

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Evaluering av integreringspakkene II og III

Vilde Hernes, Åsne Øygaard Danielsen og Anne Balke Staver

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Vilde Hernes
Åsne Øygaard Danielsen
Anne Balke Staver

Evaluering av integreringspakkene II og III

NIBR-rapport 2022:4

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2021:14	Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov
NIBR-notat 2021:101	Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov
NIBR-rapport 2020:19	Indikatorer for ny integreringslov

Publikasjonene finner du her:

<https://www.oslomet.no/om/nibr/publikasjoner>

Tittel: Evaluering av integreringspakkene II og III

Forfatter: Vilde Hernes, Åsne Øygard Danielsen og Anne Balke Staver

NIBR-rapport: 2022:4

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-363-6

Prosjektnummer: 202384

Prosjektnavn: Evaluering av integreringspakken, del 2

Oppdragsgiver: Integreringsavdelingen (Kunnskapsdepartementet, senere Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

Prosjektleder: Vilde Hernes

Sammendrag: Denne rapporten følger opp evaluering av midlertidig lov og integreringspakke I, som NIBR gjennomførte i første halvdel av 2021. Vi undersøker bruk av tiltak i integreringspakke II og III, som var ment å bøte på konsekvensene pandemien har hatt for iverksetting av ordningene i introduksjonsloven.

Dato: Mars 2022

Antall sider: 78

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 2022

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Integreringsavdelingen, som i løpet av prosjektperioden har blitt overført fra Kunnskapsdepartementet til det som nå heter Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Som en del av regjeringens krisepakker i forbindelse med koronapandemien, ble det våren 2020 satt av midler til en første integreringspakke. 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'). I 2021 ble to nye integreringspakker vedtatt, samt endringer i midlertidig lov, slik at nye målgrupper fikk rett til utvidet introduksjonsprogram og norskopplæring ettersom pandemien fortsatte å påvirke samfunnet.

Formålet med oppdraget er å evaluere om integreringspakke II og III ble implementert etter intensjonen, og hvordan de har påvirket relevante aktørers integreringsarbeid under pandemien, samt eventuelle utfordringer i implementeringen. Rapporten bygger videre på to tidligere leveranser i forbindelse med vår tidligere evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov. Den baserer seg på kvalitative casestudier i kommuner og 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, Åsne Øygard Danielsen og Anne Balke Staver. Hernes har vært prosjektleder. Hernes og Danielsen har gjennomført kvalitativ datainnsamling. Hernes har hatt ansvar for de kvantitative analysene. Analyser av kvalitativt materiale samt rapportskrivning har vært gjennomført i fellesskap.

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

Oppdragsgivers kontaktpersoner har vært Arild Haffner Naustdal og Erik Skedsmo. Vi takker for et hyggelig og konstruktivt samarbeid.

NIBR, mars 2022

Kristian Rose Tronstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelliste	5
Figurliste	6
Sammendrag	7
Summary	12
1 Introduksjon.....	18
1.1 Oppdraget og problemstillinger.....	18
1.2 Oppbygging av rapporten	19
2 Datainnsamling og metode	21
2.1 Dokumentstudier	21
2.2 Intervju med nasjonale nøkkelaktører.....	21
2.3 Casestudier i kommuner og fylkeskommuner	21
2.3.1 Utvalg og rekruttering	21
2.3.2 Gjennomføring.....	22
2.3.3 Metodiske utfordringer.....	22
2.4 Kvantitative analyser	23
2.4.1 Populasjon og variabler.....	23
2.4.2 Analyser.....	24
3 Bakgrunn og kontekst	25
3.1 Integreringspakke I.....	25
3.2 Integreringspakke II.....	25
3.3 Integreringspakke III.....	26
3.4 Integreringspakke IV	27
3.5 Oversikt over tilskudd og tiltak per desember 2021.....	27
3.6 Kontekstuelle forutsetninger utover pandemien	29
3.6.1 Færre flyktninger og større andel kvoteflyktninger.....	29
3.6.2 Omorganisering på alle styringsnivåer.....	29
3.6.3 Andre reformer og lovendringer	30
4 Tilpasning av program under pandemien	31
4.1 Sammenligning av programtiltak før og under pandemien.....	31
4.2 Har noen vært mer utsatt enn andre?.....	34
4.3 Oppsummering.....	36
5 Bruk og vurdering av tiltakene	37
5.1 Utvidet introduksjonsprogram	37
5.1.1 Flere deltakere har fått utvidet programtid over to år enn før pandemien	37
5.1.2 Kommunenes vurdering og bruk av tiltaket.....	41
5.2 Bruk og vurdering av utvidet norskopplæring	42
5.2.1 Krevende å identifisere målgruppen for tiltaket.....	43
5.2.2 Utfordrende at tiltaket hadde tilbakevirkende kraft i kommuner med mange deltakere	43

5.3	Karriereveiledning	44
5.3.1	Begrenset kunnskap om omfanget av bruk av tiltaket karriereveiledning	45
5.3.2	Organisering av karriereveiledning	46
5.3.3	Påvirker organisering av karriereveiledning bruk av tiltaket?	47
5.4	Oppsummering.....	47
6	Finansiering av tiltakene i integreringspakke II og III	49
6.1	Endret finansieringsmodell for økt treffsikkerhet	49
6.2	Tilbakemeldinger på den nye rapporteringsløsningen	49
6.3	IMDis frister og oppfølging av rapporteringssystemet for finansiering	50
6.4	Vurderinger av finansieringens tilstrekkelighet	51
6.5	Finansiering av karriereveiledningen	52
6.6	Oppsummering.....	53
7	Informasjon og veiledning fra statlige aktører.....	54
7.1	Informasjon fra IMDi.....	54
7.1.1	Økt innsats for å informere om tiltakene	54
7.1.2	Forbedret informasjon om integreringspakkene	55
7.1.3	Gode tilbakemeldinger på IMDis nettsider	56
7.1.4	Fortsatt utfordringer knyttet til saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer.....	56
7.2	Informasjon fra HK-dir.....	58
7.2.1	HK-dirs rolle og samarbeid med IMDi	58
7.2.2	HK-dirs informasjonsarbeid og aktørenes vurdering av dette.....	58
7.3	Informasjon fra statsforvalteren	59
7.4	Oppsummering.....	60
8	Hvordan gikk det med deltakere som avsluttet introduksjonsprogrammet under pandemien?.....	61
8.1	Nedgang i overgang til arbeid, men ellers små endringer	61
8.2	Kan forskjellene i avslutningsårsak forklares av endring i sammensetningen av gruppen?	62
8.3	Oppsummering.....	65
9	Langsiktige konsekvenser av pandemien.....	66
9.1	Flere har hatt store deler av programmet under pandemien.....	66
9.2	Redusert kvalitet på opplæring – konsekvenser for opptak og gjennomføring av videre utdanning.....	66
9.3	Rettsikkerhet og likebehandling	67
9.4	Behov for (andre) tiltak fremover?	68
9.4.1	Behov for forlengelser videre	68
9.4.2	Forlenge norskopplæring for arbeidspraksis.....	68
9.4.3	Mulighet for deltidsprogram.....	69
9.5	Oppsummering.....	69
10	Ny integreringslov	70
10.1	Generelle tilbakemeldinger	70
10.1.1	Kom ny integreringslov for tidlig?	70
10.1.2	Skepsis om ny oppgavefordeling fra enkelte kommuner	70
10.1.3	Uforutsigbarhet i bosetting i samspill med ny lov	71
10.1.4	Andre praktiske utfordringer	71

10.2	Karriereveiledning i tråd med ny integreringslov	72
10.2.1	Viktig å sikre at deltakeren treffer en veileder med rett kompetanse.....	72
10.2.2	Forventningsavklaring	73
10.2.3	Prosesstilnærming som teoretisk, men ikke praktisk mulighet?	73
10.3	Oppsummering.....	74
Referanser	76

