosentpoeng flere kommuner svart at de ikke har vurdert behovet for karriereveiledning, mens 10 prosentpoeng færre kommuner har svart at de har gjort dette for mange eller alle deltakerne.

Figur 5.6: Andel kommuner som vurdert behov for karriereveiledning iht. midlertidig lov, august 2020, fordelt på sentralitet i kommunene.



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

Figur 5.6 viser at det ikke er noen betydelige forskjeller mellom kommuner med ulik sentralitet og hvorvidt de har vurdert behovet for karriereveiledning i henhold til midlertidig lov.

5.3.2 Uklarhet i lovbestemmelsen – ‘rett ved behov’

I midlertidig lov står det at deltakere «*har rett til å få vurdert behovet for karriereveiledning og få gjennomført karriereveiledning dersom det er behov*». I prinsippet – ved en fullstendig implementering av tiltaket – skulle derfor egentlig samtlige kommuner som hadde deltakere i målgruppen svart at alle deltakere hadde fått vurdert behovet for karriereveiledning i spørsmålene presentert fra spørreundersøkelsen over. I intervjuene påpekte likevel en statsforvalter at lovformuleringen med konstruksjonen «rett til... dersom behov» er krevende, fordi det er noe uklart hva som ligger i kommunens plikt til å vurdere, og om de skal gjennomføre en formell vurdering av alle deltakerne. En annen statsforvalter oppgir at de hadde et inntrykk av at karriereveiledning er lite brukt, men at de ikke kunne vite i hvor stor grad kommunene hadde vurdert behovet for karriereveiledning. Flere av karrieresentrene oppgir at det har vært lite pågang fra kommunene. En informant sier at «*Det har ikke kommet noen forespørsler som jeg vet om*». En annen sier at «*I [mellomstor by] fikk vi ikke en eneste henvendelse*». En tredje, i et mer gråskgrendt strøk, kommenterer at «*det som kanskje forbauser oss også var at det var veldig stille fra kommunene*». Fylkeskommuner og karrieresentre som ikke har mottatt forespørsler om karriereveiledning sitter igjen med en usikkerhet om hvorvidt mangelen på forespørsler bunner i at bestemmelsen ikke er kjent, at kommunen ikke har vurdert behovet, eller at de har gjort en behovsvurdering og funnet at det ikke behov for karriereveiledning. Svarene fra spørreundersøkelsen presentert over indikerer at det nok er en kombinasjon. Dette understøttes også av de kvalitative intervjuene. Flere informanter i kommunene oppgir at de vurderte at det ikke var behov hos deres deltakere: «*Vi hadde vel ikke så mange i kategorien. Vi har vurdert at karriereveiledning ikke var nødvendig*».

5.3.3 Praktiske utfordringer med å innføre et nytt tiltak på kort tid

I motsetning til utvidet programtid og utvidet norskopplæring som er en forlengelse av eksisterende og etablerte tiltak, var innføringen av behovsprøvd karriereveiledning i midlertidig lov en slags fremskyndelse av ett av de nye tiltakene i ny integreringslov som skulle implementeres i januar 2021. Flere informanter påpeker at det under pandemien var utfordrende å skulle innføre et nytt tiltak som de ikke hadde rutiner eller nær kjennskap til. En del kommuner har selv tilbudt karriereveiledning tidligere, og valgte å heller fortsette med det høsten 2020, siden det var krevende å etablere noe nytt på kort tid under pandemien.

I intervjuene ser vi et viktig skille mellom kommuner som allerede hadde og ikke hadde opprettet samarbeid mellom kommunen og karrieresenter, for eksempel i forbindelse med prøveprosjekter eller integreringsmottak, eller fordi det ellers er opparbeidet lokale rutiner for å bruke tjenestene til karrieresentrene. De kommunene som allerede hadde etablerte samarbeidsrelasjoner som man kunne lene seg på i innføringen av de nye bestemmelsene, benyttet tilbudet i større grad. En informant i en kommune beskrev at de hadde hatt deltakere på karriereveiledning hos fylket over mange år: «*De har kontorer i nærmiljøet, og vi har et godt samarbeid der. Jeg har ikke gjort noe ekstra i forhold til covid-19*». Et annet godt eksempel er et karrieresenter som hadde deltatt i et prøveprosjekt om karriereveiledning til introduksjonsprogramdeltakere, der én av deres kommuner også deltok. Karrieresenter oppga at kommunen de hadde et eksisterende samarbeid med gjennom prøveprosjektet i større grad tok kontakt om karriereveiledning i henhold til midlertidig lov høsten 2020 enn de andre kommunene som ikke hadde deltatt i prøveprosjektet og der det ikke allerede var opprettet rutiner for samarbeid.

Innføringen av karriereveiledning som tiltak i midlertidig lov førte også til andre praktiske utfordringer, eksempelvis vedrørende tolketjenester. Kommunene har lang erfaring med bruk av tolk i kommunikasjon med deltakere i introduksjonsprogrammet. For flere av fylkeskommunene og mange karrieresentre og -veiledere er derimot tolkebruk noe nytt. Ettersom karriereveiledning generelt er et frivillig tilbud, plikter ikke fylkeskommunen å stille med tolk, og veisøkere som eventuelt har et slikt behov er i så fall ansvarlige for dette selv, slik informantene ser det. I ny integreringslov er det klart at fylkeskommunen er ansvarlig for å stille med tolk, og at det vil være nødvendig ettersom samtalen skal skje innen tre måneder fra bosetting. Informantene synes å dele forståelsen at fylkeskommunen har et tilsvarende ansvar under midlertidig lov, men det fremgår imidlertid at det har vært en del usikkerhet rundt dette. Én informant i fylkeskommunen forteller at «*vi holdt på med det med hvem som skal betale for tolken. Min leder sa til slutt at vi tar det, og så fant vi ut at det sto det et sted*». Selv om samtlige fikk avklart at det var fylkeskommunen som skulle ta regninga for tolketjenestene, var det likevel flere som påpekte at innføringen av karriereveiledning høsten 2020 gjorde at de måtte finne ad hoc løsninger på dette siden fylkeskommunene ikke hadde rutiner eller rammeavtaler på plass. Noen karrieresentre som hadde vært med i forprosjekter eller hadde jobbet med integreringsmottak, hadde allerede erfaring med tolkebruk og har fortsatt å bruke tolker de har god erfaring med. Andre fylkeskommuner og karrieresentre har lent seg mer på kommunenes erfaring, og har bedt dem bestille tolk for deltakerne de henviser. Fylkeskommunene har til dels ordnet det slik at fakturaer sendes til dem fra karrieresentrene eller kommunene i etterkant. En fylkeskommune beskriver at tolketjenester i forbindelse med midlertidig lov har vært en plutselig utfordring å løse, som «*kom litt bardust på*».

5.3.4 Ulik tilnærming fra karrieresentre overfor kommunene

Loven etablerer ikke noen selvstendig plikt for fylkeskommunen eller karrieresentrene til å oppsøke kommuner eller deltakere for å tilby karriereveiledning. I henhold til loven skal *kommunen* vurdere behovet, mens fylkeskommunen har ansvar for å tilby karriereveiledning ved vurdert behov. Intervjuene avdekker likevel at karrieresentrene har hatt svært ulike kunnskap om midlertidig lov, og at deres tilnærming overfor kommunene har variert betydelig.

For det første, ikke alle karrieresentrene vi har vært i kontakt med har vært like oppmerksomme på ansvaret de har hatt under midlertidig lov. Mens de har vært i gang med forberedelser til ny lov, har tilsynelatende midlertidig lov til dels falt litt igjennom, for eksempel på grunn av endringer i bemanning. Det er også flere karrieresentre som ikke har mottatt midler lokalt, slik vi viste i underveisevalueringen (Hernes mfl. 2021). Blant informantene våre var enkelte ikke klar over at midler var tildelt til dette formålet. En oppgir å ha fått midlene etter å ha «*staket oppover i systemet*». Under våre intervjuer, var det flere informanter som etterspurte mer informasjon fra oss forskere om tildelingene slik at de eventuelt kunne undersøke mulighetene for å få midler lokalt.

For det andre finner vi at karrieresenterne har hatt ganske ulik praksis og innstilling når det gjelder deres nye ansvar og oppdrag, som vi skjematiserer i tabellen.

Tabell 5.2: *Karrieresentrene's tilnærming til oppdraget*

Proaktiv tilnærming 1	Et karrieresenter ble tidlig oppmerksom på den nye oppgaven, og bekymret for om de hadde tilstrekkelig kapasitet. De kontaktet «sine» kommuner og ba om å få prioriterte lister, slik at de kunne begynne i 2020 med de som hadde størst behov, og ta øvrige deltakere i 2021. Tilbudet ble godt brukt.
Proaktiv tilnærming 2	Et karrieresenter ble kjent med midlertidig lov og opplevde å ikke få henvendelser som forventet. De etablerte derfor et enkelt skjema for timebestilling som de distribuerte til kommunene og informerte om. Etter dette økte etterspørselen.
Reaktiv tilnærming	Et karrieresenter ble etter hvert kjent med ny oppgave i tråd med midlertidig lov, men hadde ikke fått midler til det lokalt, og hadde begrenset kapasitet. De avventet henvendelser fra kommunene, som i liten grad kom. De var usikre på hvorvidt dette skyltes mangel på behov eller noe annet, men hovedinntrykket var at det ikke var behov.
Avventende tilnærming	En kommune beskriver at fylkeskommunen har vært «ganske avventende i forhold til ny lov», og at det ikke er kommet i gang karriereveiledning i tråd med midlertidig lov eller utarbeidet rutiner for dette, og derfor ikke tilbød dette høsten 2020.
Avvisende tilnærming	En kommune opplevde at karrieresenteret avlyste fem karriereveiledninger de hadde bedt om, fordi de ikke var booket inn på den måten karrieresenteret ønsket, og kommunen valgte derfor ikke å gå videre med bestillingen.

Lovformuleringen i midlertidig lov legger ikke opp til at karrieresentrene skal bedrive proaktivt informasjonsarbeid overfor kommunen eller deltakere, men at de skal stille med karriereveiledning etter forespørsel fra kommunen der kommunen har konstatert behov. De kan derfor ikke forventes å innta de proaktive tilnærmingene beskrevet over, men det fremstår fra materialet som at flere deltakere i introduksjonsordningen kan ha fått karriereveiledning der karrieresentrene har inntatt en proaktiv tilnærming. En av kommunene som sognet til et «proaktivt» senter, oppga at de ikke var godt kjent med denne muligheten før karrieresenteret tok kontakt. Selv om karrieresentrene ikke har hatt ansvar for å bedrive slikt proaktivt arbeid, indikerer funn fra intervjuene at tiltaket har blitt mer benyttet i de tilfeller der karrieresentrene har gjort et aktivt arbeid opp mot kommunene.

5.3.5 Praktiske erfaringer og etiske utfordringer med de første karriereveiledningene

Ikke alle informantene har konkrete erfaringer med gjennomførte karriereveiledninger for deltakere i tråd med midlertidig lov, men noen har vært mer borti det, både fra kommunal side og karrieresentrene. Noen har erfaringer med både digitale og fysiske veiledninger. Det fremstår fra deres erfaringer som om fysiske veiledninger er best egnet, eventuelt med unntak av deltakere med høy utdanning eller svært gode digitale ferdigheter: «*Vi har møtt nesten alle fysisk bortsett fra noen ganske høyt utdanna som kan nyttiggjøre seg det digitale formatet*». Noen har prøvd både en-til-en og gruppeveiledninger, delvis av kapasitetshensyn.

Ved ett karrieresenter reflekterer de litt rundt hvorvidt kvaliteten på veiledningene har vært god nok, og i hvilken grad de kan gjøre en forskjell når de kommer inn på slutten av et løp i

introduksjonsprogrammet: «*Det er kanskje begrenset hva slags muligheter det er for å endre og skifte. Det er kanskje ikke noe man kan gjøre annerledes*». De opplever at konteksten for dette arbeidet har vært ganske annerledes enn de ellers er vant til, spesielt med tanke på føringer fra programrådgivere rundt hva som er mulig: «*Vi har varierte erfaringer med selve veiledningene og hva slags forventninger programrådgiver har hatt [...]vi opplevde nesten å få en bestilling, 'her er det ikke mulig med mer skolegang'*». Informanter ved et annet karrieresenter beskrev også dette som en spenning for dem i forhold til hvordan de ellers jobbet, men samtidig at det kunne være nyttig å kjenne til deltakernes muligheter og rammebetingelser.

I forlengelse av dette er det verdt å merke seg at flere karrieresentrene oppgir at de fortsatt har noen avklaringer å gjøre med tanke på praksis og hvorvidt programrådgiverne skal og bør være med på veiledninger. Mens noen er svært tydelige på at de ikke skal være i rommet, er andre åpne for det fordi det kan lette kommunikasjonen: «*Fordelen med å ha dem med etter samtykke er at deres jobb blir enklere i etterkant, de har hørt det samme og kan bistå på en annen måte*». Det er verdt å merke seg at de understreker at samtykke fra veisøker må foreligge for at programrådgiver skal få delta i veiledningsmøte. Mange av informantene ved karrieresentrene uttrykker også en høy grad av bevissthet og til dels bekymring rundt etiske problemstillinger som dette nye oppdraget reiser, ettersom karriereveiledning generelt sett er en tjeneste veisøkere oppsøker frivillig og etter eget ønske, heller enn på oppfordring eller behovsprøving fra en programrådgiver. Herunder kommer også en bekymring om et slikt samtykke kan være reelt: «*Men det er noen etiske grenseoppganger, vi kan si du har et valg, men hva slags valg har du egentlig? Integreringskontakten i kommunen har mye å si i forhold din vei videre og ditt liv.*»

5.4 Forsterket program

Midlertidig lov §2, tredje ledd (tidligere andre ledd)

Deltakere som startet introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2019, har rett til å få revidert sin individuelle plan og få fastsatt et slutt mål for deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Får deltakeren slutt mål om fullført videregående opplæring, kan programmet vare inntil tre år. Dersom det er grunn til å forvente at deltakeren vil fullføre videregående opplæring med en forlengelse, kan programmet forlenges med inntil ett år.

Tiltaket *forsterket program* i midlertidig lov skulle legge til rette for at personer som var i oppstarten eller tidlig i løpet i introduksjonsprogrammet skulle få utbytte av noen av prinsippene i ny integreringslov. I tillegg til behovsprøvd rett til karriereveiledning (som beskrevet over), var et ytterligere element fra ny integreringslov mulighet for deltakeren til å få revidert sin individuelle plan og få fastsatt et slutt mål. Innføring av slutt mål er et viktig element i ny integreringslov, og slutt mål om fullført videregående opplæring kan også innebære utvidet programtid utover tidligere rammer i introduksjonsloven, nemlig med mulighet for maksimalt 4 år inkludert utvidelser (mot introduksjonslovens maksgrense på 3 år med utvidelser). Forsterket program var et tilbud rettet mot de som var i oppstarten eller tidlig i programløpet, og eventuelle budsjettmessige konsekvenser (ved forlengede løp) vil først inntreffe i 2022 og 2023, så det er ikke satt av midler til dette i integreringspakke I.

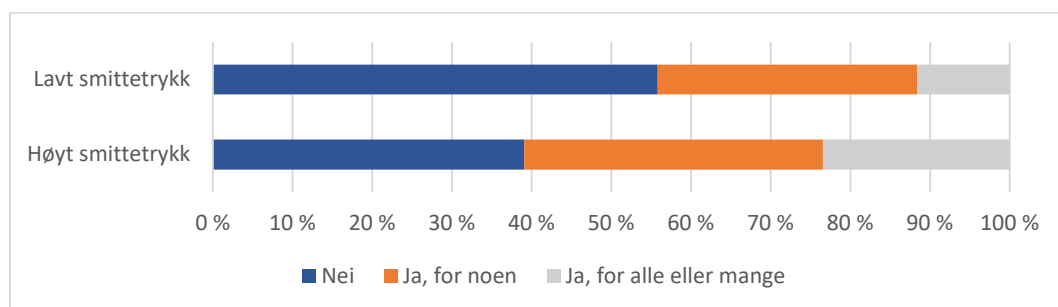
5.4.1 Kommuner med høyt smittetrykk og høy sentralitet benyttet forsterket program i for flere deltakere

Som nevnt, prioriterte departementet å iverksette tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov så raskt som mulig, men dette innebar at det ikke var mulig å gjøre nødvendige tilpasninger i NIR for samtlige tiltak (se nærmere beskrivelse i kapittel 6.4.1). Det er derfor ikke mulig å hente ut data for hvorvidt kommunene har tatt i bruk tiltaket om å fastsette slutt mål ved bruk av NIR-data. I Underveisevalueringen spurte vi kommunene i hvilken grad de hadde benyttet tiltaket «forsterket program» for den aktuelle målgruppen, og presenterte overordnede funn fra

spørreundersøkelsen til kommunene, men vi gjorde ikke analyser av forskjeller mellom ulike type kommuner. I mangel på tilstrekkelige NIR-data, vil vi derfor med utgangspunkt i spørreundersøkelsen analysere om det er forskjeller i bruken av utvidet norskopplæring i ulike kommuner. Som det konkluderes med i underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov, viser de totale tallene at forsterket program var et mindre brukt tiltak enn de andre tiltakene, spesielt utvidet program og norskopplæring (Hernes mfl. 2021). Men er det forskjeller mellom kommuner med ulikt smittetrykk og ulik sentralitet?