Tabelliste

Tabell 3.1: Oversikt over integreringspakkene, iverksettelsesdato og budsjettfordeling til hovedtiltakene.....	28
Tabell 3.2: Ulike målgrupper og rettigheter etter midlertidig lov per desember 2021.....	28
Tabell 5.1: Operasjonalisering av målgrupper for utvidet program i integreringspakke I, II og III.....	38
Tabell 7.1: Oversikt over nyhetsbrev fra IMDi, 2021	55
Tabell 8.1: Sammenligning av andel introduksjonsprogramdeltakere som avsluttet program før og etter mars 2020, fordelt på kjønn, spor og alder (%).	62
Tabell 8.2: Multivariat analyse av overgang til arbeid og utdanning som sluttårsak avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter mars 2020, kontrollert for individuelle lokale bakgrunnsvariabler.	64

Figurliste

Figur 4.1:	Antall totalt antall nye vedtak per deltaker fordelt på kvartal, 2019-2021.	32
Figur 4.2:	Antall nye vedtak per deltaker for norskopplæring og utdanning fordelt på kvartal, 2019-2021	32
Figur 4.3:	Antall nye vedtak per deltaker for ordinært arbeid, arbeidspraksis og språkpraksis fordelt på kvartal, 2019-2021	33
Figur 4.4:	Antall nye vedtak per deltaker for helsefremmede tiltak, tiltak for frivillighet og sosiale nettverk og 'andre tiltak', fordelt på kvartal 2019-2021	34
Figur 4.5:	Antall nye vedtak per deltaker for ulike tiltak, sammenligning av menn og kvinner fra 2019-2021	35
Figur 4.6:	Antall nye vedtak per deltaker for ulike tiltak, sammenligning av deltakere i spor 1, 2 og 3 fra 2019-2021.	35
Figur 5.1:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene (alle deltakere).	38
Figur 5.2:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kjønn.	39
Figur 5.3:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og aldergrupper.....	39
Figur 5.4:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og spor i norskopplæringen.	40
Figur 5.5:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kommunal sentralitet.....	40
Figur 5.6:	Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kommunalt smittetrykk.	41
Figur 8.1:	Andel med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter pandemiens utbrudd.	61

Sammendrag

I mars 2020 stengte Norge ned for første gang som følge av covid-19-utbruddet. Pandemien har nå preget Norge i to år, og inkludert perioder med alt fra strenge nasjonale nedstengninger til målrettede tiltak basert på lokalt smittetrykk, samt perioder med delvis gjenåpning og oppmykning av smittevernsrestriksjoner. Selv om kommuner har vært preget i ulik grad i ulike perioder, har de to siste årene vært preget av uforutsigbarhet og usikkerhet i hele landet.

Koronapandemien har påvirket alle deler av samfunnet, og det har vært gjort et omfattende arbeid med å «holde hjulene i gang» innen integreringssektoren. Når pandemien inntraff, oppstod 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. Voksenopplæringen, og mer spesifikt introduksjonsprogrammet for flykninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne, har ikke fått like mye oppmerksomhet som skolene for øvrig, men kommunene har gjort et stort arbeid for å sikre et tilbud til nyankomne flykninger og innvandrere under pandemien.

For å bidra til å bøte på konsekvensene av pandemien har det blitt iverksatt en midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven (heretter midlertidig lov), og en serie «integreringspakker» med tilskudd til kommuner og fylkeskommuner som skulle finansiere ulike tiltak, deriblant utvidet introduksjonsprogram og karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere, og rett til utvidet norskopplæring til personer med rett og plikt til norskopplæring.

Dette er den tredje evalueringen NIBR gjennomfører av integreringspakkene på oppdrag fra Integreringsavdelingen (tidligere underlagt Kunnskapsdepartementet, men underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra oktober 2021). Mens de to første evalueringsrapportene tok for seg den midlertidige loven og integreringspakke I, omhandler denne rapporten integreringspakke II og III, og de endringene i midlertidig lov som fulgte av disse. I hovedsak gjelder dette utvidelse av lovens ordninger til nye målgrupper ettersom pandemien har dratt ut i tid. Også denne gangen bygger evalueringen på en kombinasjon av dokumentstudier, intervjuer i sentralforvaltningen, kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterembeter, og kvantitative analyser av data fra Norsk introduksjonsregister (NIR). Følgende problemstillinger og underspørsmål har vært førende for oppdraget:

1. Hvilket tilbud/programtiltak har ulike grupper i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen (ikke) fått under pandemien?
2. I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene benyttet tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov?
3. Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører tiltakene og implementeringen?
4. I hvilken grad har pandemien påvirket deltakeres situasjon etter endt program?
5. Har aktørene forslag til ytterligere tiltak som bør vurderes på lengre sikt etter pandemien?

Tilpasning av program under pandemien

Midlertidig lov åpner for at man kan gjøre nødvendige tilpasninger av introduksjonsprogram og norskopplæring som følge av de begrensninger pandemien og smittevernregler legger på normal gjennomføring. Vi har sammenlignet om det har vært en endring i bruk av ulike programtiltak i introduksjonsprogrammet før og under pandemien. Analysene viser at vedtak om norskopplæring og utdanning har holdt seg relativt stabilt, mens det har vært en nedgang i bruk av tiltak som krever fysisk tilstedeværelse på arbeidsplasser – slik som ordinært arbeid, arbeids- og språkpraksis. Dette samstemmer med funnene fra evalueringen av integreringspakke I. Analysene av utviklingen frem til oktober 2021 viser også at det er en lavere andel som har fått

nye vedtak om helsefremmende tiltak og tiltak om frivillighet og sosiale tiltak sammenlignet med før pandemien.

Vi finner ingen kjønnsforskjeller i hvordan pandemien har påvirket bruk av tiltak i introduksjonsprogrammet. Selv om samtlige deltakergrupper har opplevd en vedvarende nedgang i bruk av tiltak som innebærer fysisk tilstedeværelse på arbeidsplasser, ser vi at deltakere i spor 3 har gjenopptatt arbeidspraksis i noe større grad enn deltakere i spor 1 og 2.

Funnene underbygger tydelig at det har vært krevende for kommunene å tilby målgruppen normale program og tiltak i introduksjonsprogrammet også utover i 2021, og at mulighetene for justeringer av program etter midlertidig lov har vært nødvendig.

Bruk og vurdering av utvidet introduksjonsprogram

Et tiltak i integreringspakkene og midlertidig lov var at deltakere i introduksjonsprogrammet fikk rett til utvidet introduksjonsprogram utover de to eller tre årene som var regulert i Introduksjonsloven. De kvantitative analysene viser at andelen i målgruppen for integreringspakke II og III som har fått utvidet programtid over to år i introduksjonsprogrammet, er vesentlig større sammenlignet med før pandemien, men det er en lavere andel deltakere som har fått utvidelser sammenlignet med målgruppen for integreringspakke I. I målgruppen for integreringspakke II og III har en relativt større andel kvinner fått utvidelser over to år sammenlignet med menn, og en større andel deltakere i spor 1 har fått utvidelser sammenliknet med deltakere i spor 2 og 3. Dette samsvarer også med funn fra de kvalitative casestudiene.