I spørreundersøkelsen spurte vi om kommunen i den aktuelle perioden (fra august til desember 2020) hadde tilbudt forsterket program til deltakere i målgruppen fra august til desember 2020.

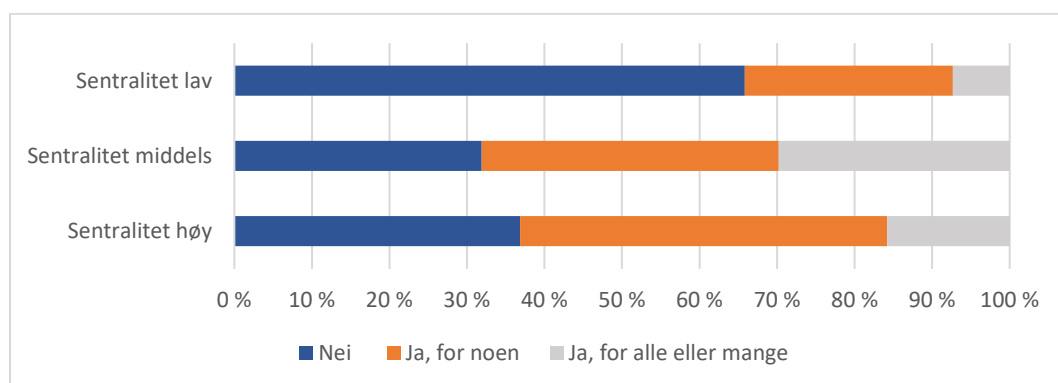
Figur 5.7: *Andel kommuner som har svart at de har gitt forsterket program, aug-des 2020, fordelt på smittetrykk i kommunen.*



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

Figur 5.7 viser at majoriteten av kommuner med lavt smittetrykk har svart «nei» på at de har tilbudt forsterket program til deltakere i målgruppen (over 55 %), og kun i overkant av ti prosent har svart at mange eller alle deltakerne deres har fått dette. For kommuner med høyt smittetrykk er det også i underkant av 40 % som svarer at de ikke har tilbudt dette, men nesten én av fire kommuner har tilbudt dette til mange eller alle deltakere i målgruppen.

Figur 5.8: *Andel kommuner som har svart at de har gitt forsterket program, aug-des 2020, fordelt på sentralitet i kommunen.*



*Spørsmålet inkluderte også svaralternativene «ingen i målgruppen» og «vet ikke», men de er ikke inkludert i fremstillingen over.

Figur 5.8 viser at det er mindre forskjeller mellom kommuner med middels og høy sentralitet, men at kommuner med lav sentralitet i mye mindre grad har tilbudt forsterket program til sine deltakere. Over 65 % av kommuner med lav sentralitet har ikke tilbudt dette, og under 10 % har tilbudt det til mange eller alle.

Forsterket program er et behovsprøvd tiltak, så det er ikke et mål om at samtlige kommuner skal ha benyttet dette for alle deltakere. Det er også naturlig at kommuner med lavt smittetrykk har

benyttet dette i mindre grad, siden programmene til deltakere som var tidlig i løpet kanskje har blitt mindre påvirket enn programmet til deltakere som er bosatt i kommuner med høyt smittetrykk (som kan eksempelvis påvirke både kvalitet på norskundervisning, mulighet for praksis etc., ref. kapittel 4.2). Likevel kom det frem i spørreundersøkelsen at tiltak om forsterket program i mindre grad er benyttet enn de andre tiltakene i midlertidig lov (Hernes mfl. 2021). Intervjuene gir utdypende informasjon om hvorfor dette var tilfellet, og spesifikt vedrørende muligheter for å innføre sluttmaal for deltakerne.

5.4.2 Utfordrende å innføre nye tiltak på kort tid under en pandemi

I likhet med tiltaket om karriereveiledning, forteller kommunene at mens tiltakene om utvidet introduksjonsprogram og norskopplæring handlet om å gi mer av det samme som de hadde gjort før, innebar tiltaket om å innføre sluttmaal en innføring av nye tiltak fra integreringsloven som de ikke tidligere hadde erfaring med. Som én informant nevnte: «*Dette [forsterket program] har vi aldri gjort før. Vi var ikke forberedt på det*». Mange vurderte det som utfordrende å raskt skulle innføre nye tiltak i en allerede krevende situasjon under pandemien. Flere mente også at reglene var uklare, og at dette kunne være noe av årsaken til at de ikke benyttet dette tiltaket.

Én kommune forteller at de har endret mål i individuell plan for visse i gruppa (eksempelvis at man har byttet mål fra arbeid til utdanning grunnet manglende praksis og et vanskelig jobbmarked). De fleste kommunene påpeker dog at de også normalt sett har en kontinuerlig vurdering av både tiltak og mål i individuell plan, så de fleste gjorde eventuelle justeringer i tråd med eksisterende rutiner og innenfor rammene av introduksjonsloven.

5.4.3 Sluttmaal om fullført videregående opplæring med forlenget programtid – et tiltak for svært få og de som trengte det minst?

Intervjuene bekrefter at svært få kommuner har benyttet tiltaket om å revidere individuell plan og innføre sluttmaal etter modell av ny integreringslov. Hovedsakelig to årsaker ble trukket frem av informantene.

For det første ble dette tiltaket vurdert å kun gjelde deltakere som ville kunne *fullføre* videregående opplæring innenfor en periode på tre eller maks fire år. Selv om noen få kommuner nevner at de gav forlengelse for de få det var relevant for, var det svært få kommuner som meldte at de hadde deltakere der det ble vurdert som oppnåelig å fullføre videregående opplæring i løpet av tre til fire år. En informant forteller:

«Vi har ikke hatt noen med forsterket program. Jeg syns det var vanskelig å vurdere. Vi hadde ingen som kunne fullføre VGO. Vi var i kontakt med jurist som vurderte at det bare var for de som ville kunne fullføre VGO i den tiden. Vi har ikke noen vi tenker ville rekke å bli ferdig».

I tillegg nevnte flere informanter at siden tiltaket om å innføre sluttmaal kun innebar mulighet for forlenget program for de i videregående opplæring, var tiltaket rettet mot en gruppe deltakere som tross alt fikk mest normalt program i løpet av perioden, selv om det for mange innebar digital undervisning i stedet for fysisk undervisning i perioder.

«De på videregående opplæring og grunnskole har fått vanlig program fortest, selv om det har vært digitalt. XX skole har prioritert de yngste eller de som går på siste året. Vi har tenkt at de har fått det nokså bra relativt sett».

Det ble påpekt at andre grupper, og særlig de som egentlig skulle ha tiltak om arbeidspraksis, i mye større grad har blitt påvirket negativt av pandemien siden spesielt kommuner med høyt smittetrykk og høy arbeidsledighet har hatt store vanskeligheter med å få gjennomført praksis. Det samme gjelder deltakere i spor 1 som var i oppstarten, og flere har påpekt at denne gruppen har hatt mest utfordringer med og fått mest redusert utbytte av digital undervisning. For disse

gruppene – der fullført videregående opplæring ikke ble vurdert som et realistisk sluttmaal på tre til fire år – hadde kommunene ikke mulighet til å gi utvidet tid. Flere informanter mente at det var negativt at tiltaket om forsterket program ikke ga disse mulighet for eksempelvis forlengelse i programtiden. Det er i den sammenheng viktig å påpeke at i integreringspakke II (og i integreringspakke III som er under arbeid), så vil målgruppen for behovsprøvd utvidet programtid utvides, og dermed inkludere deltakere som skulle avsluttet på et senere tidspunkt.

5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi først sett nærmere på i hvilken grad kommunene har benyttet tiltakene i integreringspakken og kapittel 1 i midlertidig lov, og om det har vært forskjeller i bruken av tiltakene for ulike deltakergrupper eller i ulike kommuner. Vi har videre undersøkt relevante aktørers erfaring med og vurdering av tiltakene.

Vi ser at tiltaket om utvidet programtid for introduksjonsprogramdeltakerne har vært et kjærkomment tiltak, og de kvantitative analysene viser at den gjennomsnittlige programtiden for deltakere har økt med gjennomsnittlig 2,4 måneder når vi sammenligner deltagere som har avsluttet programmet under pandemien med det foregående året. Det er få betydelige forskjeller i bruken av dette tiltaket blant ulike type deltakere, men vi ser at mer sentrale kommuner og kommuner med høyt smittetrykk har gitt de lengste utvidelsene. Dette kan ha en naturlig sammenheng med at tiltaket om utvidet program skal være behovsprøvd og at behovet for utvidelser har vært større i kommuner med høyt smittetrykk. Det er også viktig å understreke at på tidspunktet vi mottok NIR-data, var det kun mulig å få data til og med januar 2021. Det er derfor flere deltakere i målgruppen for utvidet program som kan ha fått utvidelser, og som ikke er med i overnevnte utregning, siden de ikke hadde avsluttet programmet på dette tidspunktet. Det kan derfor være mulig at det egentlig er gitt enda lengre utvidelser enn det som kommer fram i våre analyser. Dette skal imidlertid følges opp nærmere i den oppfølgende evalueringen av integreringspakke II som skal gjennomføres høsten 2021, som vil inkludere analyser av data for en lengre tidsperiode.

Tiltaket om utvidet norskopplæring er derimot ikke en behovsprøvd rettighet, men en rettighet samtlige i målgruppen har krav på, selv om kommunen kan vurdere omfanget av utvidelsen innenfor maksimalt seks måneder. Det viser seg her at kommuner med lavt smittetrykk og lavere sentralitet i noe mindre grad har benyttet dette tiltaket. Det kommer frem av intervjuene at flere aktører ikke hadde klart for seg skillet om at utvidet programtid var en behovsprøvd rettighet, mens utvidet norskopplæring ikke var behovsprøvd på samme måte (kun omfang), noe som kan forklare at ikke samtlige deltakere har fått tilbud om dette. Basert på tilbakemeldinger om dette i underveisevalueringen (Hernes mfl. 2021) har IMDi våren 2021 i sin nye veileder til kommunene, presisert at norskopplæringen er en rettighet for målgruppen (revideringen skjedde i forbindelse med justeringer i lovverket tilknyttet integreringspakke II). Det vil derimot være viktig å følge med på om det skjer en endring i kommunenes iverksetting av dette tiltaket, og at målgruppen får sin rettighet oppfylt fremover (se også kapittel 8.2.3 for mulig langsiktige negative konsekvenser av å ikke få denne rettigheten oppfylt).

Tiltaket om behovsprøvd rett til karriereveiledning samt forsterket program med mulighet til å innføre sluttmaal er to elementer som er hentet fra ny integreringslov som ble iverksatt fra januar 2021. I motsetning til utvidet programtid og norskopplæring som var en forlengelse av allerede eksisterende tiltak, innebar karriereveiledning og mulighet for å innføre sluttmaal at kommunene og fylkeskommunene måtte iverksette nye elementer de fleste ikke hadde erfaring med. Våre casestudier viser at det for mange har vært mer krevende å innføre dette på kort tid under en pandemisituasjon. Det kan også forklare hvorfor vi ser at disse tiltakene i mindre grad har blitt brukt enn utvidet programtid og norskopplæring.

Samtlige informanter er veldig positive til at det ble gitt ekstra midler gjennom integreringspakken. For alle tiltakene trekkes det likevel frem uklarheter i bestemmelsene, og våre casestudier viser at det har vært ulike tolkninger av regelverket på tvers. Flere har påpekt at det var behov for mer veiledning før og tidlig i iverksettelsen fra august 2020. Slike informasjonstiltak har dog kommet utover vinteren og våren 2021, men det var et udekket informasjonsbehov høsten 2020 når tiltakene ble iverksatt (se mer diskusjon av informasjonstiltak i kapittel 6.1).

6 Tverrgående utfordringer: informasjonstiltak, smittevernveileder og finansiering

I de foregående to kapitlene har vi sett på de konkrete tiltakene i midlertidig lov hver for seg. I dette kapitlet vil vi presentere noen mer tverrgående utfordringer som kom frem i intervjuene. For det første har et viktig tema i evalueringen vært informasjon fra statlig hold om tiltakene, og knyttet til dette en utfordring med at de stadig endrer seg. For det andre har det kommet fram noe usikkerhet om smittevernveiledning og tiltak i gjennomføring av introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen. For det tredje har det fremkommet en del utfordringer knyttet til saksbehandlingssystemer. Til sist presenterer vi ulike refleksjoner informantene har hatt rundt finansiering av tiltakene.

6.1 Informasjon fra statlig hold om midlertidig lov og aktørenes ansvar for videreformidling nedover i systemet

Intervjuene viser at aktørene er uenige om de mottok tilstrekkelig og forståelig informasjon om integreringspakken og ny midlertidig lov fra statlig hold, men at samtlige påpeker flere områder der informasjonen burde vært tydeligere.

6.1.1 Kommunenes vurdering av informasjon om midlertidig lov

Spørreundersøkelsen til integreringsansvarlige i kommunene viser at i overkant av 60-70 % av kommunene mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning om tiltakene. Kommunene oppga at de fikk informasjon var gjennom brev fra IMDi og Kompetanse Norge, brukte veilederen til midlertidig lov på nett og selve loven og dens forarbeider, samt noe direkte kontakt med statsforvaltere og IMDi.

I intervjuene utdypes det at selv om de ble informert om midlertidig lov har det for mange vært stor usikkerhet tilknyttet tolkningen av særskilt noen av tiltakene. Som én informant sa: *«Jeg føler at vi måtte finne ut av det selv. Det var litt lite info. Jeg snakket med andre kommuner og bydeler og det var veldig mye usikkerhet.»* Selv i tilfeller der kommunene uttrykte at de synes reglene var tydelige og forståelige, ser vi på tvers av intervjuene at kommunene likevel har tolket visse regler ulikt, noe som viser at de ikke har vært like entydige å tolke. Noen integreringsansvarlige i kommunene trekker frem at de synes at det var påfallende forskjeller i informasjonen de mottok om integreringspakken og midlertidig lov sammenlignet med informasjon om tiltak på andre politikkområder og fra andre sentrale aktører (eksempelvis fra Utdanningsdirektoratet (Udir)), og de mente at det generelt var et forbedringspotensial i å få mer og tydeligere informasjon i tide.

I spørreundersøkelsen og flere av intervjuene ble det påpekt at et webinar med grunnleggende innføring av nye lover og regler kunne vært til stor hjelp, spesielt med illustrerende eksempler av lovtolkning. I den sammenheng er det viktig å påpeke at midlertidig lov har vært tema på to fagverksteder arrangert av IMDi, men at dette først skjedde våren 2021. Flere informanter etterlyste også konkrete vedtaksmaler for de nye tiltakene slik man har for eksisterende tiltak i introduksjonsprogrammet.

Det var generelt stor forståelse for at IMDi under pandemien ikke fortløpende kunne gi svar på alt, men flere påpekte at det er bedre å få noe informasjon enn ingenting, eller en tilbakemelding på når man kunne forvente svar. Som én påpekte: *«Noe info er bedre enn ingen. Si at vi ikke har svar, men vi er på saken. Stillhet er det verste.»*

6.1.2 Statsforvalternes vurdering av informasjon om midlertidig lov

Statsforvalterne påpeker at de har fått informasjon om midlertidig lov fra IMDI gjennom ulike kanaler, enten nyhetsbrev, brev til postmottak, nettverk ol. Det ble likevel påpekt at det var mangelfull informasjon i *forkant* av iverksettingen av midlertidig lov. I normale prosesser blir statsforvaltere kalt inn til møte ved lovendringer og fått forhåndskjennskap før de trer i kraft, men det ble påpekt at de gjerne skulle ha mer informasjon før loven trede i kraft, slik at de kunne bringe informasjonen videre ned i systemet. Flere påpeker også at informasjonen kunne vært bedre, men det påpekes også at det var en endring fra januar, da IMDi hadde blitt spesielt gode på å svare på statsforvalternes spørsmål om lovtolkning. Fra januar sendte også IMDi ut tolkningssvar som var etterspurt av én av statsforvalterne til alle statsforvaltere, noe de vurderte som veldig positivt. Én påpekte at alle slike tolkninger burde bli vedlagt de juridiske veilederne på nettsidene, slik at de var lett tilgjengelig for alle, også kommunene. Det påpekes videre at til tross for at IMDi har informert «innimellom», så har det vært såpass mange endringer i introduksjonsloven at det også har vært nødvendig med oppsøkende virksomhet for å holde seg oppdatert (på IMDi, regjeringen og stortingets nettsider).