Kommunene oppgir at de aktivt har benyttet tiltaket utvidet programtid, men i ulik grad. Noen har praktisert behovsprøvd utvidelse, mens andre har gitt utvidelser til alle i målgruppen. Med integreringspakke II og III ble lengden på utvidelsene nedjustert fra seks til fire måneder, og hvordan kommunene vurderte denne endringen varierte. Særlig kommuner som har vært mye preget av strenge koronatiltak, eller som i stor grad har vært påvirket av pandemien utover i 2021, uttrykte behovet for ytterligere forlengelser. De har blant annet hatt utfordringer i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, spesielt når det ikke var mulig å tilby praksisplasser. Mange av introduksjonsprogramdeltakerne har dermed ikke fått et fullverdig programtilbud over tid. Andre kommuner oppfatter de kortere forlengelsene som mindre problematiske, og er positive til at det ble gitt utvidelser i utgangspunktet.

Bruk og vurdering av utvidet norskopplæring

Midlertidig lov – med tilhørende finansiering i integreringspakkene – ga også deltakere som har rett og plikt til gratis norsk opplæring rett til utvidet norskopplæring. Målgruppen for integreringspakke I har rett til opptil 6 måneders utvidelse, mens målgruppene for integreringspakke II og III har rett på opptil 4 måneders utvidelse.

I Evaluering av integreringspakke I ble det avdekket at kommunene var usikre på hvordan de skulle tolke reglene for hvem som var i målgruppen for utvidet norskopplæring. I de kvalitative intervjuene i denne runden uttrykker kommunene hovedsakelig at de nå har fått avklart disse tolkningsutfordringene, og at reglene skal tolkes raust. Likevel påpeker spesielt større kommuner med mange deltakere at det kan være svært krevende å identifisere hvem som har krav på utvidet norskopplæring og informere dem om sine rettigheter. I større kommuner er de usikre på om alle i målgruppen har mottatt informasjon om denne rettigheten, selv om de har nedlagt en betydelig innsats.

Integreringspakke II ble vedtatt 12. mars 2021, og gav deltakere som skulle avslutte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom 1. januar og 30. juni 2021 rett til inntil fire måneders utvidet opplæring. Ansatte i voksenopplæringen ble derfor nødt til å «tilbakekalle» deltakere i målgruppen som eventuelt hadde avsluttet i perioden fra januar til mars. Vi finner at dette har ikke vært en utfordring for kommuner med et mindre antall deltakere i målgruppen, men for større

kommuner var det ressurskrevende å identifisere og informere den aktuelle målgruppen siden deltakerne kunne ha flyttet, begynt i arbeid eller startet en utdanning.

Bruk og vurdering av karriereveiledning

Et annet tiltak i midlertidig lov innebar at deltakere i introduksjonsprogrammet skulle ha rett på karriereveiledning ved behov, som fylkeskommunene skulle ha ansvar for å gjennomføre. I integreringspakke I var det avsatt tilskudd til fylkeskommunene for finansierte karriereveiledningen i både 2020 og 2021.

I forbindelse med regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020 ble det regionale ansvaret overført fra IMDi regionkontor til fylkeskommunen. Et fylkeskommunalt ansvar for å gjennomføre karriereveiledning til introduksjonsprogramdeltakere var et av de nye grepene i ny integreringslov, som igjen trådte i kraft i januar 2021. Med midlertidig lov ble ansvaret for karriereveiledning fremskyndet, men det innebar også at det i mange fylkeskommuner var en ny oppgave der de ikke tidligere hadde erfaring og systemer på plass. Det har ikke vært mulig å registrere tiltak om karriereveiledning i nasjonale systemer eller registre, så det er vanskelig å tallfeste hvor mange kommuner som har benyttet seg av karriereveiledning.

Inntrykket fra intervjuene er at tiltaket er nokså lite brukt, og at det har blitt enda mindre brukt utover i 2021. Noen har ikke vurdert tiltaket som nødvendig for aktuelle deltakerne, mens andre har benyttet det for en mindre gruppe. Som årsak til hvorfor tiltaket ikke har blitt benyttet oppgis blant annet at deltakerne allerede hadde en plan for veien videre, eller at de har gjennomført karriereveiledning selv i kommunen. Noen karrieresentre kom også uheldig ut i det første møtet med kommunene, som en følge av manglende system og erfaring. For flere karrieresentre har det tatt tid å komme på plass i organisasjonen, øke kompetansen og skape gode rutiner for veiledning av denne målgruppen. Nå har derimot organisasjonene blitt mer etablert og jobber aktivt for å øke kvaliteten i tilbudet til kommunene og deltakerne.

Finansiering

Mens integreringspakke I ble designet for å raskt få ut tilskudd til kommunene, har pakke II og III blitt endret for å øke treffsikkerheten. Kommunene måtte rapportere inn antall deltakere som fikk utvidet norskopplæring og introduksjonsprogram til IMDi, for deretter å få utbetalt tilskudd. For de aller fleste har rapportering av utvidet introduksjonsprogramtid fungert fint, siden deltakere i introduksjonsprogram får tett oppfølging. Rapportering på utvidet norskopplæring har også vært nokså enkelt for mindre kommuner, mens større kommuner med mange deltakere melder om utfordringer med å identifisere deltakere, og rapporteringene har til dels krevd mye manuelt arbeid fra kommunenes sine.

Vi har ikke et godt datagrunnlag for å vurdere hvorvidt finansieringen har vært tilstrekkelig, men flere faktorer spiller inn i dette. Nedgangen i bosetting - og også innvandring generelt – har påvirket deltakergrunnlaget i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen under pandemien. Stadige forlengelser av program på grunn av fravær gjør også situasjonen uforutsigbar. Noen kommuner påpeker at selv om de er glade for tilskudd til utvidet program og norskopplæring, dekker ikke disse midlene kostnader de har med forskyvninger av introduksjonsprogrammet (grunnet fravær og deltidsprogram). I kommuner med mange deltakere og høyt smittetrykk over tid har dette vært en betydelig merkostnad over tid som ikke har blitt dekket av statlig tilskudd.

Utfordringene vi fant i forrige evaluering med tanke på finansiering av karriereveiledningen - knyttet til rammetilskudd og uklarheter rundt finansiering av tolketjenester - vedvarer til en viss grad, men har i større grad blitt avklart.

Informasjon og veiledning fra statlige aktører

I vår forrige evalueringsrapport pekte vi på svakheter og mangler i informasjonsarbeidet knyttet til integreringspakke I og midlertidig lov. Kommunene opplevde usikkerhet knyttet til tolkning av

tiltak, og ikke alle informantene var kjent med tilskudd og tiltak. Vi fant også at det var utfordringer knyttet til etterslepet på systemutvikling, og at ikke alle hadde fått tilgang til de systemene de trengte for å utføre sine plikter i tråd med midlertidig lov.

Vi finner nå at IMDi – på oppdrag fra departementet - har betydelig trappet opp sin innsats for å informere om midlertidig lov og integreringspakkene, gjennom nyhetsbrev, fagverksted og nettsidene sine. Det er lagt ut vanlige spørsmål og svar, og vedtaksmaler som ble etterlyst i forrige evaluering. Fra de kvalitative intervjuene med kommunale aktører er det tydelig at kommunene hovedsakelig har fått avklart de tolknings spørsmål de hadde i startfasen, og at de har mottatt god informasjon om nye endringer. Det er imidlertid fortsatt visse utfordringer med tanke på tilgang til de nødvendige systemene (IMDiNett), og det er et stort etterslep på systemutvikling som følge av at midlertidig lov kom på toppen av et allerede omfattende arbeid knyttet til ny integreringslov. Dette har betydning for datakvaliteten, og det har gjort det mer utfordrende for kommunene å holde oversikt over deltakeres rettigheter, fravær, og å rapportere til IMDi.

I informasjonsarbeidet skulle IMDi samarbeide med HK-dir, som ikke hadde fått et overordnet oppdrag fra departementet i forbindelse med midlertidig lov og integreringspakkene. Det kan virke som denne organiseringen ikke var helt optimal, og at likelydende oppdrag til begge organisasjonene kunne gjort det enklere å prioritere arbeidet – som også skjedde midt i en omorganisering av HK-dir. Det har likevel vært et positivt samarbeid knyttet til utarbeidelse av veiledning til midlertidig lov, der de to organisasjonene nettopp hadde fått likelydende oppdrag. HK-dir har også arbeidet aktivt opp mot karrieresentrene med å informere om de ulike oppdragene, og bidratt til kompetanseheving gjennom innkjøp av et kurs i flerkulturell karriereveiledning. I hovedsak er informantene som har brukt dette tilbudet godt fornøyd. Det er fortsatt noe uklarheter rundt hvor mye initiativ karrieresentrene forventes å ta overfor kommunene, og litt uklare rammer for informasjonsutveksling. Hva skal leveres under og i etterkant av veiledningen? Og vil det eventuelt komme flere midler for karriereveiledning i henhold til midlertidig lov i 2022?

Statsforvalterne, på sin side, har opplevd en nedgang i henvendelser fra kommunene. En mulig tolkning er at kommunene har en økt forståelse for regelverket og opplever mindre usikkerhet.

Hvordan har det gått med deltakere som avsluttet programmet i løpet av pandemien?

Tiltakene i midlertidig lov og integreringspakkene hadde som formål å bøte på negative konsekvenser av pandemien for integreringsarbeidet, men i hvilken grad har pandemien påvirket deltakeres situasjon etter endt program, sammenlignet med før pandemien?

Deskriptive analyser av registerdata viser at det har det er en lavere andel deltakere som har overgang til arbeid i 2021 sammenlignet med før pandemien i 2019 (7 prosentpoeng forskjell). Vi ser derimot også at sammensetningen av flyktninggruppen har endret seg i perioden, og at deltakere som avsluttet i 2021 har enn større andel kvinner og personer i aldersgruppen 18-25 år. Fra tidligere forskning vet vi at disse gruppene generelt har lavere overgang til arbeid enn mannlige deltakere og deltakere i de eldre aldergruppene. Videre viser regresjonsanalyser som kontrollerer for relevante bakgrunnsvariabler (deriblant kjønn og alder) at det *ikke* er signifikante forskjeller i andelen som har overgang til arbeid eller utdanning når vi sammenligner deltakere som avsluttet programmet i løpet av 2021 med de som avsluttet før pandemien.

Oppsummert finner vi derfor at selv om det er en lavere andel som har overgang til arbeid rett etter endt program i 2021 sammenlignet med perioden før pandemien, forsvinner denne forskjellen når vi kontrollerer for at det også er betydelig forskjeller i sammensetningen i gruppene som avsluttet på de ulike tidspunktene.

Langsiktige konsekvenser av pandemien

Koronarestriksjonene og effektene disse har hatt på tilbudet medfører bekymring blant informantene, og kan skape konsekvenser for deltakerne på lengre sikt. På grunn av mindre språkpraksis, og digital eller avlyst undervisning, flere frykter at deltakerne har hatt et lavere utbytte av norskopplæringen under pandemien. Dette kan få konsekvenser for videre deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

Flere informanter har også trukket frem utfordringer med rettsikkerhet og likebehandling. Pandemien har rammet noen kommuner hardere enn andre. I utgangspunktet skal det offentlige tilby like tjenester uavhengig av hvor i landet du bor, men utfordringer grunnet koronapandemien kan ha påvirket likhetsprinsippet, for eksempel dersom det har vært ulik praksis knyttet til enkelte av bestemmelsene, og dersom det har oppstått feilregistreringer i NIR.

Behov for tiltak på sikt

I likhet med Evaluering av integreringspakke I hadde informantene også denne gangen mulighet til å ytre ønsker og behov om tiltak på sikt. Flere ønsket ytterligere forlengelser, enten fordi kommunen opplevde det største smittetrykket utover i 2021, eller fordi deltakerne hadde mistet mye under pandemien og flere fikk utvidelser under perioder med restriksjoner. Andre har sett behovet for praksisrelatert språkopplæring hvor de jobber med målrettet norskopplæring rettet mot praksisplassen, mens én av informantene så behovet for å benytte deltidsprogrammet videre.

Det er fortsatt vanskelig å vite hva de langsiktige konsekvensene av pandemien vil være. Mange har hatt barn med hjemmeundervisning og en hverdag preget av karantene og isolasjon, og flere har hatt store deler av sin opplæring under korona. Det er behov for mer forskning på de langsiktige konsekvensene om hvordan pandemien har påvirket integreringsprosessen og utbytte av introduksjonsprogram og norskopplæring.

Ny integreringslov kom på et vanskelig tidspunkt

Informantene har gjort en rekke refleksjoner som er relevante for implementeringen av ny integreringslov. De påpeker at den nye loven kom på et vanskelig tidspunkt – kanskje litt for tidlig – i lys av omorganisering, pandemi og systemer som ikke var helt klare. Flere opplevde også ulike praktiske utfordringer som følge av at visse prosesser i bosettingsfasen har tatt mye lenger tid under pandemien. Bosettingsarbeidet har også vært uforutsigbart i lys av pandemien. Enkelte uttrykker også skepsis til den nye oppgavefordelingen mellom fylkeskommuner og kommuner.

Fortsatt spenning knyttet til karriereveiledning i tråd med ny lov

I likhet med funn i Evaluering av integreringspakke I, ga informantene uttrykk for enkelte bekymringer knyttet til karriereveiledning i tråd med ny integreringslov. De understreket at det var viktig å sikre at deltakerne veiledes av personer med rett kompetanse, og at alle parter har de rette forventningene om hva karriereveiledningen skal være. Det understrekes også at det ideelle er at karriereveiledning skjer som en prosess i tid, men at det i praksis ikke legges opp til dette. Flere trekker frem utfordringer knyttet til at veiledningen skal skje så raskt, selv om noen også mener det er positivt. Det er informantenes forståelse at tolk til karriereveiledning kun dekkes om den skjer i tråd med ny lov eller midlertidig lov, og at introduksjonsprogramdeltakere som eventuelt ønsker eller trenger veiledning over tid selv må betale tolk om de har behov for dette. Etter ny tolkelov skal offentlige organer vurdere om det er behov for tolk, og de anbefales også å gjøre det dersom de ikke har plikt til det. Det vil være behov for tydelige signaler om at tolk skal brukes også ved vanlig veiledning dersom dette anses som ønskelig fra statlig hold.

Summary

The COVID-19 pandemic has affected Norway for two years, through which there have been periods of strict national lockdowns, periods of more targeted local measures based on infection rates, and periods of partial or full reopening. Although municipalities across Norway have been affected to varying degrees during different time periods, the past two years have been marked by uncertainty.

The pandemic has affected all parts of society, and government agencies have made significant efforts to “keep the wheels turning”, including the integration sector. In March 2020 there was an immediate need to amend legislation to make sure participants in the refugee introduction program would keep receiving their subsistence payments, and there was a need to ensure continuity for program participants and students in Norwegian language courses. While Adult education, and in particular these programs aimed at newcomers, have received less attention than schools more broadly, municipalities have made significant efforts to ensure continuity and services for refugees and newcomers.

In order to mitigate the consequences of the pandemic, a Temporary Act on adaptations to the Introduction Act (hereinafter the Temporary Act) and a series of "Integration Packages" have been passed. These packages included funding to municipalities and counties for various measures enacted in the Temporary Act, including an expanded introduction program and career guidance for introduction program participants and the right to extended Norwegian courses to persons with the right and duty to attend such courses.

This evaluation was commissioned by the Integration Department (formerly under the Ministry of Education and Research, but moved to the Ministry of Labour and Social Inclusion from October 2021). It is the third publication from NIBR evaluating these packages, and it addresses Integration Packages II and III with attendant amendments to the Temporary Act (largely expansions of the target groups of measures in the Act, as the pandemic and its effect have lasted throughout 2021).