Et konkret poeng som ble trukket frem av statsforvalterne var at de ikke fikk detaljert informasjon om midlene som fulgte med lovendringen utover det som kom i pressemeldingen når integreringspakken ble lansert. Selv om statsforvalterens oppgave er å veilede og føre tilsyn med kommunenes oppfølging av lovpålagte oppgaver uavhengig av finansieringen, påpekte én at hvis de hadde kjennskap til at det fulgte med såpass med midler til gjennomføringen, kunne de kanskje vært litt «strengere» med kommunene i oppfølgingen. En annen svarte også at de ikke kunne gi svar til kommuner som stilte statsforvalteren spørsmål om hvor mye penger hver enkelt kommune kunne forvente.

Statsforvalterne forteller også at det har vært uklart hvilket ansvar de hadde for å aktivt informere og følge opp om kommunene tok i bruk tiltakene. Intervjuene viser at dette har blitt gjort ulikt. Noen statsforvaltere har aktivt kontaktet ledere for voksenopplæringen og flyktningetjenesten i kommunene med informasjon om midlertidig lov, eksempelvis ved å sende ut nyhetsbrev eller arrangere webinarer der midlertidig lov har vært (ett av flere) tema(er). Andre statsforvaltere har begrenset aktiviteten til å svare på forespørsler og spørsmål fra kommunene. Én informant påpeker at:

«Det blir veldig opp til statsforvalterne å vurdere hvordan vi skal utøve veiledningsplikten. Om IMDi mente det var veldig viktig [å få ut informasjon til kommunene], burde det kommet endring i tildelingsbrevet eller i hvert fall en epost om at dette var veldig viktig å få dette ut i kommunene (...). Den andre oppdragsgiveren Udir har hatt et voldsomt fokus på informasjon ut til sektor. De skriver «dette må ut». Det har ikke IMDi gjort, det har vært opp til den enkelte å vurdere. Jeg sier ikke at det er galt, men jeg reflekterer over at det var ulikt.»

Det var derfor et tydelig ønske om at hvis det var forventet at statsforvalteren skulle ta en proaktiv rolle i informasjonsarbeidet – utover å svare på spørsmål fra kommuner – burde dette ha blitt tydeliggjort, eksempelvis i tildelingsbrev eller gjennom andre formell kanaler.

Statsforvalterne som har gått aktivt ut med informasjon til kommunene, hadde også tradisjon for denne arbeidsmåten i forkant av pandemien. Eksempelvis viser en statsforvalter til at de pleier å ha webinarer 1-2 ganger i halvåret der de tar opp spørsmål som har kommet innenfor feltet, og eventuelt introduserer nye eller kommende lovendringer, og at de i disse etablerte forumene informerte om midlertidig lov.

6.1.3 Fylkeskommunen og karrieresentrene vurdering av informasjon om midlertidig lov

Spørreundersøkelsen til karrieresenterlederne og intervjuene med fylkeskommunene og karrieresentrene avdekker at det har vært mangelfull informasjon til disse aktørene om ny midlertidig lov og finansieringen vedrørende karriereveiledning til introduksjonsprogramdeltakere.

Samtlige informanter påpeker at det har vært mangelfull informasjon. De forteller at de i hovedsak har fått informasjon om midlertidig lov mer tilfeldig i ulike nettverk (kontakter med tidligere ansatte i IMDi basert på lange samarbeidsforhold, fylkeskommunale nettverk, kontakter i NAV, etc.), og at de ikke (så vidt de husker) fikk denne informasjonen gjennom formelle kanaler fra IMDi eller Kompetanse Norge. Dette medførte også at det var noen som rett og slett ikke har kjennskap til midlertidig lov, både på fylkeskommunalt nivå og blant karrieresentrene. I spørreundersøkelsen til karrieresenterlederne svarte to av tolv at de ikke kjente til midlertidig lov. Intervjuene avdekker også at det her er stor forskjell mellom de som har jobbet på feltet i lang tid og som har etablerte nettverk der slike ting fanges opp. For personer som var nyansatte på feltet var det mer utfordrende å fange opp disse endringene uten slike etablerte nettverk.

I de oppfølgende intervjuene med IMDi og Kompetanse Norge kom det frem at det ikke ble sendt en formell e-post med informasjon om midlertidig lov til fylkeskommunene og karrieresentrene. Kompetanse Norge oppgir at de i tillegg til å ha deltatt på fagverksted i regi av IMDi, har jevnlig samarbeidsmøter med kontaktpersoner fra fylkeskommunene, der det gjerne møter én til to representanter per fylke. På noen av møtene høsten 2020 (og vinteren 2021) har de informert om både ny integreringslov og midlertidig lov, der de har prøvd å gjøre rede for de ulike oppdragene samla og hver for seg. Strategien fra Kompetanse Norge har derfor vært å informere om midlertidig lov på disse møtene, men tanken bak disse nettverksmøtene er at representantene fra fylkene skulle videreformidle informasjonen videre til andre relevante personer i fylkeskommunen og karrieresentre som ikke deltar med representanter. I det oppfølgende intervjuet vurderte Kompetanse Norge derimot at de burde vært tydeligere på at representantene i disse nettverkene hadde et ansvar for å videreformidle informasjonen til andre relevante aktører i fylkeskommunen, spesielt siden det var en krevende jobb å holde seg oppdatert på de stadige endringene som skjedde på feltet.

Det er også forskjeller i om fylkeskommunen har kontaktet karrieresentrene med informasjon om (og eventuelt prosedyrer for) iverksetting av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov. Noen fylkeskommuner har aktivt gått ut med informasjon til karrieresentrene som dette, mens vi også ser tilfeller der integreringsansvarlige i fylkeskommunen faktisk ikke kjente til midlertidig lov, og (naturlig nok) derfor ikke hadde gått ut med informasjon om dette til karrieresentrene.

Som vist i kapittel 5.3.4, har fylkeskommunene og karrieresentrene inntatt ulike tilnærminger til hvor aktivt rolle de burde ta overfor kommunene. Noen fylkeskommuner og karrieresentre har kontaktet kommunene med informasjon om midlertidig lov gjennom e-post, i ledernettsverk ol. der de også eventuelt informerte om hvordan prosessen for karriereveiledning etter midlertidig lov skulle foregå. Andre regionale aktører har inntatt en mer reaktiv tilnærming, og ventet på at kommunene skulle ta kontakt for deltakere som har fått behovsprøvd at de skulle ha karriereveiledning. Det var uansett uklarhet rundt hva som var forventet av ulike aktører, som en informant ved et karrieresenter påpeker:

«Jeg opplever kanskje at det var litt uklart hva det var vårt oppdrag egentlig var. Sånn jeg forsto det skulle vi gi veiledning eller anbefalinger dersom det var behov for lengre løp. Det var sånn jeg forsto det i første omgang. Så var det jo litt opp til kommunen at de tok kontakt med oss. Det var litt sporadisk om de gjorde det. Jeg opplevde at det var ulikt hvor godt kjent de var med det i kommunene.»

Som vist i kapittel 5.3.4, er en observasjon at karrieresentre og kommuner som hadde etablerte samarbeidsrelasjoner før koronapandemien i større grad hadde god informasjonsflyt og aktivt samarbeid med iverksetting av midlertidig lov.

Det ble også foreslått at IMDi og Kompetanse Norge kunne bidratt med mer konkrete verktøy for å gjennomføre karriereveiledningen, ved å gi tilgang på skjemaer og maler fra tidligere piloteringer. Dette ville forenklet arbeide med å innføre slike nye tiltak raskt, og at hvert karrieresenter ikke behøvde å finne opp kruttet hver for seg.

6.1.4 Oppsummerende refleksjoner vedrørende informasjonstiltak

Basert på intervjuene og svarene fra spørreundersøkelsen ser vi at kommunene i stor grad har fått informasjon om integreringspakken og midlertidig lov, men at mange kommuner var usikre på hvordan ulike tiltak skulle tolkes. Det ble etterspurt mer veiledning, og konkrete eksempler og verktøy for gjennomføring. Statsforvalterne viser også til at det kunne vært tydeligere informasjon, spesielt med tanke på mange hyppige lovendringer på kort tid. Det ville også vært en fordel med tydelige avklaring av hvilken rolle statsforvalterne skulle å ha i å informere kommunene om den nye loven utover å svare på konkrete forespørsler. For fylkeskommunene har det blitt påpekt mangelfull informasjon, både hos ansvarlige i fylkeskommunen og ut til karrieresentrene. Intervjuene viser her at nesten samtlige mente at de hadde «oppdaget» midlertidig lov mer tilfeldig gjennom nettverk.

«Man må nå ut med informasjonen og midlene før krisen er over. Det er ikke sånn at det bare dalte ned og landet der det skulle».

Overnevnte sitat illustrerer et viktig poeng. IMDi og Kompetanse Norge har hovedsakelig informert relevante aktører gjennom e-post til postmottak til kommunene, veileder for midlertidig lov, og i IMDis nyhetsbrev. Kompetanse Norge benyttet et eksisterende nettverk med utvalgte representanter fra fylkeskommunene og karrieresentrene for å spre informasjon om midlertidig lov. En viktig lærdom fra denne prosessen er at hvis man ønsker iverksetting av tiltak i en såpass kaotisk situasjon som mange aktører har befunnet seg i under pandemien, med stadige endringer fra ulike statlige aktører, så er det nødvendig med en ekstrainsats for å sikre at relevante aktører blir oppmerksomme på nye oppgaver og lovendringer. I dagens situasjon var det et tydelig skille mellom de som hadde lang fartstid på feltet og etablerte kontakter og nettverk, og de som var nyere på feltet eller i sine roller med tanke på hvor oppdaterte de var om tiltakene. Det fremkommer også at det er behov for en spesifisering av hva som forventes av proaktivt informasjonsarbeid fra underliggende regionale aktører, som statsforvalterne, fylkeskommunene og karrieresentrene.

6.2 Utfordring med stadig endringer i regelverk og avklaring av målgruppen for ulike tiltak

Fra mars 2020 og utover vinteren 2021 har relevante aktører måttet forholde seg til flere parallelle lovverk for ulike målgrupper: koronaforskriften, introduksjonsloven, integreringsloven, midlertidig lov til integreringsloven og midlertidig lov til introduksjonsloven. Sistnevnte – midlertidig lov til introduksjonsloven – har med de tre integreringspakkene også gjennomgått endringer vedrørende hvilke målgrupper som var omfattet av de ulike tiltakene. Flere informanter uttrykker at det har vært krevende å holde seg oppdatert på ikrafttredelse og justeringer i ulike parallelle lovverk, for eksempel hvilke regelverk som gjaldt på ulike tidspunkt, og hvem som var målgruppene for de ulike tiltakene.

En statsforvalter påpeker at:

«(...) vi hadde et eget dokument som skulle vise hvilket regelverk som egentlig gjaldt. Det var vanskelig også for oss som statsforvaltere. Det kom en forskrift og så en lov. Det var en periode relativt uryddig, og det var en utfordring for vårt veiledningsarbeid også. Det var ulike regelsett.».

En annen statsforvalter påpeker at «*Vi satte opp hva som er i kraft og hva som skal vente. Det bytter jo på når det blir forlenget. Bare det å holde oversikt over hva som er trådt i kraft kan bli vanskelig nok.*». Både i spørreundersøkelsen og i intervjuene kom det også frem at noen kommuner det var krevende å holde seg oppdatert på hvilke målgrupper som inngår i de ulike tiltakene ved stadige endringer, spesielt for utvidet og forsterket program.

6.3 Uklare rammer for smittevernveiledning

Kommunene skal tilby norskopplæring og andre tiltak til introduksjonsprogram, og de har måttet finne ut hvordan de skal gjøre dette i tråd med smittevernveiledning. Et funn i underveisevalueringen var at det har vært noe usikkerhet rundt hva slags regler og smittevernrutiner som er gjeldende. Informanter fra voksenopplæringen har opplevd å være litt «bortglemt» i løpet av pandemien, ettersom det har vært omfattende oppmerksomhet fra myndighetene rundt smittevernveiledere for barnehage, grunnskole, ungdomsskole og ordinær videregående opplæring, i tillegg til regler for UH-sektoren, mens de opplevde at det i utgangspunktet *ikke* ble utarbeidet egne veiledere for voksenopplæringen. I Udir sin smittevernveileder for videregående opplæring stod det at voksenopplæringa skulle følge smittevernveiledning for videregående opplæring. I intervjuene kom det fram at dette ikke har vært allment kjent. En informant påpeker at en grunn til denne usikkerheten kan være at voksenopplæringen i svært liten grad har blitt omtalt på regjeringens pressekonferanser, som har vært en viktig informasjonskilde om koronatiltak. I etterkant av pressekonferansene var det derfor utrygghet rundt hva som gjaldt. En informant bemerker at selv bibelskoler har blitt viet oppmerksomhet på pressekonferansene, selv om disse har atskillig færre elever enn voksenopplæringen.

En informant i en kommune oppgir at de først hadde fulgt veilederen for grunnskolen, ettersom deltakerne tok grunnskole for voksne. Imidlertid viste denne seg å ikke være tilstrekkelig, og de gikk heller over til et egendefinert opplegg basert på reglene for høyere utdanning – ettersom disse i utgangspunktet var nærmere å være tilpasset voksne deltakere. En annen informant beskriver også et eget opplegg de hadde utarbeidet for å unngå at deltakerne hadde friminutter sammen, og at timene ble lagt opp for å unngå rushtid i kollektivtrafikken. Dette ble fremstilt som noe de hadde utarbeidet lokalt. Informanter påpeker at i tillegg til å være voksne – og fra miljøer som har vært dekket i mediene som mer utsatt for smitte – kunne deltakere i introduksjonsprogram og norskopplæring ha begrenset språkkunnskap slik at de brukte mye tid på veiledning rundt smittevern. Dette medførte også at noen av lærerne følte seg utsatt i arbeidssituasjonen.

En informant var imidlertid uenig i at dette hadde vært fullt så uklart, og mente det lenge har vært tydelig at veilederen for videregående opplæring skulle brukes i voksenopplæringen. I det oppfølgende intervjuet med Kompetanse Norge kom det likevel frem at uklarhetene opplevdes som kaotisk i mange kommunene, tilknyttet alle former for videregående opplæring og gjennomføring av norsksprøven. Det ble derfor et påtrykk på dem og Kunnskapsdepartementet i

den perioden som genererte noen endringer. I mars oppdaterte Udir smittetvernsveilederen med en egen del om voksenopplæringa¹².

Én informant mente derimot at den nye veilederen gjorde arbeidet med tilrettelegging av undervisningen for voksne med svake norskkunnskaper eller hjemmeforhold som er dårlig egnet for utdanning vanskeligere enn tidligere, ettersom den spesifiserer at voksenopplæringen *ikke* skal følge tilpasningsreglene som gjelder for sårbar ungdom. Dette ga strammere rammer for særskilt tilrettelegging for utsatte grupper i voksenopplæringa som det har vært stort behov for.

Presiseringene i mars kom som følge av økt oppmerksomhet rundt problemstillingen i sentralforvaltningen, delvis på grunn av sammenfall av høyere smittetrykk og avvikling av norskprøven. I denne forbindelse utarbeidet Kompetanse Norge også en egen nettportal der relevant informasjon om smittevern for voksenopplæringen er samlet.¹³ Denne siden inkluderer ikke egenprodusert materiale fra Kompetanse Norge, men har linker til og informerer om hvor relevant informasjon ligger. Kompetanse Norge erfarer at den oppdaterte smittetvernsveilederen som inkluderer en spesifikk del for voksenopplæringa, samt den nye nettsiden har virket i den forstand at de nå får få eller ingen henvendelser lenger vedrørende dette.

6.4 utfordringer knyttet til saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer

Saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer

Praktiseringen av introduksjonsloven i kommunene skjer gjennom ulike fagsystemer (blant annet Sosio) som utveksler informasjon med Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Kommunene fatter ulike vedtak om enkeltdeltakere ved hjelp av standardmaler, for eksempel om rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og forlengelser av programmet. Programrådgiverne kan lene seg på ulike rutinehåndbøker som beskriver stegene de skal følge. I tillegg brukes flere andre fagsystemer, slik som KOMPASS (for kompetansekartlegging i integreringsmottak) og IMDiNett (saksbehandlingssystemet til IMDi, som også anvendes for kommunikasjon med kommunene i bosettingsfasen). Den enkelte kan være registrert i disse systemene med personnummer, D-nummer og/eller DUF-nummer (et unikt nummer som alle utlendinger har i tilknytning til sin sak hos Utlendingsdirektoratet, i den såkalte Utlendingsdatabasen). I de ulike systemene ligger til dels store mengder sensitiv personinformasjon, som må behandles på sikre måter som oppfyller krav i personvernlovgivningen. I forbindelse med forberedelsene til ny integreringslov foregår et omfattende utviklingsarbeid med å legge til rette i NIR og ulike lokale fagsystemer slik at de speiler de nye lovparagrafene. Det er også utviklingsarbeid knyttet til de andre systemene, slik at nye oppgaver skal kunne gjennomføres. For eksempel utvikles IMDiNett slik at kommuner og fylkeskommuner kan utveksle informasjon knyttet til karriereveiledning, herunder kompetansekartleggingsinformasjon om den enkelte. Denne skal i utgangspunktet være tilgjengelig for karriereveilederen slik at samtalen kan forberedes.

En gjennomgående utfordring i forbindelse med midlertidig lov, er at bestemmelsene har vært vanskelige å praktisere fordi etablerte systemer ikke ligger til rette for de nye bestemmelsene, og det ikke har vært tid til å gjennomføre eventuelt utviklingsarbeid som kunne få inn de nye bestemmelsene før iverksetting av midlertidig lov.

¹² <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/smittevernveileder/veileder-om-smittevern-for-videregaende-skole/voksenopplaring/> Denne oppdateringen kom omtrent midt i vårt feltarbeid og var dermed ikke kjent for alle informanter.

¹³ https://www.kompetansenorge.no/korona_informasjon/#ob=30435,30463

6.4.1 Avveining mellom å sikre oppdatert registrering og rask iverksetting

Under introduksjonsloven var maksimal programlengde tre år, men midlertidig lov åpner for å fatte vedtak om utvidelse utover dette. Det har ikke vært teknisk mulig å registrere slike forlengelser inn i NIR, før eventuelle justeringer kommer i tråd med ny integreringslov der det også er ulike programlengder. Fravær har også vært teknisk utfordrende å føre i systemet. Det fremstår som om kommunene har tatt i bruk ulike «nødløsninger» for føring av fravær og utvidelser som vil ha stor betydning for datakvaliteten i NIR. Dette var en utfordring som ble identifisert allerede i høringsrunden, og det er tatt høyde for dette i midlertidig lov, gjennom spesifiseringen «Kommunens plikt til å registrere personopplysninger om tiltakene etter dette kapitlet, jf. introduksjonsloven § 25 a annet ledd, gjelder så langt slik registrering er teknisk mulig.» Dersom man skulle sikret fullstendig registrering i NIR av disse tiltakene, ble det vurdert at det ville ta for lang tid å få ordningene på plass, og man valgte heller å iverksette tiltakene raskt. Denne pragmatiske vurderingen fremstår som hensiktsmessig, samtidig som den har skapt noen utfordringer i arbeidet og knyttet til datakvalitet.

6.4.2 Parallelle lovverk og mangel på maler og verktøy

Den midlertidige loven krever at kommunene fatter vedtak om utvidet eller forsterket program, uten at det nødvendigvis foreligger vedtaksmaler for dette som de kan bruke. Dette stiller høyere krav til programrådgiverne om kunnskap til forvaltningsrett, og statsforvalterne har fått spørsmål om hva som skal være nye vedtak og hva som inngår i vedtak som allerede er fattet. Dette har for eksempel implikasjoner for deltakernes mulighet til å påklage vedtak, og i så måte deres rettssikkerhet.

I tillegg vil programrådgiverne måtte operere over flere år med ulike parallelle lovverk. Informanter påpeker at dette vil kreve mer av programrådgivere, og det skaper en del kompleksitet i saksbehandlingssystemene der man må velge rett i ulike menyer når vedtak kan fattes etter opptil fire ulike lovverk. I overgangsfaser mellom nye lovverk vil dette ikke være til å unngå, men programrådgivernes arbeid kan trolig forenkles gjennom utarbeidelse av eksempelmalen utarbeidet lokalt eller av for eksempel IMDi.

6.4.3 Utfordringer knyttet til utveksling av personinformasjon

Informanter tar opp to typer utfordringer knyttet til utveksling av personinformasjon: hjemmelsgrunnlag for utveksling, og tilgang på sikre systemer for slik utveksling. Når det gjelder det første, nevner flere informanter generelle bekymringer med å oppfylle krav i GDPR for behandling av personinformasjon. Blant annet har enkelte informanter påpekt at ny integreringslov gir et tydelig hjemmelsgrunnlag for å kommunisere mellom kommunen og fylkeskommunen om utfallet av karriereveiledningen, mens de opplever at den midlertidige loven ikke gjør det. Det bør påpekes at introduksjonsloven §25 gir et generelt hjemmelsgrunnlag for utveksling av nødvendig informasjon mellom offentlige organer. Det er mulig at fylkeskommuner og karrieresentrene, som ikke alltid tidligere har arbeidet direkte med introduksjonsloven, ikke kjente til dette og derfor har vært opptatt av å innhente samtykke for å være sikre på at de arbeider innenfor personvernlovgivningens rammer. For eksempel forteller et karrieresenter at de kun har delt informasjon via telefon med programrådgiver dersom veisøker/deltaker samtykket til dette – altså at de har brukt samtykke som behandlingsgrunnlag, med den forståelse av at de ikke hadde annet grunnlag for utlevering av informasjon. Andre steder melder også om bruk av «uformelle tilbakemeldinger» i mangel av et faktisk system for informasjonsutveksling. Informanter ved ett karrieresenter har også opplevd at kommunene de arbeider med har ulik vurdering av hvorvidt det er mulig og lovlig å dele DUF-numre, slik at de bare i noen av sakene har hatt mulighet til å forberede seg i forkant og finne fram kartleggingsinformasjon om deltakerne (som de hadde tilgang til ettersom de hadde deltatt i et forprosjekt).

Dette bringer oss over på den andre utfordringen. Det har vært planlagt at IMDiNett skal anvendes til utveksling av informasjon mellom karriereveiledere og programrådgivere i forbindelse med ny integreringslov. Behovet for kommunikasjon ble fremskyndet ved at midlertidig lov innebar en tidligere innføring av fylkeskommunens ansvar for å tilby karriereveiledning, herunder for deltakere i introduksjonsprogrammet. Dette systemet ble imidlertid kun tilgjengelig for samtlige fylkeskommuner i perioden rundt påske 2021, og var altså tre måneder forsinket også i forhold til innføringen av ny lov. Når det kom, viste det seg også å ha noen tekniske problemer som ikke vil løses før høsten 2021, for eksempel at teksten karriereveiledere fyller ut i et felt i IMDiNett forsvinner uten forvarsel dersom den blir for lang.

Mange informanter har uttrykt frustrasjon over forsinkelsen, både vedrørende arbeidet med midlertidig lov og i arbeidet med den nye integreringsloven. IMDiNett skal ivareta krav om sikker informasjonsoverføring mellom ulike instanser og etater, og i mangel av dette har mange opplevd å ikke ha tilgang til informasjon de har hatt behov for. En kommune som har forsøkt å booke karriereveiledning for sine deltakere i tråd med midlertidig lov, har fått beskjed fra karrieresenteret om at det måtte foregå via IMDiNett og ikke kunne bookes per epost. Etersom systemet ikke var klart, endte det med at de ikke fikk booket time i det hele tatt og dermed ikke fikk gjennomført karriereveiledningen.

En informant i en fylkeskommune sier at *«hasteinnføringer vil jo dekke noen behov, men det er konsekvenser av dette som er dårlig analysert»*, herunder spesifikt systemer for å ivareta personvernet i forbindelse med informasjonsoverføring mellom forvaltningsnivåer. I sentralforvaltningen er det en bekymring over at kommuner og karrieresentre opparbeider et sett parallelle rutiner og vaner som en nødløsning, og at disse blir hengende ved når de sikre systemene kommer på plass.

6.4.4 Oppsummerende refleksjoner vedrørende saksbehandlingssystemer og informasjonsutvekslingssystemer

I 2020 evnet myndighetene å innføre nye lover og tiltak på svært kort tid, noe samtlige informanter fremhevet som svært positivt. For å sikre rask implementering, ble det gjort enkelte pragmatiske avveininger rundt registrering og dokumentasjon av tiltak i saksbehandlingssystemene, ettersom alternativet ville vært å vente for lenge. En konsekvens av en slik vurdering er at saksbehandlingen i kommunene kan bli noe mer utfordrende. Det har også vært noe usikkerhet knyttet til personvernlovgivning og behandling av personinformasjon, som muligens kunne vært avverget med tydeligere informasjonsarbeid om hjemmelsgrunnlag og rutiner for dette. Spesielt karriereveiledere/karrieresentre har vært usikre på om de har hjemmelsgrunnlag under midlertidig lov for å utveksle personinformasjon med programrådgivere, muligens fordi de ikke har erfaring med å jobbe i tråd med introduksjonsloven og ordningene knyttet til denne. De har heller ikke hatt tilgang til det nye systemet for sikker utveksling av informasjon, i IMDiNett, slik at de har måttet utveksle informasjon over telefon (etter innhentet samtykke). Det kan være hensiktsmessig å følge opp bruk av de nye systemene når de faktisk er fullt operative, for å sikre at aktørene tar dem i bruk og ikke fortsetter å bruke «nødløsningene» de har opprettet mens de ventet på systemutviklingen.

6.5 Finansiering av tiltak: tilstrekkelig midler og informasjon?

Samtlige informanter understreket at integreringspakke I har vært kjærkommen i kommunene. Ut fra det kvalitative materialet har det derimot vært utfordrende å vurdere i hvor stor grad kommunenes utgifter er dekket, spesielt siden det gjerne ikke er de økonomiansvarlige vi har hatt kontakt med. Samtidig avdekker intervjuene en rekke generelle utfordringer.

6.5.1 Integreringspakken var kjærkommen i kommunene

Det er viktig å påpeke at informantene er svært positive til at det ble bevilget midler som kan kompensere for konsekvensene av pandemien, og at gruppen med deltakere i introduksjonsprogram ble prioritert. Dette har skapt rom for å gi lenger program i kommuner som ellers har vært strenge på utvidelser. Dette fremheves som positivt av programrådgivere: «*Før kunne vi ikke gi en dag ekstra, men nå kom det muligheter til å gi noe ekstra*».

6.5.2 Budsjettmessige konsekvenser av nedbygging og redusert eller utsatt bosetting

Kommunene lager sine budsjetter ut fra et sett forventninger om hvor mange de skal bosette fremover. Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.2.2, er mange kommuner i en nedbyggingsfase på grunn av den lavere bosettingen generelt, og noe endrede bosettingskriterier slik som at det ikke skal bosettes flyktninger i områder med spesielt høy innvandrerandel. I tillegg har pandemien ført til at planlagte og vedtatte bosettinger er utsatt. De siste årene har det vært lave asylankomster og relativt høye ankomster av overføringsflyktninger, og den første delen av pandemien var det ikke uttak av kvoteflyktninger. Uttaket har etter hvert startet opp digitalt (heller enn gjennom fysiske uttakskommisjoner), men det er et etterslep i forhold til planlagte uttak, som igjen fører til et etterslep i forhold til planlagte bosettinger. Ettersom integreringsmidlene følger flyktningene, betyr utsatte bosettinger at kommunene opplever at forventede nye midler ikke kommer inn. Når en kommune får bosatt omtrent halvparten av dem de forventer i en periode, slik vi har eksempler på, får dette store konsekvenser: «*det gjelder jo integreringsmidler og norsktilskudd, det går tre år framover, kanskje fem på integreringsmidlene, det forplanter seg. Så det er nesten sånn... den totale effekten blir så mye større, og det vil sette integreringsarbeidet i kommunen et stykke tilbake*», Informanten oppsummerte det som at «*grunnen faller bort*». I et slikt tilfelle blir ikke spørsmålet om de ekstra midlene dekker de ekstra kostnadene til forlenget program for deltakere som allerede er i program, men om det kompenserer for bortfallet av andre midler, hvilket denne informanten mente det ikke gjorde.

Kommunene har ulik organisering internt når det gjelder hvordan de disponerer integreringsmidlene, og en annen kommune påpeker en litt annen utfordring. På grunn av stadige utvidelser for at deltakerne skal få igjen tapt programtid, så sitter de med flere deltakere i program enn de hadde forventet ettersom deltakere ikke blir avsluttet. Den planlagte nedbyggingen på grunn av fallende bosetting blir altså forskjøvet, og dette skaper nye lokale utfordringer. En informant beskrev det slik: «*Vi gjør ikke annet enn å lage nye forsettelsesvedtak. (...) Hvor lenge skal vi holde disse i program? De har rett til å få igjen tiden og full stønad. Jo lengre pandemien varer, jo lengre drar det ut*». I områder med høy smitte, eller tilfeller der det av ulike grunner har vært umulig å gi fullt program, vil det være deltakere som stadig forlenges på grunn av tapt tilbud. Som informanten beskrev det: «*Økonomene ber om prognoser, men det er vanskelig å regne ut prognoser når man ikke vet hvor lenge programmet til deltakerne skal bli forlenget*». Dette gjør det svært uforutsigbart for kommunen, og vanskelig å planlegge ressurser og innkjøp.

6.5.3 Usikkerhet om hva som vil komme av midler til kommunene

Intervjuene avdekker at det har rådd usikkerhet i kommunene om hva som faktisk vil komme deres vei. Dette kan ha skapt usikkerhet i prosessene med å innvilge utvidet program og norskopplæring. Programrådgivere melder om usikkerhet rundt hva som ville komme og i hvor stor grad midlene ville kompensere for merkostnader. Statsforvaltere oppgir på sin side en bekymring over at behovsprøvkriteriene har vært tolket for strengt. Ikke alle statsforvalterne har vært kjent med omfanget av midlene i integreringspakken, og flere oppgir at om de hadde vært kjent med midlene, ville det vært enklere å forsvare at kommunene skulle legge til grunn en bred tolkning i tråd med bestemmelsenes formål.

6.5.4 Midlene til karriereveiledning – kom de fram?

Som en del av pakken ble det tildelt 10 millioner kroner til fylkeskommunene for karriereveiledning under midlertidig lov i 2020 og cirka 15 millioner i 2021. Blant respondentene i vår underveisevaluering oppga halvparten av karrieresenterlederene at de ikke hadde mottatt disse midlene lokalt. Det var relativt lav svarprosent på denne undersøkelsen, og uklart i hvor stor grad funnene var representative. Vi har imidlertid funnet den samme tendensen i det kvalitative materialet. Blant karrieresenterne har noen informanter et klart forhold til både oppdraget og midlene. Vi er kjent med at enkelte karrieresentre har ansatt ekstra ressurser midlertidig på «koronamidler», og at midlene har også gått til dekning av tolketjenester. I ett tilfelle fikk karrieresenteret midlene etter å ha etterlyst dem oppover i systemet (altså i fylkeskommunen): «*Vi fikk dem ikke før vi begynte å mase om det*». Imidlertid har vi også opplevd at informanter finner ut at det er tildelt midler til dette formålet i løpet av vårt intervju, og at de ønsker å vite mer slik at de kan etterlyse dem. Noen har mottatt andre typer ekstra midler under korona, knyttet til arbeidsledige eller permitterte, og de har ikke vært helt sikre på hva som har vært hva.

Informanter har påpekt at karrieresentrene deres hadde lavere pågang i pandemien enn tidligere, slik at det har vært mulig å gjennomføre karriereveiledning i tråd med midlertidig lov også uten ekstra midler, men dette kan også være fordi de har opplevd lite pågang fra kommunene i de respektive fylkene.

Også blant informanter sentralt i fylkeskommunene finner vi en variasjon når det gjelder kjennskap til tildelte midler. Tildelingen var ikke øremerket og ble gitt i det vanlige rammetilskuddet. En informant oppgir at slike tildelinger medfører at de selv må inn og etterlyse midlene, og når de ikke har fått kjennskap til at de finnes og at det er et oppdrag de skal løse, så vet de heller ikke at de skal spørre etter dem. Andre steder var det en høyere grad av bevissthet, og vi har fått beskrevet ulike modeller for videre tildeling, for eksempel at karrieresenterlederene har fått beskjed om å synliggjøre merkostnader, eller at fylkeskommunen tar regningene for tolketjenester.

6.5.5 Oppsummerende refleksjoner vedrørende finansiering

I dette delkapittelet kommer det frem at kommunene har ment at midlene i integreringspakken var kjærkomne, og at det har ført til at flere har gitt forlengelser av i programtid for introduksjonsprogramdeltakere, samt utvidet norskopplæring som de ikke nødvendigvis ville gitt uten ekstra midler. Det fremheves likevel to hovedutfordringer. For det første at det har vært usikkerhet og manglende informasjon knyttet til hvor mye midler hver enkelt kommune kunne forvente. For det andre har det generelt vært en nedgang i bosettingen under pandemien, noe som gjør at flere kommuner ikke har fått forventede midler for nye deltakere som de ellers ville fått. Stadige forlengelser for enkelte deltakere – spesielt i kommuner med høyt smittetrykk – har også ført til at det har vært vanskelig for kommunene å planlegge kapasiteten i programmet.

Vedrørende midler til fylkeskommunene til karriereveiledning i henhold til midlertidig lov kom det frem at flere karrieresentre ikke har mottatt midler lokalt, eller ikke hadde kjennskap til at det var tildelt særskilte midler. Her er det dog forskjeller i ulike fylkeskommuner, der noen har etablert konkrete strategier for fordeling av midler lokalt, mens andre fylkeskommuner ikke har kjent til disse midlene, og naturlig nok derfor ikke etablert slike systemer. Selv i fylkeskommuner der de har vært oppmerksomme på midlene blir det likevel påpekt utfordringer med å benytte disse, ved at det for eksempel ikke er lett å skalere tilbudet opp raskt siden det kan være vanskelig å ansatte kompetente nye medarbeidere i en midlertidig stilling eller for en kortere periode.