Like the last evaluation, this report is also based on a combination of document studies, interviews in central administration, municipalities, counties and county governor's offices, and quantitative analyses of data from the Norwegian Introduction Register (NIR). The following questions have guided our investigation:

1. What program measures have different groups in the introduction program and Norwegian language training (not) been offered during the pandemic?
2. To what extent have the municipalities and county authorities used the measures in the Integration Packages and Temporary Act?
3. How do the municipalities and other key actors assess the measures and their implementation?
4. To what extent has the pandemic affected participants' situation after completing the program?
5. Do the actors have proposals for further measures that should be considered in the longer term after the pandemic?

Adaptation of the introduction program during the pandemic

The Temporary Act allows for necessary adjustments to the introduction program and Norwegian courses as a result of the restrictions imposed by the pandemic. We have compared whether there has been a change in the use of various program measures in the introduction program before and during the pandemic. While the use of education measures has remained stable, the

use of measures that require physical presence in workplaces - such as ordinary employment and practice / internships – has decreased. This is consistent with the findings from the evaluation of Integration Package I. The use of health promotion and social measures is also lower than before the pandemic.

We find no gender differences in how the pandemic has affected participants' programs. Although all participant groups have experienced a persistent decline in measures that involve physical presence in workplaces, we see that participants in track 3 have resumed practice/internships to a somewhat greater extent than participants in tracks 1 and 2.

The findings clearly indicate that it has been difficult for municipalities to offer the target group a normal introduction program during 2021, and that the possibilities for adjustments in accordance with the Temporary Act have been necessary.

Use and assessment of the extended introduction program

The Temporary Act regulates the possibility of extending the introduction program beyond the 2 or 3 years provided in the Introduction Act. The quantitative analyses show that the share in the target group for Integration Package II and III that have been given extended program time over two years in the introduction program is significantly larger compared to before the pandemic, but there is a lower proportion of participants who have received extensions compared to the target group for Integration Package I. In the target groups for Integration Package II and III a relatively larger proportion of women have received extensions over 2 years compared to men, and a larger proportion of participants in track 1 received extensions compared to participants in tracks 2 and 3. This is also consistent with findings from the qualitative case studies.

The municipalities state that they have actively used this measure, but to varying degrees. Some have practiced means-tested extension, while others have provided extensions to everyone in the target group. With Integration Packages II and III, the maximum length of the extensions was revised down from six to four months. Municipalities that have been heavily affected by strict infection control measures, or who have seen the greatest local impact of the pandemic during 2021, expressed the need for further extensions. The difficulty with placing participants in internships means that many of the introduction program participants in affected municipalities have not received a full time program during the pandemic.

Use and assessment of extended Norwegian language training

The Temporary Act and Integration Packages provide for an extension of Norwegian language training for those with a right and duty to complete such language courses. The target group for Integration Package I is entitled to up to 6 months of extension, while the target groups for Integration Package II and III are entitled to up to 4 months of extension.

The evaluation of Integration Package I revealed that municipalities struggled to identify the correct target group. Interviews for this evaluation indicate that these challenges of interpretation have been clarified and that municipalities should apply a broad definition. Nevertheless, larger municipalities with many participants point out that it has been demanding to identify the target group and inform the relevant participants about their rights. Some interviewees are unsure as to whether they have managed to reach all relevant participants.

Integration package II was adopted on March 12, 2021 but applied to participants who were to finish their training in Norwegian between January 1st and June 30, 2021. Employees in adult education were therefore forced to "recall" participants in the target group who had finished between January to March. We find that this has not been a challenge for municipalities with a smaller number of participants in the target group, but for larger municipalities it was resource-intensive to identify and inform the relevant target group since the participants could have moved, started work or education.

Use and assessment of career guidance

The Temporary Act gave participants in the introduction program an entitlement to career guidance if necessary, which was to be provided by the county level career guidance service. In integration package I, grants were allocated to the county municipalities to fund career guidance in both 2020 and 2021.

In connection with the regional reform that came into force on January 1st, 2020, regional responsibility was transferred from IMDi's regional offices to the counties. A county responsibility for implementing career guidance to introduction program participants was one of the new measures in the new Integration Act to be implemented from January 1st, 2021. With the Temporary Act, the responsibility for career guidance was moved up, but it also meant that in many counties there was a new task for which they did not have experience and systems in place. It has not been possible to register measures on career guidance in national systems, so it is difficult to quantify how many municipalities have taken advantage of career guidance in accordance with the Temporary Act

The impression from the interviews is that the measure is fairly little used, and that it has become even less used throughout 2021. Some have not considered the measure necessary for the participants, while others have applied it to a smaller group. Participants may have already had a clear career plan, or municipal staff may have provided career guidance for them. Some career centers also may have started off on the wrong footing, as a result of a lack of system and experience. It has taken some career centers some time to establish routines and competence for this specific target group. They currently actively work to increase the quality of career guidance services.

Funding

While integration package I was designed to quickly disburse subsidies for municipalities, packages II and III have been amended for improved targeting of the funding. The municipalities had to report the number of participants who received extended Norwegian language training and introduction programs to IMDi to then receive the relevant funding. For the vast majority of municipalities, reporting on extended introduction program time was unproblematic, since participants in the introduction program are closely followed up by Program advisers. Reporting on extended Norwegian courses has similarly been fairly easy for smaller municipalities, while larger municipalities with many participants report challenges in identifying participants. This has created additional manual work from their municipalities to ensure as accurate a reporting as possible.

Our data does not allow us to determine whether the disbursed funding was adequate to finance the relevant measures. Various factors play into this question. Refugee settlement and immigration in general has been decreasing over the last years and especially during the pandemic, and the municipalities have been serving a decreasing target group in both the introduction program and Norwegian language courses. The constant extensions due to missed program days also make the situation unpredictable. Some point out that while the new funding covers formal extensions, it does not cover the postponement of the program for those who have not received a fulltime offer due to the pandemic. This can add up to a significant cost.

The challenges we found in the previous evaluation in terms of funding for career guidance - related to framework grants and ambiguities around payment for interpreting services - persist to some extent, but have been clarified.

Information and guidance from state actors

In our previous evaluation report, we pointed to deficiencies in information dissemination related to Integration Package I and the Temporary Act. The municipalities experienced uncertainty related to interpretation, and not all informants were familiar with the grants and measures. We

also found that there were challenges related to the backlog in system development, and that not everyone had been given access to the systems they needed to perform their duties in accordance with the Temporary Act.

We now find that IMDi – on behalf of the Ministry – has significantly stepped up its efforts to inform municipalities about Temporary Act and Integration Packages, through newsletters, workshops and its website. Common questions and answers have been posted, as well as decision templates that were requested in the previous evaluation. From the qualitative interviews with municipal actors, it is clear that the municipalities have mainly been able to clarify the questions they had in the initial phase, and that they have received good information about new changes. However, there are still certain challenges in terms of access to the necessary systems (IMDiNett), and there is a significant backlog in system development as a result of the Temporary Act coming on top of an already extensive work related to the new Integration Act. This has an impact on data quality, and it has made it more challenging for municipalities to keep track of participants' rights, absences, and completing reporting to IMDi.

IMDi was to cooperate with HK-dir, though HK-dir had not received a specific assignment from the Ministry regarding the overall implementation of the Temporary Act and Integration Packages. It may seem that this organization was not optimal, and that the corresponding assignments of both organizations could have made it easier to prioritize this effort – which also took place in the midst of a reorganization of HK-dir. Nevertheless, there has been particularly positive cooperation in the preparation of guidance for the Temporary Act, where both organizations had received such identical assignments from the Ministry.