I de innledende intervjuene med nasjonale aktører, spurte vi også om hvilke vurderinger som var gjort vedrørende hvordan midlene skulle utbetales og fordeles mellom kommunene. Departementet besluttet å fordele tilskuddet likt ut til alle kommuner, basert på en utregning om antall deltagere kommunene hadde som kunne regnes å skulle avslutte programmet høsten 2020

da tilbudet om utvidet program ble iverksatt. Begrunnelsen for dette var at departementet ønsket midlene ut så raskt som mulig, og at det var hensiktmessig å basere seg på eksisterende finansieringsmekanismer. Basert på at man ikke visste hvordan smittetrykket ville utvikle seg i ulike deler av landet, er vår vurdering at dette var en hensiktmessig løsning. Det er likevel verdt å stille spørsmål ved om denne fordelingen har ført til at midlene har kommet til de kommunene som har hatt størst behov for å gi utvidet program. I den sammenheng er det viktig å nevne at i fordeling av midler for integreringspakke II, har man fra sentralt hold endret strategi for fordeling av midler, der kommunene aktivt må rapportere antall personer i målgruppene som skal få tilbud, og det er kommunenes ansvar å sikre at antall deltakere de innrapporterer tilsvarer antallet som faktisk mottar tilbud fra kommunen. Basert på innrapporteringen og påfølgende kontroll, vil kommunen motta tilskudd innen sommeren 2021¹⁴.

¹⁴ <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/informasjon-om-integreringspakke-ii/>

7 Hvordan gikk det med deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet under pandemien?

I dette kapitlet søker vi svar på følgende spørsmål: I hvilken grad har pandemien påvirket deltakeres situasjon *etter endt program* i den aktuelle perioden?

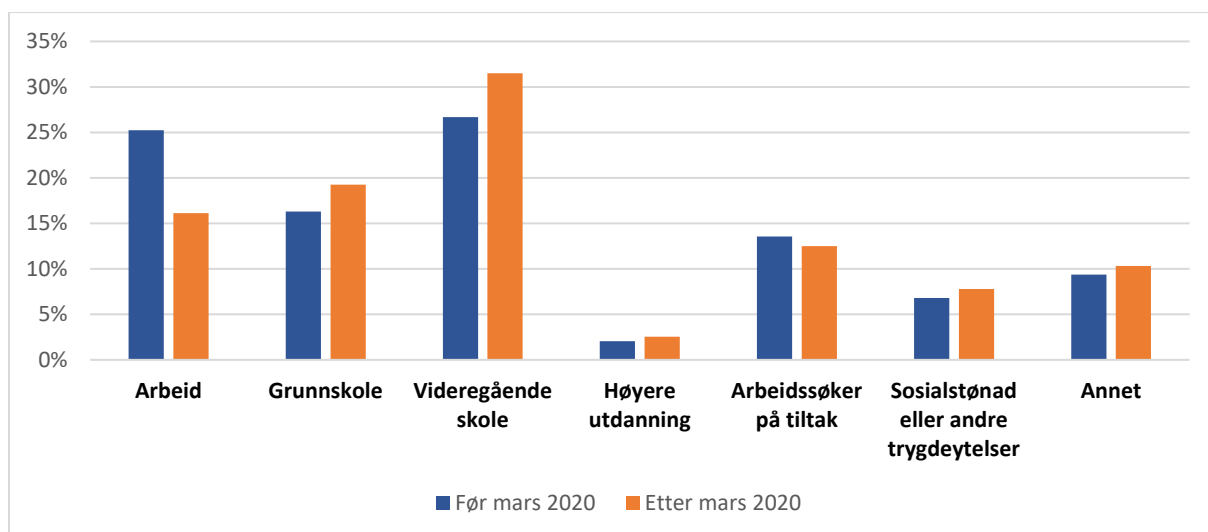
Koronasituasjonen med tilhørende smittevernstiltak og perioder med nedstengning har ført til et usikkert og krevende arbeidsmarked, spesielt for de som skal etablere seg i det norske arbeidsmarkedet for første gang. Tidligere forskning viser at innvandrere, og flyktninger spesielt, blir spesielt rammet i økonomiske nedgangstider, blant annet fordi de oftere er ansatt på midlertidige kontrakter, har kortere ansiennitet, har mindre sosialt og profesjonelt nettverk, og at arbeidsgivere generelt er mer selektive og mindre åpne for å ta risikoer ved å ansette personer uten lengre erfaring (OECD 2020). Nye analyser av arbeidsmarkedet før og under covid-19 tyder på at det er flere personer med lav utdanning og folk med innvandrerbakgrunn blant langtidsledige i Norge enn før pandemien (Bratsberg mfl. 2021). Bakgrunnen for midlertidig lov er nettopp at det legges til grunn at det kan være særskilt krevende for målgruppen av introduksjonsloven å etablere seg på arbeidsmarkedet i en pandemisituasjon med et utfordrende arbeidsmarked, og at det derfor bør settes inn særskilte tiltak for å bøte på denne utfordringen, som for eksempel mulighet for utvidet programtid. Men hvordan har det egentlig gått med de deltakerne som faktisk har avsluttet introduksjonsprogrammet i løpet av pandemien?

I dette kapitlet presenterer vi først analyser av NIR-data som sammenligner avslutningsårsak for deltakere som avsluttet programmet under pandemien, og hvordan denne gruppen skiller seg fra deltakere som avsluttet det foregående året. Videre analyserer vi om er forskjell i endringen fra før og etter mars 2020 for utvalgte undergrupper og i kommuner med høyt og lavt smittetrykk.

7.1 Nedgang i overgang til arbeid, men tilsvarende oppgang i overgang til utdanning

I NIR registreres det avslutningsårsak for deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet, i 24 ulike kategorier. I analysene vil arbeid, grunnskole, videregående skole, og høyere utdanning forbli egne kategorier. Kategorien «arbeidssøker på tiltak» inkluderer arbeidssøker på 1) kvalifiseringsprogrammet (NAV), 2) lønnstilskudd (NAV), 3) andre tiltak i regi av NAV, og 4) tiltak i regi av andre enn NAV. Kategorien «Sosiale stønader eller andre trygdeytelser» inkluderer kategoriene 1) på sosial stønad, 2) på trygdeytelser, 3) ikke arbeidssøker - sosialkontoret/trygd. Kategorien «Annet» inkluderer blant annet postene: flyttet, død, ikke aktivitet, ukjent etc.

Figur 7.1: Sammenligning av andel med ulike avslutningsårsaker for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020.



Figur 7.1 sammenligner avslutningsårsaker for introduksjonsprogramdeltakere i perioden januar 2019 til februar 2020, med introduksjonsprogramdeltakere som avsluttet programmet fra mars 2020 til januar 2021, altså før og etter pandemiens oppstart i Norge. Vi ser at det ikke overraskende er en nedgang på 9 prosentpoeng i andel deltakere som går rett over i jobb før og etter pandemiens oppstart (fra 25 % før pandemien til 16 % etter mars 2020). Vi ser derimot at andelen som går i grunnskole eller videregående skole ved programslutt har økt med nesten tilsvarende prosent poeng, da det er 3 prosentpoeng flere som går i grunnskolen og 5 prosentpoeng flere som går i videregående opplæring når man sammenligner deltakere som avsluttet program før og etter mars 2020. For de resterende kategoriene – høyere utdanning, arbeidssøker på tiltak, sosial stønad og andre trygdeytelser og kategorien «annet» – er det minimale forskjeller. Det er likevel viktig å fremheve at det *ikke* er en stor økning i andelen som går over på sosialstønad eller andre trygdeytelser, noe som kunne vært forventet gitt at denne gruppen tidligere har vist seg å bli spesielt rammet av økonomiske nedgangstider (OECD 2020). Oppsummert ser vi at færre går over i arbeid rett etter programslutt, men at cirka en tilsvarende andel fortsetter i utdanningstiltak på grunnskole og videregående nivå etter endt program.

7.1.1 Kan forskjellene i avslutningsårsaker forklares av endring i sammensetningen av gruppen?

Tidligere forskning viser at visse karaktertrekk ved flyktningen kan påvirke sannsynligheten for rask overgang til arbeid og utdanning, for eksempel utdanningsnivå ved ankomst, alder, kjønn og landbakgrunn (Hernes mfl. 2020, Bratsberg mfl. 2017). Den deskriptive analysen over tar ikke høyde for at forskjellene vi ser mellom deltakere som har avsluttet program før og etter pandemiens inntog kan skyldes at deltakergruppene som avsluttet programmet i de ulike periodene har ulike sammensetning, og at dette egentlig forklarer forskjellene vi ser. For eksempel kunne man tenke seg at deltakere som avsluttet programmet før mars 2020 i større (eller mindre grad) hadde høyere utdanningsnivå ved ankomst, bestod av en større andel kvinner, domineres av ulike aldersgrupper, etc., som igjen kan påvirke sannsynligheten for både å få spesifikke tiltak og ulike utfall ved endt program (Hernes mfl. 2019).

Tabell 7.1: Sammenligning av andel introduksjonsprogramdeltakere som avsluttet program før og etter mars 2020, fordelt på kjønn, spor og alder.

Kjennetegn	Før mars 2020	Etter mars 2020
Kvinner	35 %	50 %
Menn	65 %	50 %
Spor 1	26 %	29 %
Spor 2	37 %	35 %
Spor 3	11 %	8 %
Ikke registrert	25 %	28 %
<25 år	19 %	24 %
26-35 år	43 %	38 %
36-45 år	26 %	26 %
46 < år	12 %	12 %

Tabell 7.1 viser at når vi sammenligner deltakergruppen som avsluttet introduksjonsprogrammet før og etter mars 2020, har det vært en økning i andelen kvinner (fra 35 til 50 %). Det er små forskjeller i sporinndelingen, med 2-3 % flere i spor 1 og de som ikke er registrert, og tilsvarende nedgang for spor 2 og 3. I de to eldste aldergruppene er det ingen forskjeller, men det er 5 % flere deltakere under 25 år og tilsvarende 5 % færre deltakere i aldergruppen 26-35 år etter mars 2020 sammenlignet med året før.

Spørsmålet videre er om forskjellene vi ser i den deskriptive statistikken i Figur 7.1 egentlig kan forklares av endringen i sammensetningen av de to avslutningskohortene beskrevet over, altså at det er flere kvinner og deltakere i de yngste aldergruppene, samt mindre forskjeller i sporinndelingen. For å undersøke dette har vi gjennomført en multivariat analyse der vi kontrollerer for individuelle kjennetegn ved deltakeren (kjønn, alder, spor og landbakgrunn), samt arbeidsledighet og sentralitet i kommunen. I tillegg inkluderer vi en dummyvariabel som skiller mellom deltakere som avsluttet programmet før og etter mars 2020, for å se om dette har en effekt selv når det er kontrollert for individuelle kjennetegn.

Tabell 7.2: *Multivariat analyse av overgang til arbeid og utdanning som sluttårsak avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, kontrollert for individuelle lokale bakgrunnsvariabler.*

	Overgang til arbeid	Overgang til utdanning (vgo +)
Kjønn (ref. = mann)		
Kvinne	-0,18***	0,01
Alder (ref. = 25-34år)		
Under 24 år	-0,18***	0,30***
35-44 år	0,01	-0,13***
Over 45 år	-0,07***	-0,22***
Utdanning (ref. = spor 1)		
Spor 2	0,03***	0,18***
Spor 3	0,06***	0,26***
Spor 'ikke registrert'	0,00	0,11***
Sentralitet (ref. = lav)		
Middels	-0,05***	0,02**
Høy	-0,06***	0,00
Før/etter mars 2020 (ref. = før)		
Etter mars 2020	-0,06***	0,03***
Konstantledd	0,37***	0,18***
R ²	0,11	0,18

Signifikans: * = $p < 0,10$, ** = $p < 0,05$, *** = $p < 0,01$

OLS regresjon. Ustandardiserte koeffisienter.

Analysen kontrollerer også landbakgrunn og arbeidsledighet, men dette vises ikke i tabellen.

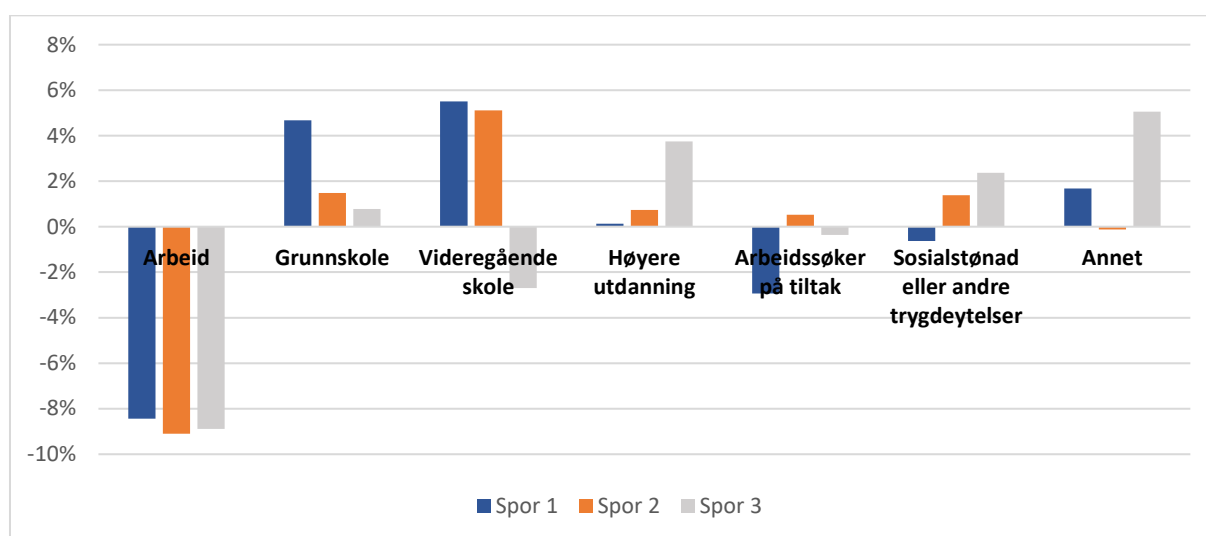
Formålet med analysen i Tabell 7.2 er ikke hovedsakelig å se på effekten av individuelle kjennetegn ved deltakeren eller lokale faktorer ved kommunene, da disse er ment som kontrollvariabler. Vi kan kort konstatere at kontrollvariablene går i forventede retninger slik vi har sett i tidligere forskning, eksempelvis at kvinner har lavere overgang til arbeid enn menn, deltakelse i arbeid og spesielt utdanning øker med spornivå, det er ulike mønstre for utdanning og arbeid for ulike aldergrupper etc. Den relevante variabelen for dette oppdraget er variabelen som skiller avslutningskohort før og etter mars 2020. Vi ser at det er en signifikant ($p < 0,01$) estimert nedgang i overgang til arbeid på 6 prosentpoeng for deltakere som avslutter program etter pandemiens inntog sammen lignet med tidligere. Dette er noe lavere enn de absolutte tallene i Figur 7.1 som viste 9 %. Dette kan tolkes som at forskjeller i avslutningskohortenes sammensetning sannsynligvis forklarer noe av forskjellen vi ser i Figur 7.1, men at det fortsatt er en signifikant forskjell når vi sammenligner de to avslutningskohortene.

I analyser av resultater i introduksjonsprogrammet, benyttes ofte overgang til 1) arbeid, og 2) overgang til utdanning på *videregående nivå eller høyere* som suksesskriterium (Kraakenes mfl. 2021; Lunde & Lysen 2020) (det er dog viktig å påpeke at slike analyser som oftest har målepunkt ett år etter endt introduksjonsprogram, og ikke benytter avslutningsårsak rett etter endt program). Vedrørende utdanning på videregående nivå eller høyere viser Figur 7.1 at det har vært en signifikant ($p < 0,01$) estimert oppgang på 3 prosentpoeng etter pandemiens inntog, når vi har kontrollert for relevante bakgrunnsvariabler. Figur 7.1 viser at det var cirka 5 prosentpoeng økning i andelen som gikk over til videregående opplæring eller høyere utdanning (sammenlagt). Igjen kan dette tolkes som at forskjeller i avslutningskohortenes sammensetning sannsynligvis forklarer noe av forskjellen vi ser i Figur 7.1 (eksempelvis at det har blitt en økning i deltakere under 25 år som ofte får videregående opplæring som en del av sitt program), men at det fortsatt er en signifikant forskjell når vi sammenligner de to avslutningskohortene.

7.2 Har noen grupper vært spesielt utsatt?

Kontrollvariablene i den multivariate analysen over viser at ulike individuelle kjennetegn i stor grad påvirker sannsynligheten for å komme i jobb eller utdanning ved endt program – noe som også er godt dokumentert i tidligere forskning. Men er det noen grupper som har blitt spesielt påvirket av pandemien? For å undersøke dette nærmere viser vi nedenfor figurer som viser *differensen* mellom avslutningsårsaker for personer som avsluttet programmet før og etter mars. Søylen viser dermed andel prosentpoeng *endring* når vi sammenligner deltakere som avsluttet program før og etter mars 2020. Vi undersøker først forskjeller mellom ulike deltakere basert på kjønn, spor og alder, samt forskjeller blant kommuner med høyt og lavt smittetrykk.

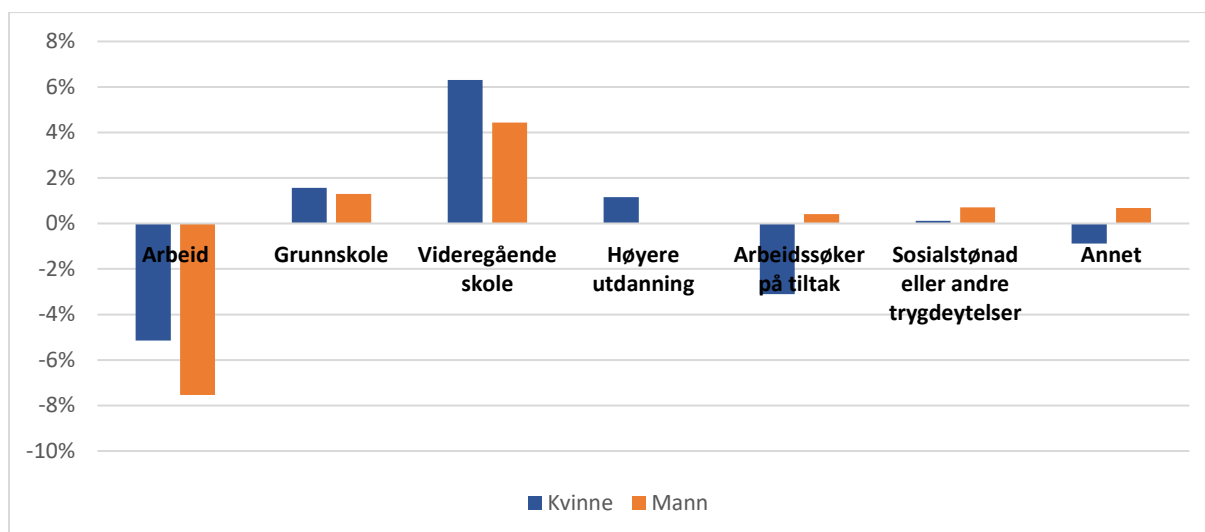
Figur 7.2: Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på deltakere i ulike spor.



*Deltakere som ikke har registrert spor er ikke inkludert.

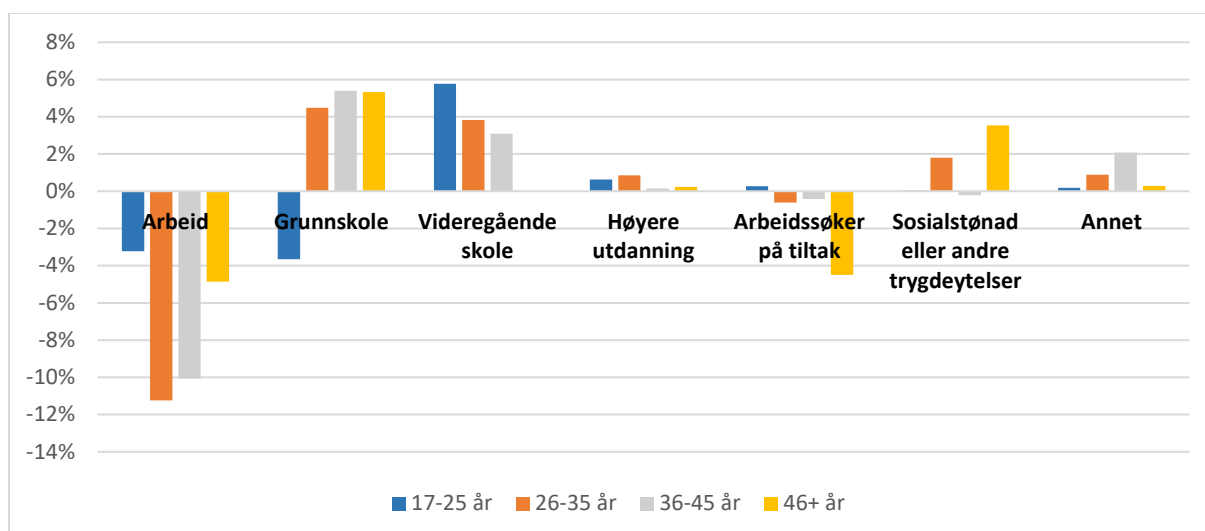
Figur 7.2 viser *endring* i andelen med ulike avslutningsårsaker (andelen *før* februar 2020 minus andelen *etter* februar 2020) for deltakere i spor 1, 2 og 3. Vi ser at det er en relativt lik nedgang av deltakere som gikk direkte over i arbeid på cirka 9 prosentpoeng for samtlige grupper. Når det gjelder overgang til utdanning, ser vi at det er en naturlig sammenheng mellom deltakerens sporinndeling og hvilket utdanningsnivå de fortsetter i etter endt program. Deltakere i spor 1 fortsetter hovedsakelig i grunnskole eller videregående skole, deltakere i spor 2 går hovedsakelig over til eller fortsetter i videregående skole, og deltakere i spor 3 til høyere utdanning. Figuren viser også at det er noe nedgang blant deltakere i spor 1 når det gjelder de som har blitt arbeidssøkere på ulike tiltak. Vi ser også at det hovedsakelig er deltakere i spor 3 som har en økning i overgang til sosialstønad eller andre trygdeytelser (i overkant av 2 prosentpoeng økning), samt kategorien 'annet' (cirka 5 % økning, men der majoriteten av disse er personer som er registrert som 'flyttet').

Figur 7.3: Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på kjønn.



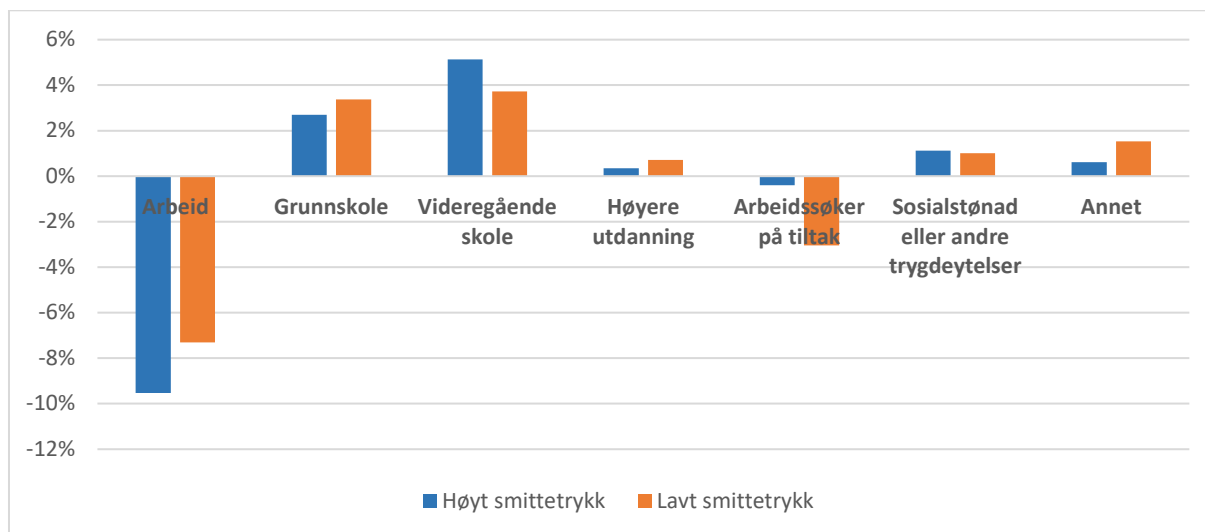
Figur 7.3 viser at kvinner har cirka 2 prosentpoeng lavere nedgang enn menn når det gjelder arbeid, og også en nedgang i andel som blir arbeidssøker på ulike tiltak. Kvinnene har derimot en klar økning i andelen som går over til utdanning, og særlig videregående opplæring med en økning på 6 prosentpoeng før og etter pandemien. Mannlige deltakere har en større nedgang i andel prosentpoeng som har overgang til arbeid, noe mindre overgang til utdanning, og mer likt fordelt for de resterende kategoriene. Det er dog viktig å merke at det for de andre kategoriene er veldig marginale forskjeller.

Figur 7.4: Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på ulike aldersgrupper.



Figur 7.4 viser at det hovedsakelig er de mellomste aldergruppene som har hatt størst nedgang i overgang til arbeid, på 10-11 prosentpoeng, sammenlignet med 3-5 prosentpoeng for den eldste og yngste aldergruppen. Den yngste aldergruppen har også hatt en nedgang i overgang til grunnskole, men økning i andelen som går over i eller fortsetter med videregående opplæring. De mellomste aldergruppene har hatt en klar forskyvning fra arbeid til utdanning ved programslutt. For deltakere over 46 år er det færre i arbeid eller som arbeidssøkere ved programslutt, men flere som får grunnskole eller går over på sosialstønad.

Figur 7.5: Sammenligning av differansen i andelen med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, fordelt på kommuner med høyt og lavt smittetrykk.



Figur 7.5 viser at kommuner med høyt smittetrykk har hatt en større nedgang i overgang til arbeid etter endt program enn kommuner med lavt smittetrykk, men også noen flere over i videregående opplæring. Det relativt små forskjeller når det gjelder de andre kategoriene, med kommuner med lavt smittetrykk har større nedgang i deltakere som blir arbeidssøker på ulike tiltak.

7.3 Oppsummering

Analysene over viser noen klare hovedfunn. For det første, det har vært en klar nedgang i overgang til arbeid rett etter endt program, men det har vært en tilsvarende økning i andelen som fortsetter i eller går over til utdanning, da hovedsakelig grunnskole og videregående opplæring. Det er også viktig å fremheve at det *ikke* er en stor økning i andelen som går over på sosialstønad eller andre trygdeytelser når vi sammenligner deltakere som avsluttet programmet før og etter pandemiens inntog, noe som kunne vært forventet gitt at denne gruppen tidligere har vist seg å bli spesielt rammet av økonomiske nedgangstider (OECD 2020). Våre analyser er begrenset til en sammenligning av tiden før og etter pandemiens inntog, og er derfor ikke egnet til å studere om denne økningen i andelen som går over i utdanning er et resultat av endringer under pandemien, eller om det er en mer generell trend de siste årene med økt fokus på utdanning og formell kompetanse i introduksjonsprogrammet. Fra de kvalitative intervjuene har vi eksempler på førstnevnte, med kommuner som eksplisitt oppga at de har endret mål i individuell plan for visse i grupper, der man har byttet mål fra arbeid til utdanning grunnet manglende praksis og et vanskelig jobbmarked under pandemien (se kapittel 5.4.2). Vi har derimot for dette oppdraget ikke data på hvor utbredt dette er, og er noe som bør undersøkes i fremtidige studier.

Vedrørende forskjeller mellom ulike grupper og kommuner, ser vi at deltakere i spor 3 og de over 46 år er gruppen som har hatt den største økningen i overgang til sosialstønad og andre trygdeytelser når vi sammenligner de ulike avslutningskohortene. En mulig forklaring på dette kan være at det kan være mindre aktuelt for disse to gruppene å gå over i utdanningsløp (spesielt grunnskole og videregående som er mest benyttet), og at det har vært færre alternative veier for disse under pandemien, spesielt når vi vet fra kapittel 4 at det har vært en klar nedgang i muligheten for ulike typer praksis.

8 Veien videre etter pandemien

I dette kapitlet vender vi blikket fremover. Spørsmålet vi ønsker å besvare er hvorvidt aktørene på feltet har forslag til ytterligere tiltak og/ eller tiltak på lengre sikt som kan løse noen av utfordringene som pandemien har skapt eller synliggjort. Svarene på dette spørsmålet er todelt. For det første går vi inn på aktørenes betraktninger om behov og tiltak fremover. For det andre går vi inn på enkelte «følgefeil» fra pandemien som det kan være hensiktsmessig å følge med på.

8.1 Betraktninger om ytterligere tiltak

I avslutningen av hvert intervju ble informantene spurt om de hadde forslag til tiltak som de manglet i sin verktøykasse, på kort eller lang sikt (altså også etter pandemien). Gjennomgående fikk vi relativt begrenset med tilbakemeldinger på dette spørsmålet. Mange informanter er glad for at det hadde kommet «koronamidler» av forskjellige slag, og at det er satt inn tiltak overfor deltakere i introduksjonsprogrammet. Det trekkes også frem at det er positivt at det har kommet (og planlegges) ytterligere midler til forlengelser for utvidede målgrupper, gjennom integreringspakke II og III. Flere deler likevel en bekymring for grupper som sakter akterut, og kan få oppleve negative konsekvenser på sikt og falle ut av arbeidsmarkedet. Mange av tilbakemeldingene gikk derfor på viktigheten av kvalifisering, og ønsker om bestemte kvalifiseringsløp og tiltak.

8.1.1 Viktigheten av grunnleggende kvalifisering og livslang læring

Mange informanter understreket viktigheten av grunnleggende kvalifisering og skolegang for alle. Som en informant i en kommune understreker, så er utdanning en løsning «*når det er dårlige tider i samfunnet*». Pandemien har, for denne informanten, understreket hvor sårbare de «*som ikke har noe i bunn*» er.

En annen informant ved et karrieresenter tar også opp grunnleggende kvalifisering med bruk av to case-eksempler:

«Kan jeg bruke et case-eksempel? Sett opp mot bærekraftsmål 4 om god grunnutdanning. [...] Ta en afghansk mann, han har jobbet 12 år i produksjon, og kom seg i jobb. Men han har null grunnskole. Han ringer oss og sier han er litt bekymret. Han møter VO kommunalt, og får beskjed om at tilbudet er på dagtid. Det er viktig at tilbudet skal være mer fleksibelt for voksnes behov.

[Og la oss si at en] flyktning på 27 år spør sin konsulent, «du bestemmer hva jeg skal gjøre», har ikke noe grunnskole fra hjemlandet, men har jobbet 12 år som tapetserer. Flyktningkonsulenten har NAV i nakken, fortest mulig i jobb. Den dagen han er utenfor jobb har han null grunnkompetanse.»

Informanten knytter de to konkrete eksemplene opp mot både større politiske prioriteringer og strukturer i det norske samfunnet og velferdsstaten. Bærekraftsmål 4 lyder at vi skal «Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle». De to eksempelpersonene er åpenbart inkludert i disse «alle», men de får ikke tilbudet karriereveilederen mener de burde ha, sett opp mot en slik målsetning, på grunn av ulike strukturelle betingelser. I det ene tilfellet har vedkommende et ønske om utdanning for å sikre seg for fremtida, men tilbudet er ikke tilgjengelig på en måte som kan kombineres med arbeid. I det andre tilfellet opplever karriereveilederen at NAV legger så sterke føringer på at vedkommende skal raskt i arbeid, at utdanning kommer i andre rekke. Informanten bekymrer seg for de langsiktige konsekvensene for vedkommende. Informantens ønske er, enkelt oppsummert, å «la

livslang læring være en virkelighet for alle, og ikke ha så det må være enten jobb eller utdanning.»

8.1.2 Flere modulbaserte og fleksible opplæringsordninger

En vei til en slik virkelighet, med tilgjengelig livslang læring, trekkes fram av informantene som tar opp at de ønsker seg flere og mer fleksible opplæringsløp for målgruppen for introduksjonsprogrammet. En karriereveileder nevner at *«det er mange forsøksordninger, men det er synd de ikke kommer til andre fylker»*. En informant i en kommune ønsker seg *«flere tilpassa utdanningsmodeller i videregående opplæring og på høyskole, og kompletterende utdanninger for voksne»*. Vedkommende påpeker også at forberedende voksenopplæring (FVO) burde være tilgjengelig for alle, og ikke bare de som deltar i ulike forsøksordninger, og ønsker seg tilbud som kan hjelpe med overgangen inn i opplæring. I sammenheng med sistnevnte, nevner én informant viktigheten av at det fortsatt jobbes videre med gode ordninger for å godkjenne utdanning fra utlandet, samt mulighet for kompletterende utdanning der dette er aktuelt.

Disse ønskene kan sies å være kompatible med Regjeringens visjon for videregående opplæring slik det fremkommer i *Fullføringsreformen* (Meld. St. 21 (2020-2021)), der det legges opp til en mer fleksibel innretning av videregående opplæring for voksne, samt at grunnskole og videregående skole for voksne ses i sammenheng. En viktig hensikt med denne delen av reformen er nettopp å legge til rette for at voksne innvandrere kan oppnå formell kompetanse.