HK-dir has worked actively to inform career centers about their various new assignments, and has also purchased a course in multicultural career guidance which career counselors could attend. Those who have taken this opportunity are satisfied. There is still some ambiguity about how much initiative the career centers are expected to take towards the municipalities, and some remaining questions. What should they deliver during and after the guidance? And will there be more funds released for 2022?

The county governors, for their part, have experienced a decline in inquiries from the municipalities. One possible interpretation is that the municipalities have an increased understanding of the regulations and experience less uncertainty.

Transitions out of the program after the pandemic

The measures in Temporary Act and the Integration Packages aimed to remedy the negative consequences of the pandemic, but to what extent has the pandemic affected participants' situation after the end of the program, compared to before the pandemic?

Descriptive analyses of register data show that there is a lower proportion of participants who have transitioned to employment in 2021 compared to the pre-pandemic situation in 2019 (7 percentage points difference). However, we also see that the composition of the refugee group has changed in the same period, and that among participants who finished the program in 2021 there is a larger proportion of women and persons aged 18-25 years. From previous research, we know that these groups generally have a lower transition to employment than male participants and participants in the older age groups. Furthermore, regression analyses that control for relevant background variables (including gender and age) show that there are *no* significant differences in the proportion who have a transition to employment or education when we compare participants who completed the program during 2021 with those who finished before the pandemic.

In summary, we therefore find that although there is a lower proportion who have transitioned to employment immediately after the end of the program in 2021 compared to the period before the

pandemic, this difference disappears when we control for the differences in the composition of the groups that finished at the different times.

Long-term consequences of the pandemic

There is concern that the pandemic can lead to negative consequences for the participants in the longer term. Due to fewer opportunities to practice Norwegian, and digital or cancelled teaching, many fear that the participants have learned less Norwegian due to the pandemic. This may have consequences for further participation in education and working life.

Several informants have also highlighted challenges with due process and equal treatment. Differences in infection rates and restrictions may have created inequalities in the integration program across municipalities. In principle, the public sector shall offer equal services regardless of where in the country you live, but challenges due to the corona pandemic may have affected the principle of equality, for example if there have been different practices related to some of the provisions in the Temporary Act.

Need for measures in the long term

As in Evaluation of Integration Package I, the informants had the opportunity to express wishes for the future. Several wanted further extensions, either because the municipality experienced the greatest infection rates in 2021, or because the participants missed out on a lot during the pandemic and received their extensions during periods of restrictions. Others have seen the need for practice-related language training. One of the informants saw the need to offer a part-time program also during “normal” times.

We do not know what the long-term consequences of the pandemic will be. Many have homeschooled children and had an everyday life characterized by quarantine and isolation. For some, this has been the reality throughout practically their entire introduction program or Norwegian language training. More research is needed on the long-term consequences of how the pandemic has affected the processes of integration and language acquisition.

The new Integration Act came at a difficult time

The informants have made a number of reflections relevant to the implementation of the new Integration Act. They point out that the new law came at a difficult time – perhaps a little too early – in light of reorganization at the county level, the pandemic and systems that were not completely ready. Several also experienced various practical challenges as a result of certain processes in the settlement phase taking much longer during the pandemic. Settlement work has also been unpredictable in light of the pandemic. Some also express skepticism about the new distribution of tasks between counties and municipalities.

Continued tension over career guidance in accordance with the Integration Act

Similar to findings in Evaluation of Integration Package I, the informants expressed some concerns related to career guidance in line with the new Integration Act. They emphasized that it was important to ensure that the participants receive guidance by people with the right expertise, and that all parties have the right expectations about what the career guidance should be. It is also emphasized that career guidance should ideally happen as a process in time, but that it might end up as a single event. Several point out challenges related to the guidance being carried out so early after arrival, although some also believe it is positive. It is the informants' understanding that interpreting services for career guidance are only covered when it happens in accordance with the Integration Act or the Temporary Act, and that introduction program participants who want or need additional guidance over time must pay an interpreter if they need to. In accordance with new legislation on the use of interpreters, public bodies must assess whether an interpreter is needed, and they are also advised to use one even if they do not have a

duty to do so. There will be a need for clear signals that interpreters should also be used for regular career guidance if this is deemed desirable from a state level.

1 Introduksjon

I mars 2020 stengte Norge ned for første gang som følge av covid-19-utbruddet. Pandemien har nå preget Norge i to år, og inkludert perioder med alt fra strenge nasjonale nedstengninger til målrettede tiltak basert på lokalt smittetrykk, samt perioder med delvis gjenåpning og oppmykning av smittevernsrestriksjoner. Selv om kommuner har vært preget i ulik grad i ulike perioder, har de to siste årene vært preget av uforutsigbarhet og usikkerhet i hele landet.

Koronapandemien har påvirket alle deler av samfunnet, og det har vært gjort et omfattende arbeid med å «holde hjulene i gang»¹ innen integreringssektoren. Når pandemien inntraff, oppstod 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. Voksenopplæringen, og mer spesifikt introduksjonsprogrammet for flyktninger og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne, har ikke fått like mye oppmerksomhet som skolene for øvrig, men kommunene har gjort et stort arbeid for å sikre et tilbud til nyankomne flyktninger og innvandrere under pandemien. For å bidra til å bøte på konsekvensene av pandemien har det blitt iverksatt en midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven, og en serie «integreringspakker» med tilskudd til kommuner og fylkeskommuner.

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 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'). Behov for tiltak vedvarte inn i 2021, og regjeringen foreslo derfor midler til en ny tiltakspakke på integreringsfeltet (integreringspakke II) på 323 mill. Integreringspakke II videreførte utvidet norskopplæring og utvidet programtid for deltakere i slutfasen av introduksjonsprogrammet. Disse tiltakene krevde endringer i §§ 2 og 3 i den midlertidige loven, for å inkludere en større gruppe deltakere i tiltakene. Noen måneder etter integreringspakke II ble også forslag om en integreringspakke III på 92,8 mill. fremmet og sendt ut på høring. Integreringspakke III, som tredde i kraft 18. juni 2021, inkluderte ytterligere deltakere inn i ordningene for utvidet programtid og norskopplæring. 14. januar 2022 ble det fremmet en fjerde integreringspakke, men den er ikke omfattet av dette oppdraget.

1.1 Oppdraget og problemstillinger

Desember 2020 fikk NIBR i oppdrag av Integreringsavdelingen i Kunnskapsdepartementet² å evaluere integreringspakke I og ny midlertidig lov. Dette oppdraget resulterte i en underveisevaluering levert i januar 2021 (Hernes m.fl. 2021a), og en sluttrapport som ble levert juni 2021 (Hernes m. fl. 2021b). Ettersom pandemien har fortsatt å påvirke mulighetene for å tilby introduksjonsprogram og norskopplæring, og siden integreringspakkene har blitt fornyet og videreført, fikk NIBR oppdrag om å evaluere tiltakene gjennom resten av 2021, og undersøke implementeringen av tiltakene i integreringspakke II og III. Formålet med dette oppdraget er å gjennomføre en helhetlig evaluering av integreringspakke II og III, og det generelle arbeidet med midlertidig lov i 2021, som en oppfølging av Evalueringen av integreringspakke I. Denne rapporten bygger derfor i stor grad videre på de to tidligere evalueringene, men har fokus på arbeidet med integreringspakke II og III og arbeidet som ble gjort med midlertidig lov i løpet av 2021.

¹ Uttrykket er hentet fra Fafos rapport om integreringsfeltet under pandemiens første fase (Kavli & Lillevik, 2020).