8.1.3 Et bedre tilbud for opplæring i engelsk for å sikre overgang til utdanning

Flere informanter i kommunene trekker fram at manglende engelskkunnskaper kan være en barriere for kvalifisering for innvandrere generelt og for deltakere i introduksjonsprogrammet spesielt. Dette kan også knyttes til ordninger som forberedende voksenopplæring i den forstand at det er et tiltak som kan være nødvendig for å sikre overgangen til videre utdanning.

En informant trekker fram at de er usikre på hva kommunen kan tilby personer som har utdanning fra utlandet, men mangler engelsk. Informanten beskriver at de i noen tilfeller løser problemet slik:

«Vi har et tiltak der vi tilbyr forberedelse til engelsk på vgo. Flyktningkontoret har sett at det er et behov, og så kan de gå opp til eksamen som privatist. Vi gir et lite kurs og følger opp digitalt, og prøver å hjelpe dem til den kompetansen. Det er en måte å gjøre det på».

En annen informant fra et karrieresenter beskriver en kommune i sin krets som tilbyr engelsk på grunnskolenivå parallelt med videregående opplæring, som et tiltak som kan forkorte utdanningsløpet.

En tredje informant understreker at spesielt syriske flyktninger med en god del utdanning fra tidligere, har behov for engelsk for å komme inn på universitet, men at *«vi har ikke noen ramme som sier at [kommunen] kan betale for det»*. Deltakerne det gjelder hadde gjerne gode kunnskaper i realfag, og hadde oppnådd tilstrekkelig gode norskkunnskaper til å komme inn på universitetet, men manglet engelsk og får derfor ikke et tilbud. Informanten var opptatt av å melde denne utfordringen til oss, og opplevde å ha få løsninger for disse deltakerne i sin verktøykasse. De vi snakker om her er deltakere på spor 3 (eller noen ganger sterke spor 2-ere), som kan ha ønske eller ambisjon om videre utdanning. De kvantitative analysene i kapittel 7.2 viser at spor 3-deltakere i større grad har sett en større økning i overgang til sosialstønad og andre trygdeytelser under pandemien. En mulig forklaring er at de «strander» og ikke har samme mulighet til å fortsette i utdanning på grunn av denne type barrierer som gjør at de ikke umiddelbart kommer inn på videre studier (noe som muligens ble forsterket under pandemien der andre tiltak som arbeidspraksis var en begrenset mulighet).

Selv om disse eksemplene viser at kommunene i noen tilfeller finner ad hoc-løsninger for å tilby engelskundervisning til personer som trenger det, er det også tydelig at det ikke finnes fullverdige ordninger. Engelskkunnskaper kreves både for å fullføre videregående opplæring (inkludert fag- og yrkesopplæring), og for å få opptak til universiteter og høyskoler (inkludert kompletterende utdanninger). Også tidligere undersøkelser har funnet at dette er en barriere for kvalifisering (Staver mfl. 2019). I og med at ordinær undervisning er blant de tiltakene som har vært minst påvirket av pandemien (sammenlignet med tiltak som praksis), ville det også ha vært mulig å tilby innenfor smitteverntiltakene.

Utfordringene knyttet til engelskkunnskaper berøres også i *Fullføringsrefomen* (Meld. St. 21 (2020-21)). Det bemerkes at «En god del norske virksomheter bruker engelsk i enkelte oppgaver eller som kommunikasjonspråk, og manglende engelskkunnskaper kan derfor være et hinder for å få jobb». Imidlertid trekkes det også fram at innvandrere som tar fagbrev gjennom ordningene Fagbrev på jobb og praksiskandidatordningen ikke møter krav om bestått eksamen i engelsk, uten at det oppleves som en hindring. Engelskkunnskaper er utvilsomt viktige for en del deltakere i introduksjonsordningen, og kanskje spesielt personer med utdanningsrettede løp.

8.1.4 Digital kompetanse som grunnleggende ferdighet

Mange av informantene understreker viktigheten av å utvikle digital kompetanse hos flyktninger og andre i målgruppen for introduksjonslovens ordninger. Mens dette ikke er en ny oppdagelse – man trengte allerede digitale ferdigheter i møte med det offentlige, banken og så videre – så har pandemien understreket det ytterligere, og også ført til ytterligere digitalisering av mange arenaer. «*Teknologien har gjort et kjempehopp, og vi må få med flyktingene på det hoppet*», som en informant sier. En annen informant understreker at det er noe man har behov for i de fleste yrker. Eksempler på nyankomne overføringsflyktninger som skal i karantene, der kommunalt ansatte ikke kan være inne i boligen deres, og må formidle viktig informasjon uten at de nyankomne er vant til heldigitale løsninger, viser hvor viktige disse ferdighetene er fra start. Det har vært krevende for kommunene å følge opp den minst digitale gruppen, og de beskriver praksiser der de har strukket seg langt med hjemmebesøk og telefonkontakt: «*For de svake har vi måttet bruke alt fra gamle flyktninger og nettverk for å hjelpe dem med kommunikasjonen. Og fysiske møter når det er mulig.*» Digital kompetanse fra dag én er derfor en viktig lærdom som flere trekker frem for å kunne fungere normalt i dagens digitale verden. En nylig lansert ressurs som er tilgjengelig for kommunene i arbeidet med digitale ferdigheter, er det standardiserte elementet *Digital kompetanse*¹⁵ som er utviklet av IMDi og Kompetanse Norge i forbindelse med integreringsloven og integreringsreformen. En mulig vei videre er også å tenke spesielt gjennom hvordan man ivaretar digitalisering av de som har minst språklig utgangspunkt.

8.1.5 Viktigheten av tilgang på tilstrekkelig digitalt utstyr

Nettbasert undervisning har vært et essensielt verktøy for å opprettholde aktivitet i norskopplæringen og introduksjonsprogrammet. En del av integreringspakken (som ikke er omfattet av denne evalueringen) er også en tilskuddsordning til nettbasert norskopplæring, som blant annet tilrettelegger for tilgang til nettbaserte læreverk.¹⁶ Når det gjelder kommunale tilskudd til digitalt utstyr, mente én informant at det er «småpenger vi har fått» til digitale hjelpemidler, og at det burde vært investert mye mer i utstyr til hybridløsninger for undervisningen. I UH-sektoren har hybridløsninger blitt tatt i bruk under pandemien, der man kan ha halve gruppen til stede, mens halve gruppen er med hjemmefra.

¹⁵ <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/digital-kompetanse/>

¹⁶ <https://www.kompetansenorge.no/nyheter/gratis-lisenser-til-nettbasert-norskopplaring/>

Nettbasert undervisning fordrer imidlertid at deltakerne har tilstrekkelig utstyr til å ta det i bruk, i tillegg til kompetansen til å bruke det. I en periode der både foreldre og barn plutselig skulle være på nettskole samtidig i mange tilfeller, var det heller ikke tilstrekkelig om familien hadde én datamaskin hjemme.

Én statsforvalter påpekte at Udirs tilskuddsordning til digitale hjelpemidler er avgrenset mot introduksjonsprogrammet, selv om det kan finnes «*noen smutthull om de går på grunnskole for voksne*». Informanten påpekte at det er vanskelig i tilfeller der noen tilskuddsmidler blir avskåret fra grupper som trenger det. Flere av informantene i kommuner har trukket fram utfordringer knyttet til digitalt utstyr og at ikke alle deltakere i introduksjonsprogrammet hadde tilstrekkelig utstyr for å bytte over til digital undervisning. Dette har til dels medført lokale budsjettkamper for å få på plass nødvendig utstyr hos enkelt deltakere. På spørsmål om hva slags tiltak som må til fremover, svarer en informant at:

«Sånn umiddelbart tenker jeg at vi må få på plass at alle får en PC med en gang de blir bosatt. Det syns jeg er litt trist at vi må ha en kamp om i en sånn tid. At vi må finne grunner til at de skal få penger til PC. De kan greie seg uten sofa, men de kan ikke greie seg uten PC.»

Andre kommuner forteller at voksenopplæringen har hatt utlånsordning for utstyr. Det er derfor tilsynelatende lokal variasjon og avhengig av lokale budsjettprioriteringer. Imidlertid er behovet likt for alle som skal ha nettbasert undervisning, slik at nasjonale føringer kan være relevant.

8.2 «Følgefeil» fra pandemien

Mens informantene hadde et begrenset antall forslag til løsninger på utfordringene pandemien har skapt, avdekket eller understreket, hadde de enkelte bekymringer om noen typer langsiktige konsekvenser av pandemien som kan omtales som «følgefeil». Med dette mener vi negative konsekvenser som ikke er helt umiddelbare, eller åpenbare, men som følger i andre rekke på grunn av effekter av pandemien.

8.2.1 Sosial integrering

Selv om vi ikke finner en nedgang i tiltak for sosiale og frivillige nettverk i de kvantitative analysene av NIR-data (ref. kapittel 4.1), er informantene svært bekymret for at pandemien kan ha svekket den sosiale integreringen. Det har vært utfordrende på grunn av smitteverntiltak å gjennomføre ulike typer aktiviteter der personer møtes. Dette gir for eksempel nyankomne færre muligheter til å praktisere norsk. En av informantene i en kommune tar opp at «*hovedproblemet jeg ser er at integreringen har havnet i slow motion når alt stenger ned. Alt du gjør på kveldstid, alle aktiviteter.*» Når smittesituasjonen tillater det, vil det være viktig å støtte opp om sosiale tiltak, og ikke bare tiltak som er direkte rettet mot kvalifisering eller arbeid.

8.2.2 Mulige «følgefeil» i kvalifiseringsløp for enkelte grupper

Mange deltakere i introduksjonsprogrammet, og spesielt de med arbeidsrettet program, har mistet mye. De får forlengelser, men det fremstår for informantene som noe uklart hvor lenge man skal forlenge for fravær grunnet covid-19. En informant fra et område som har hatt mye smitte påpeker at programmet likevel ikke har fullgod kvalitet, slik at forlengelsene i så måte ikke fullt ut erstatter det tapte. Informanten er spesielt bekymret for «spor 1-ere» som har fått dårlig utbytte av norskundervisningen, og som til tross for muligheten til forlenget programtid, kan få følgeproblemer ved at de kanskje ikke rekker grunnleggende kvalifisering i løpet av programmet, og i neste omgang ikke kommer inn på videregående opplæring.

Tilknyttet dette har noen av informantene trukket fram at målgruppene for flere tiltak har vært de som er i slutten av introduksjonsprogram eller norskopplæring, mens de opplever at det er de som er i begynnelsen av programmet som kan ha tapt mest, for eksempel om de manglet digitale ferdigheter eller om de fikk dårlig utbytte av norskopplæringen. Dette kan innebære at deltakere i introduksjonsprogrammet kan trenge utvidelser også fremover. Noe av dette behovet kan være ivare tatt i integreringspakke II og III.

Informanter i en annen kommune trekker frem en annen gruppe deltakere som kan få utfordringer på sikt. De har deltakere i program som har praksis på sykehjem eller barnehage, som har tenkt å kvalifisere seg til helsefagarbeider gjennom praksiskandidatordningen. En vei til et slikt fagbrev i kommunen er gjennom et forkurs hos NAV. Imidlertid har NAV krav om et visst antall timer praksis ved opptak til dette kurset. Når deltakerne har mistet praksis under pandemien, kommer de altså ikke videre i sitt planlagte kvalifiseringsløp. Voksenopplæringen jobbet med å legge til rette for at de berørte skulle ha fulltidspraksis i mai og juni for å få tilstrekkelig antall timer, men det er uvisst om dette ble mulig i lys av smittesituasjonen. Andre som ønsker å ta fagbrev som praksiskandidat kan tenkes å komme i denne situasjonen, der pandemien har satt en effektiv stopper for praksis slik at kvalifiseringsløpet forsinkes betraktelig.

Om slike grupper skal rekke å ta igjen det tapte, kan det være behov for å sørge for at de ikke havner i situasjoner der de ikke har rett til dekning av livsopphold under opplæring, når de ikke lenger mottar introduksjonsstønad.

8.2.3 Mulige konsekvenser av svekket norskopplæring for norskprøven og krav til permanent oppholdstillatelse

Dersom deltakere har hatt mindre utbytte av norskopplæringen under pandemien enn de ellers ville hatt, kan dette få konsekvenser for resultatene deres på norskprøven. I tillegg har smittevernreglene gjort at norskprøven til dels ikke har kunnet gjennomføres som normalt. Dette har særskilt store konsekvenser grunnet lovkrav om bestått norskprøve for å få innvilget søknad om permanent oppholdstillatelse. Mens det tidligere kun var krav om gjennomført 550 timer norsk og samfunnskunnskap for flyktninger og familiegjennforente ved søknad om permanent oppholdstillatelse, skal de per i dag *også* ha gjennomført avsluttende prøver i norsk og fått resultat A1, samt bestå avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår. Ved søknad om statsborgerskap er det også foreslått et høyere krav til nivå i norsk, på B1-nivå, som ennå ikke er trådt i kraft.

En potensiell følgefeil av pandemien er dermed at *hvis* deltakere får mindre utbytte av norskopplæringen (til tross for utvidede rettigheter), så kan dette medføre at de enten ikke består norskprøven eller ikke har fått gjennomført den til planlagt tid, og at dette videre har implikasjoner for muligheten til å søke om permanent oppholdstillatelse. Botidskravet er imidlertid hevet i løpet av vinteren fra tre til fem år for de fleste innvandrere som tar norskopplæring innenfor introduksjonslovens ordninger,¹⁷ slik at tiden før norskkunnskaper skal dokumenteres er lengre.

Det at resultatene på norskprøven har konsekvenser for tilgang til både oppholdstillatelse og senere statsborgerskap understreker uansett viktigheten av at deltakerne mottar den opplæringen de har behov for og rett til. Her er utvidelsene av norskopplæringen i midlertidig lov potensielt viktige, og vi har sett at de ikke har blitt brukt i så stor grad som regelverket legger opp til. Det er derfor nødvendig å ha en videre oppfølging av om kommunene oppfyller midlertidig lovs rettighet for deltakerne til å motta utvidet norskopplæring, og vurdere eventuelle ytterligere tiltak deltakere som ikke har fått tilstrekkelig utbytte av opplæringen under pandemien.

¹⁷ <https://www.udi.no/viktige-meldinger/krav-til-botid-for-a-fa-permanent-oppholdstillatelse/>

8.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi vendt blikket fremover og beskrevet informantenes vurdering av behov for tiltak videre. Generelt mener aktørene at det er svært positivt at det har kommet (og planlegges) ytterligere midler til forlengelser for utvidede målgrupper, gjennom integreringspakke II og III.

Ellers foreslås det noen konkrete ønsker som særlig er knyttet til mulighetene for kvalifisering og viktigheten av digitale ferdigheter. En del informanter ønsker seg fleksible muligheter for livslang læring, og tiltak som kan bøte på enkelte utfordringer slik som at en del deltakere mangler engelskkunnskaper og derfor strever med å komme inn på utdanningsløp. Flere av disse ønskene er berørt i Regjeringens Fullføringsreform, som legger opp til mer fleksibel innretning av videregående opplæring for voksne.

Informantene har også trukket fram enkelte mulige «følgefeil» av pandemien som det kan være verdt å følge med på. Mangel av mulighet til å gjennomføre praksis kan ha hatt konsekvenser for personer i opplæringsløp slik som praksiskandidatveien til fagbrev. På grunn av økte krav til norsk ved søknad om statsborgerskap og krav til gjennomført prøve i norsk ved søknad om permanent opphold, kan også dårlig utbytte av norskopplæring og eventuelt mistede muligheter til å gjennomføre norskprøven ha store konsekvenser for den enkelte. Det er derfor viktig at tiltaket i midlertidig lov som gir målgruppen rett til utvidet norskopplæring blir iverksatt av kommunene.

9 Implikasjoner for ny integreringslov

Midlertidig lov innebærer en innføring av utvalgte elementer som skulle innføres med ny integreringslov, særskilt karriereveiledning og innføring av slutt mål. Iverksettingen av midlertidig lov skjedde også parallelt med at aktørene forberedte (høsten 2020) og nylig hadde implementert (vinteren og våren 2021) ny integreringslov. I intervjuene kom det derfor frem flere utfordringer og temaer som vi ønsker å viderefremme i det videre integreringsarbeidet generelt og i arbeide med integreringsloven spesielt. I dette kapitlet ser vi først nærmere på utfordringer med praksis og arbeidsretting, deretter erfaringer og dilemmaer basert på den første planleggingen og iverksettingen av karriereveiledning, og til slutt, hindre mot økt bruk av videregående opplæring.

9.1 Praksis og arbeidsretting – en vanskelig nøtt å knekke

Som vi har vært inne på i denne rapporten har det vært spesielle utfordringer med å opprettholde praksis som tiltak i introduksjonsprogrammet, spesielt i områder med høyt smittetrykk. Dette innebærer at deltakere som har et arbeidsrettet løp, i større grad påvirkes av pandemien enn de som har utdanningsrettede løp, siden opplæringen mange steder har måttet fortsette digitalt. Dette faktum erkjennes i IMDi's veileder for kvalifisering, publisert i løpet av prosjektperioden:

«Erfaringer fra kommunene tyder på at pandemien og nedstengning av samfunnet kan ha påvirket deltakere i introduksjonsprogrammet i arbeidsrettede kvalifiseringsløp i ekstra stor grad. Det har vært utfordrende for mange kommuner både å formidle flyktninger og nyankomne innvandrere til ordinært arbeid, og å opprette og følge opp praksisplasser. Det er derfor viktig å forberede alternative tilbud, og ta disse i bruk ved behov.»¹⁸

Denne veilederen trekker fram blant annet karriereveiledning, samarbeid med arbeidsgivere og alternative opplæringsløsninger, basert på innsamlede erfaringer fra kommuner. Våre informanter har trukket fram lignende punkter i intervjuene, selv om ingen har opplevd å ha de helt gode løsningene. En informant nevner en studietur til Danmark, der vedkommende observerte at organiseringen av praksis var mindre ad hoc enn i egen kommune, med faste avtaler mellom kommunen og lokale arbeidsgivere. Informanten fortsetter: «Jeg skulle ønske at staten og alle engasjerer seg for å få flere plasser og bedrifter med slik at vi har en plan for introdeltakere fra dag én.» En informant i en annen kommune nevner at de har en slik avtale på gang med en stor lokal arbeidsgiver, men at det uansett er begrensninger for hvor mange denne bedriften kan ta imot så lenge det er smittevernsbegrensninger. Samme kommune hadde også tatt i bruk digitale kursløsninger, som veilederen også er inne på. Imidlertid fordrer en slik løsning at deltakerne har tilstrekkelig digital kompetanse og utstyr tilgjengelig.

Både erfaringene vi har samlet og de som IMDi har samlet inn, peker uansett i retningen av at det kan være positivt å løfte spørsmål om praksis opp fra den enkelte programrådgiver, og at det nettopp har vært behov for å tenke gjennom hvordan denne type tiltak kan gjennomføres under gjeldende smittevernregler. I den sammenheng er det viktig å trekke frem at IMDi i januar 2021 lanserte standardiserte elementer, som er faglige anbefalinger for innhold i introduksjonsprogrammet utviklet av IMDi og Kompetanse Norge, der praksis er et av elementene. Våren 2021 utarbeidet også IMDi nettsiden *Kvalifiseringsarbeid under pandemien* der det blant annet er oppsamlet råd til alternative tilbud til praksis¹⁹.

¹⁸ <https://www.imdi.no/kvalifisering/kvalifiseringsarbeid-under-pandemien/>, besøkt 31.5.21.

¹⁹ <https://www.imdi.no/kvalifisering/kvalifiseringsarbeid-under-pandemien/>, besøkt 31.5.21

9.2 Erfaringer fra karriereveiledning i første fase

9.2.1 Karriereveiledning som prosess eller sjekkpunkt?

Som nevnt i kapittel 5.3.5, ga karriereveiledere uttrykk for høy bevissthet rundt en rekke etiske problemstillinger knyttet til obligatorisk karriereveiledning i tråd med ny integreringslov. Karriereveiledning for øvrig er en frivillig aktivitet for det veilederne kaller en *veisøker*. I tråd med midlertidig lov er det en rettighet for personer som kommunen vurderer har behov for det. I ny integreringslov er det en rett og plikt, som skal gjennomføres i løpet av de første tre månedene etter bosetting. Flere informanter uttrykte en viss bekymring over denne tilnærmingen. For det første trekkes det frem at den lovfestede plikten til karriereveiledning – både for deltakeren og fylkeskommunen – er en nokså stor omveltning: *«Hele denne furoren med lovstyring av denne tjenesten er en ganske stor omveltning. Karrieretjenesten har en fri rolle og skal nå finne sin rolle i et lovhierarki.»*

For det andre understreker informantene at karriereveiledning er en prosess over tid, heller enn noe som skjer gjennom ett enkelt møte. En informant hos en statsforvalter beskriver *«en viss skepsis»* i sitt kontaktnett med tanke på at karriereveiledning kan bli et slags *«check, nå har vi gjort det»*, i motsetning til en bredere prosess som kan støtte opp om lovens formål.

Bekymringen over at utbyttet for veisøkeren fra ett enkelt møte ikke nødvendigvis ville være optimal, forsterkes av hvor og når møtet er plassert: *«mange kommer fra en annen kultur og tenker mindre individretta. Det tar tid å forstå at det er de som bestemmer om sin egen framtid [...] Det kan være litt farlig med en samtale de første tre månedene»*. Informanten utdypet at *«vi tenker at vi må ha oppfølging underveis om det skal ha noe hensikt og om det skal bli bra»*. En annen kollega sa seg enig, og utdypet at:

«Det med at det ikke legges opp til en prosess i [ny lov] og de korte tidene de får avhengig av utdanningen de har, er en utfordring. Det kan bli litt mekanisk. Det er noe helt annet enn det som er kjernen i karriereveiledning».

Tilsvarende bekymringer har blitt uttrykt av ulike aktører blant annet i høringen om ny integreringslov. I utredningen *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn* (NOU 2016:7) ble det også foreslått at karriereveiledning kunne skje på flere tidspunkter i introduksjonsprogrammet. Kunnskapsdepartementet vurderte imidlertid i forarbeidene til ny integreringslov at det er *«avgjørende at veiledningen gjennomføres før det fattes vedtak om program»*, slik at veiledningen spiller inn i utforming av sluttmaal for introduksjonsprogrammet (Prop. 89L, 2019-2020). Departementet vurderte videre at kommunene fritt kan inkludere karriereveiledning som tiltak i programmet på et senere tidspunkt der deltakerne har behov for det, men at dette ikke burde være obligatorisk. I mange kommuner vil den individuelle karriereveiledningen komme i tillegg til for eksempel karrierelæringskurs, og programrådgiverne kan tenkes å bruke karrieresentrenes tilbud slik at det ene møtet ikke være deltakernes eneste erfaring med karriereveiledning eller eneste informasjon de får om muligheter i Norge. Det kan likevel være verdt å spørre seg om erfaringene fra karriereveiledning i tråd med midlertidig lov for introduksjonsprogramdeltakerne, der veiledningen skjer lenger ute i løpet og ved behov, tilsier at det bør legges noe mer vekt på karriereveiledning som prosess gjennom programmet. Én informant foreslår eksempelvis at slike supplement kan være gruppeundervisning om utdanningssystemet, arbeidsmarkedet, og hva som forventes. Noe av dette vil ivaretas i opplegget for det standardiserte elementet *livsmestring* som følger ny integreringslov.

9.2.2 Bør programrådgiver delta i karriereveiledningen?

Som nevnt i kapittel 5.3.5, har det også vært en diskusjon i iverksettingen av midlertidig lov om programrådgiverne skal kunne få være med i veiledningstimen eller ikke (etter samtykke fra

deltakerne), og disse diskusjonen er nært knyttet opp til hvordan karriereveiledningen i henhold til ny integreringslov skal gjennomføres. Dette handler både om praktiske utfordringer med informasjonsdeling, og mer etiske hensyn overfor deltakeren. Karrieresentrene er nokså søkende eller delte i sine meninger vedrørende dette. Et karrieresenter tydeliggjør dilemmaene godt:

«Vi satte premiss for at de [programrådgiverne] skulle være med, litt for å prøve det ut. De var ikke med i prosjektet. Vi har ikke landet den diskusjonene ennå fordi vi har veldig varierende erfaringer. I noen samtaler kommer det opp konkrete ting om økonomi og sånn der de vet og ikke vi, på den andre siden opplever vi at de ikke skiller hva deres rolle er i den samtalen kontra andre samtaler. Vi har måttet si at det er vårt møte og nå bruker vi tiden til det og det.»

Det er altså et dilemma ved at karriereveilederne på den ene siden trenger grunnleggende informasjon om både økonomiske og praktiske muligheter og begrensinger for deltakeren for å gi en realistisk veiledning, mens på den andre siden mister karriereveiledningen sin betydning hvis programrådgiveren legger så tydelige føringer at de nesten kommer med en «bestilling» til karriereveilederen. Dette dilemmaet har neppe enkle løsninger, og er til en viss grad et uttrykk for ulik profesjonsetikk og rammebetingelser for virksomhetene.

9.2.3 Geografiske forutsetninger og tilskudd til karriereveiledning

Den geografiske inndelingen og organiseringen av karrieresentrene innebærer at avstanden fra deltakeren i en gitt kommune til karrieresenteret kan variere. I Nord-Norge kan det være svært lang reisevei – kanskje med båt – mens det vil være kortere reisevei og tilgjengelig kollektivtransport på det sentrale Østlandsområdet. Beregningene som ligger til grunn for tilskuddene til fylkeskommunene i tråd med midlertidig lov er flate, og tar ikke høyde for denne type kostnader. Informantene ved et karrieresenter i et område med spredt bosetting bemerket at dette ikke var en bærekraftig finansiering for dem, ettersom de ville ha atskillig høyere kostnader knyttet til transport og kanskje overnattinger. På grunn av tidsfristene på tre måneder i integreringsloven er det heller ikke nødvendigvis mulig å «samle opp» veiledninger og sånn sett spare penger.

9.3 Hindringer mot økt bruk av videregående opplæring

Noen informanter brukte anledningen i intervjuene til å ta opp visse utfordringer knyttet til ny integreringslov og økt bruk av videregående opplæring. For deltakere som har fullført videregående opplæring som slutt mål og som har dette som tiltak på fulltid i programmet, har fylkeskommunen ansvar for opplæringen, inkludert norskopplæring. En informant i en fylkeskommune tar opp at de fortsatt sitter med mange spørsmål. Eksempler vedkommende trekker fram er hvordan de skal forholde seg til fraværsreglene i integreringsloven (skal de sende fraværslister til programrådgiver?), at de fortsatt er usikre på hva slags læreplan som skal brukes i norsk. Som informanten beskrev det: «*Helt konkret: hva skal man gjøre og ikke gjøre? Hvordan skal man forholde seg til dette? Det hadde vært til gode for alle. Vi får et vakuum fordi ingen kan svare.*» Informanten mener at det trengs tydeligere retningslinjer for hvordan fylkeskommunenes oppgaver i henhold til ny integreringslov skal utføres i praksis. En ytterligere utfordring vedkommende påpeker er at mens videregående opplæring generelt sett har ett inntak i året, arbeider kommunen med løpende inntak i introduksjonsprogrammet. En karriereveileder nevner også denne utfordringen, og ønsker seg flere opptak i året: «*du går lenge og venter på oppstart i august*». Avhengig av når en deltaker blir bosatt, kan det gå lang tid før de kommer i gang med videregående opplæring dersom det bare er ett opptak i året, som er vanlig praksis i dag. Informanten gir uttrykk for noe usikkerhet rundt hva som skal skje i mellomtida.

Informanter ved et karrieresenter i et annet fylke tar opp relaterte spørsmål knyttet til videregående opplæring. De påpeker at det er mye press på at personer som ikke har fullført videregående opplæring skal gjøre dette (både for deltakere i introduksjonsprogrammet og andre grupper), og de er usikre på om tilbudet i fylkeskommunen der de jobber er dimensjonert for økt etterspørsel. De bekymrer seg for at de med kortest botid og svakest norskkunnskap kan havne «bak i køen» i opptaket.

9.4 Risiko ved kort programtid for deltakere med utdanning tilsvarende videregående nivå

I ny integreringslov har deltakere som har utdanning tilsvarende videregående nivå fra før rett til et mye kortere introduksjonsprogram enn øvrige deltakere (seks måneder med mulig utvidelse til tolv måneder). Målgruppa for kort program vil i stor grad sammenfalle med dagens spor 3-deltakere. De kvantitative analysene viser at deltakere i spor 3 har hatt en større økning i overgang til sosiale stønader og kategorien «annet» ved endt program, altså ikke til arbeid eller utdanning. Mulige forklaringer kan være at de mangler enkelte krav (for eksempel engelsk) for å komme inn i høyere utdanning. Det vil være viktig å følge nøye med på denne gruppa framover, og vurdere om det korte programmet gir dem tilstrekkelig tid til kvalifisering gitt de endrede forutsetningene på arbeidsmarkedet, samt eventuelle hindre for overgang til høyere utdanning som er identifisert i denne og tidligere rapporter.²⁰

9.5 Oppsummering

I dette kapittelet har målet vært å videreformidle erfaringer og utfordringer som har kommet frem i datainnsamlingen av dette oppdraget som har relevans for det videre integreringsarbeidet og i arbeidet med å iverksette ny integreringslov.

For det første ytres det et ønske om å løfte spørsmål om praksis opp fra den enkelte programrådgiver, både i en smittesituasjon og mer generelt, og der staten i større grad inkluderes i arbeide med å sikre flere praksisplasser og samarbeidsbedrifter.

For det andre løftes det frem enkelte praktiske og etiske utfordringer vedrørende integreringslovens nye element om lovfestet karriereveiledning tidlig i løpet. Flere fremhever at det er viktig at karriereveiledningen sees på som en prosess og ikke et sjekkpunkt. Kommunene vil til en viss grad tilby karrierekompetanse gjennom det obligatoriske elementet i livsmestring, og de *kan* henvise deltakere til karriereveiledning senere i løpet ved behov. Det kan være hensiktsmessig å følge med på om de gjør dette, og om man eventuelt burde ta med erfaringene fra midlertidig lov og eventuelt oppfordre til mer bruk av karriereveiledning også lenger ut i programmet.

Informanter ved karrieresentre er opptatt av at karriereveiledning som en lovfestet rett og plikt (i motsetning til eksisterende karriereveiledning som er basert på frivillighet) løfter visse etiske dilemmaer og er en nokså stor omveltning, ut fra hvordan de selv identifiserer seg med en tydelig profesjonsetikk. Det er ikke nødvendigvis dilemmaer som kan løses ved statlige føringer, men det kan være hensiktsmessig å være oppmerksom på, og ikke minst, hvordan ulike løsninger for praktisk gjennomføring kan påvirke utbytte deltakerne faktisk får av dette tiltaket.

For det tredje er økt fokus på videregående opplæring er en grunnpilar i ny integreringslov, der spesielt fylkeskommunen får et økt ansvar. Noen av informantene i fylkeskommuner etterspurte

²⁰ Kunnskapsdepartementet har gitt FAFO i oppdrag å gjøre en følgeevaluering av integreringsloven, der et av deloppdragene er å evaluere gruppa som har videregående opplæring fra hjemlandet og dermed har rett til kortere programtid.

tydeligere føringer på hvordan de skal praktisere sitt nye ansvar, for eksempel knyttet til føring av fravær, undervisning i norsk og opptak til videregående opplæring.

For det fjerde viser analysene at spor 3-deltakere har høyere overgang til sosiale stønader og «annet». Dette kan tas som en mulig indikasjon på at man bør følge ekstra nøye med på de som får kort programtid i ny integreringslov, og hvorvidt de har tilstrekkelig tid til kvalifisering i programmet.

Litteraturliste

- Bratsberg B., Markussen S., Raam O., Røed K. og A. Alstadsæter (2021) [KORONAKRISEN – Sysselsettingsutviklingen 2020. Frischsenteret. https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/2020_korona/frisc_nmbu_ssb_nav_arbeidsmarked_korona_krise_Nr5_20_mai_21](https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/2020_korona/frisc_nmbu_ssb_nav_arbeidsmarked_korona_krise_Nr5_20_mai_21)
- Bratsberg, B., Raam, O., & Røed, K. (2017). «Immigrant labor market integration across admission classes.» *Nordic Economic Policy Review*, 2017, 520. <https://doi.org/10.6027/TN2017-520>
- Hernes, V., Arendt, J., Andersson Joona, P., & Tronstad, K. (2020). Rapid or long-term employment? A Scandinavian comparative study of refugee integration policies and employment outcomes. *Journal of European Public Policy*, 1-21.
- Hernes V., Staver, A.B. og K. Tronstad (2021). «Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov». NIBR-notat 2021:101. Link: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6512>
- Kavli H.C. og Lillevik R. (2020). «Vi har nå holdt hjulene i gang Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet. Fafo-rapport 2020:16
- Kraakenes, K, Lunde, H. og F. Gulbrandsen (2021). «To av tre i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram». Statistisk sentralbyrå. Link: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/to-av-tre-i-arbeid-eller-utdanning-etter-endt-introduksjonsprogram>
- Lunde H. og Lysen J. (2020) «Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2013-2017», Rapporter 2020/39, Statistisk sentralbyrå.
- Meld. St. 21. (2020-2021) *Fullføringsreformen*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016:7 *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*, Kunnskapsdepartementet.
- OECD (2020). "What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?". Link: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F&_ga=2.31658686.1437828940.1623089406-756825223.1588783301
- Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 103 L (2019-2020) *Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 123 L (2019-2020) *Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 127 S (2019-2020). *Endringer i statsbudsjettet 2020 under Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet)*.

Prop. 9 L (2020–2021) *Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forlengelse av loven)*. Kunnskapsdepartementet.

Staver, A.B., Liodden, T., Berg Johnsen, S. og M.S. Leirvik, (2019). «Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning: Utredning om universitets- og høyskolesektoren som opplæringsarena». NIBR-rapport 19:20.