² Integreringsfeltet ble flyttet til Arbeids- og sosialdepartementet 14. oktober 2021. Fra 1. januar 2022 ble navnet på departementet endret til Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

I hovedsak benytter evalueringen samme metodiske fremgangsmåte som Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov (Hernes m.fl. 2021b). Rapporten baseres på casestudier og analyser av registerdata. På denne måten kan vi sammenligne resultater og erfaringer over tid, mellom de ulike tiltakspakkene. Datainnsamlingen for de kvalitative casestudiene ble gjennomført i perioden september-november 2021, med ett intervju fra desember 2021. I hovedsak skjedde altså datainnsamlingen i en periode der samfunnet var relativt åpent, og før omikron-bølgen som ble møtt med nye restriksjoner i desember 2021-januar 2022.

Følgende problemstillinger og underspørsmål har vært førende for oppdraget:

1. Hvilket tilbud har ulike grupper i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen fått under pandemien?
 - i. Er det endringer i tiltaksbruken under koronapandemien i analyseperioden sammenlignet med perioden før?
 - ii. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper og kommuner?
2. I hvilken grad har kommunene og fylkeskommunene benyttet tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov?
 - i. Er det endringer i ulike perioder av pandemien?
 - ii. Er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper og kommuner/fylkeskommuner?
3. Hvordan vurderer kommunene og andre sentrale aktører tiltakene?
 - i. Hva har fungert og hvilke utfordringer har det vært i implementeringen?
4. I hvilken grad har pandemien påvirket deltakeres situasjon etter endt program?
5. Har aktørene forslag til ytterligere tiltak som bør vurderes på lengre sikt etter pandemien?

1.2 Oppbygging 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 oversikt over de ulike integreringspakkene og midlertidig lov. Vi diskuterer også andre kontekstuelle faktorer som har påvirket iverksettingen av midlertidig lov og integreringspakkene.

I kapittel 4 svarer vi på hvilket tilbud ulike grupper i introduksjonsprogrammet har fått under pandemien, altså om det har vært en endring i bruk av regulære programtiltak. Vi sammenligner programtiltakene før og under pandemien for å undersøke hvordan pandemien har påvirket tilbudet, og om det er forskjeller mellom ulike deltakergrupper.

I kapittel 5 undersøker vi bruk og vurdering av tiltakene utvidet programtid, rett til utvidet norskopplæring, og karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere.

Kapittel 6 ser nærmere på finansiering av tiltakene, og aktørenes vurdering av den endrede finansieringsmodellen i integreringspakke II og III sammenlignet med pakke I.

Kapittel 7 undersøker informasjonstiltak knyttet til integreringspakke II og III fra henholdsvis IMDi, HK-dir (tidligere Kompetanse Norge) og statsforvalterne. Informasjonsarbeidet har vært betydelig trappet opp, og vi dokumenterer dette arbeidet og tilbakemeldinger på det.

I kapittel 8 søker vi svar på hvordan pandemien har påvirket deltakeres situasjon *etter endt program* i den aktuelle perioden. Vi undersøker om deltakere som avsluttet programmet under pandemien hadde ulike avslutningsårsaker (for eksempel overgang til jobb, utdanning, stønad etc.) sammenlignet med deltakere som sluttet foregående år. Vi undersøker mulige årsaker til endring i avslutningsårsak, og om denne kan skyldes en endret sammensetning av gruppen.

I kapittel 9 vender vi blikket fremover. Vi ser på mulige langsiktige konsekvenser for deltakerne, og presenterer enkelte forslag til ytterligere tiltak som kan bidra til å løse noen av utfordringene som pandemien har skapt eller synliggjort.

Integreringspakke II og III ble iverksatt i en periode der kommunene og fylkeskommunene samtidig planla og iverksatte den nye integreringsloven fra januar 2021. Midlertidig lov og integreringspakkene innebærer en fremskyndelse av visse elementer i ny integreringslov, spesielt gjennom tiltaket karriereveiledning. I løpet av denne evalueringen har vi fått innspill fra relevante aktører som kan være relevante mer generelt for det videre arbeidet med integreringsloven. Disse presenteres i kapittel 10.

2 Datainnsamling og metode

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

2.1 Dokumentstudier

Datamaterialet inkluderer flere typer dokumenter, blant annet lovtekster (integreringsloven 2021 og ulike historiske versjoner av 'midlertidig lov' 2020), forarbeider, høringsbrev og -uttalelser, IMDi nyhetsbrev og enkelte interne dokumenter fra IMDi og KD. Vi har også fått tilgang til skriftlig dialog mellom departement og direktorater i forbindelse med arbeidet med integreringspakkene. Disse dokumentene er benyttet for å utarbeide bakgrunnskapittel (kap. 3), kapittel om informasjonstiltak (kap. 7) og intervjuguider. Dersom vi har hatt spørsmål knyttet til informasjonen i det foreliggende datamaterialet, har vi hatt mulighet til å få oppklart disse gjennom intervjuene.

2.2 Intervju med nasjonale nøkkelaktører

Vi gjennomførte digitale gruppeintervjuer med relevante aktører i Kunnskapsdepartementet (KD), IMDi og HK-dir (Direktorat for høyere utdanning og kompetanse, tidligere Kompetanse Norge). KS (Kommunesektorens organisasjon) ble også forespurt om et intervju (de ble intervjuet i Evaluering av integreringspakke I), men de vurderte at de ikke hadde ytterligere kommentarer utover det som var formidlet i deres offentlige hørings svar til integreringspakkene. Formålet med intervjuene var å kartlegge aktørenes arbeid med, og vurdering av, implementeringen av integreringspakke II og III og tilhørende midlertidig lov. Totalt ble det gjennomført 3 intervjuer med til sammen 11 informanter blant de utvalgte nøkkelaktørene.

2.3 Casestudier i kommuner og fylkeskommuner

Vi gjennomførte casestudier i syv kommuner/bydeler og fire fylkeskommuner, samt intervju med tre statsforvalterembeter³. Formålet med casestudiene og intervjuene var å undersøke mer inngående hvordan de aktuelle aktørene har jobbet med introduksjonsprogrammet særlig våren og høsten 2021, og om – og eventuelt hvordan – tiltakene i integreringspakke II og III og ny midlertidig lov har hjulpet dem i arbeidet, samt eventuelle utfordringer.

2.3.1 Utvalg og rekruttering

Basert på informasjon fra Evaluering av integreringspakke I (Hernes m.fl. 2021b) gjennomførte vi et strategisk caseutvalg av kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. Utgangspunktet var at vi skulle ha et utvalg på fire casefylker, der vi intervjuet aktører på ulike nivåer fra samme fylke, herunder statsforvalter, ansvarlige i fylkeskommunen, utvalgte karrieresentre og ansvarlige kommunale aktører (Flyktningkontor, NAV-kontor og/eller Voksenopplæring). For å sikre både dybde og bredde i datamaterialet bestod utvalget av to grupper aktører. Den første gruppen bestod av aktører som ble intervjuet i forbindelse med Evaluering av integreringspakke I. Dermed hadde vi mulighet til å følge utviklingen hos disse over tid, og kunne basere intervjuet på tidligere

³ Vi skulle i utgangspunktet intervju fire statsforvaltere, men én statsforvalter i det aktuelle casefylket hadde ikke mulighet til å stille til intervju.

svar. Den andre gruppen bestod av nye aktører som ikke ble intervjuet ved forrige evaluering, for å sikre en større bredde i datamaterialet. Denne fremgangsmåten åpnet også opp for nye refleksjoner og utfordringer som kanskje ikke var kommet frem i den første evalueringen. Vi la også vekt på å sikre geografisk spredning og variasjon i størrelse i utvalget av aktuelle kommuner og fylkeskommuner. For å sikre at informantene kunne snakke fritt i sine vurderinger av andre aktører, tydeliggjorde vi i intervjuene at vi ikke ville navngi hvilke fylkeskommuner og kommuner som har deltatt i casestudiene.

Til de aktørene hvor vi ikke hadde kontaktinformasjon fra forrige evaluering ble det sendt e-post enten til organisasjonens postmottak, eller til integreringsansvarlige som var oppgitt på organisasjonens nettside. Vi oppfordret kontaktpersonene til å ta med seg eventuelle andre personer som kunne ha relevant innsikt i tematikken til gruppeintervjuet, som blant annet avdelingsledere, enhetsledere, koordinatore, rektorer for voksenopplæring, faglærere, karriereveiledere og programrådgivere.

Det var mer utfordrende å få tak i informanter denne runden enn ved forrige evaluering, da flere ikke hadde mulighet til å delta på grunn av stor arbeidsbelastning. Noen av informantene fra forrige evaluering var også av den oppfatning at de ikke hadde noe nytt å tilføye etter det forrige intervjuet, og ønsket derfor ikke å stille opp. Om kommuner i utvalget ikke kunne stille opp, etterstrebet vi å rekruttere andre kommuner med lignende kjennetegn. Totalt ble det gjennomført 19 intervjuer med 31 informanter.

2.3.2 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 aktør. For aktører som også ble intervjuet i Evaluering av integreringspakke I, ble intervjuguiden tilpasset til å bygge videre på besvarelsene fra forrige intervju. Dermed kunne vi følge opp viktige poeng og situasjoner som kom frem i første runde.

I rapporten benytter vi anonymiserte sitater fra intervjuene. Vi ønsker likevel å påpeke at intervjuene ikke er tatt opp og transkribert, men en vitenskapelig assistent var dedikert til å skrive notater fra intervjuet fortløpende, og har etterstrebet å føre ordrette referater. Vurderingen om å ikke ta opptak av intervjuene ble gjort for å forenkle gjennomføringen av studien innenfor tidsfristene og er i tråd med retningslinjer fra NSD. Det ble innhentet skriftlig samtykke per e-post fra alle informantene.

2.3.3 Metodiske utfordringer

En metodisk utfordring med de kvalitative intervjuene, var at flere informanter synes det var utfordrende å huske detaljer om hendelsesforløp lengere tilbake i pandemien, samt å skille mellom ulike tiltakspakker, lover og henvendelser. Mange prosesser har foregått samtidig og aktørene har jobbet parallelt med implementering av flere lovverk. De nasjonale aktørene uttrykker også at pandemien har ført til at prosesser skli inn i hverandre, og det kan være vanskelig å skille hva som skjedde når. Vi har derfor etterstrebet å få underbygget viktige hendelsesforløp med å etterspørre relevant dokumentasjon der det har vært nødvendig. Utvalgsstrategien, med å intervju ulike aktører fra samme fylke – fylkeskommune, karrieresentre, statsforvaltere og ulike aktører i kommunene – har også gjort at vi har fått informasjon om prosesser fra ulike perspektiver som en kvalitetssikring.

2.4 Kvantitative analyser

Vi benytter data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) til å gjøre analyser av 1) bruk av programtiltak i pandemien 2) tiltaket om utvidet introduksjonsprogram, og 3) endring i avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og under pandemien.

Kommunene bruker NIR for å registrere enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. NIR inneholder informasjon om deltakerne med hensyn til bakgrunn, tidspunkt for bosetting, oppstart i introduksjonsprogram og norskopplæring, ulike programtiltak, tid i program og avslutningsårsak. Som beskrevet nærmere i Evaluering av integreringspakke I, var det ikke mulig å tilpasse NIR til endringene i midlertidig lov der det var nødvendig for å få riktig informasjon. 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)). Tidligere evalueringer viser at kommunene har hatt mye usikkerhet og ulike tolkninger av hvordan de skulle registrere tiltakene i NIR på visse områder i pandemiens første fase (Hernes m.fl. 2021b, Kavli og Lillevik 2020). Det er derfor grunn til å tro at denne usikkerheten og de ulike tolkningene kan påvirke datakvaliteten. Grunnet begrensningene nevnt over har vi i forbindelse med databestillingen hatt tett dialog med IMDi om formålet med våre analyser og diskusjon av hvordan man kan (eller ikke kan) benytte NIR-dataene fra den aktuelle analyseperioden til å besvare problemstillingene i dette oppdraget.

I dialogen med IMDi ble det avklart at det ikke ville være mulig å benytte NIR-dataene for å analysere tiltakene om 1) karriereveiledning og 2) utvidet norskopplæring iht. midlertidig lov. For det første, selv om kommunene og fylkeskommunene skal benytte IMDiNett til å registrere karriereveiledning i henhold til ny integreringslov, har disse systemene ikke vært tilgjengelig for samtlige fylkeskommuner og kommuner i (deler av) analyseperioden. Det har heller ikke vært en plikt etter midlertidig lov å registrere dette. Det finnes derfor ikke fullstendige og sammenlignbare data i den aktuelle analyseperioden for bruk av karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere.

For det andre, når det gjelder muligheten for kvantitative analyser av tiltak om utvidet norskopplæring, har vi etter dialog med IMDi konkludert med at ikke er mulig å identifisere målgruppen for tiltaket i datamaterialet. Målgruppene for utvidet norskopplæring er deltakere «som avslutter opplæringen» i bestemte tidsperioder. NIR inneholder ikke en sluttdato for norskopplæringen (slik det gjøres for introduksjonsprogramdeltakere). I tillegg vil det kunne være flere ulike elementer som kan påvirke om man «avslutter opplæringen» og ikke lenger har rett på gratis norskopplæring; herunder ulike timeantall, ulike tidsperioder fra oppstart, og oppnådde nivå på norskprøver (se nærmere beskrivelse i kapittel 5.2.1 for detaljer). Når det ikke er mulig å identifisere sluttdato eller målgruppen i datamaterialet, vil det heller ikke være mulig å gjøre analyser av andelen som har fått utvidet opplæring sammenlignet med deltakere som avsluttet norskopplæringen før pandemien og midlertidig lov trådte i kraft. Evalueringen av bruk av karriereveiledning og utvidet norskopplæring baseres derfor kun på funn fra de kvalitative analysene.

2.4.1 Populasjon og variabler

De kvantitative analysene er rettet deltakere i introduksjonsprogrammet, som er målgruppen for midlertidig lov. Deltakere som er omfattet av ny integreringslov er derfor ikke inkludert i populasjonen. Populasjonen for våre analyser inkluderte deltakere som hadde vedtak om program i løpet av perioden januar 2019 til desember 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, 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/timer), ulike programtiltak deltakeren har deltatt i, og avslutningsdato- og årsak.

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 sentralitet (Statistisk sentralbyrå 2020). 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, har vi innhentet informasjon om lokalt smittetrykk i kommunene fra Folkehelseinstituttet (Folkehelseinstituttet 2022). Vi har deretter delt kommunene inn i to like grupperinger – de med lavt smittetrykk (laveste 50 %) og de med høyt smittetrykk (høyeste 50 %).

2.4.2 Analyser

I rapporten presenteres ulike analyser for å besvare de ulike forskningsspørsmålene. Nærmere detaljer om konkrete operasjonaliseringer for hver analyse beskrives i hvert kapittel der analysene presenteres. Følgende analyser er gjennomført:

- Deskriptive analyser av utvikling i bruk av generelle programtiltak før og under pandemien (kapittel 4)
- Deskriptive analyser av bruk av utvidet introduksjonsprogram (kapittel 5.1)
- Deskriptive og multivariate analyser av avslutningsårsak før og i ulike perioder av pandemien (kapittel 0)

3 Bakgrunn og kontekst

I det følgende kapittelet vil vi kort gjøre rede for de ulike integreringspakkene som har blitt vedtatt siden våren 2020. Det er integreringspakke II og III som er fokus for denne rapporten. Forrige rapport undersøkte pakke I, og pakke IV ble vedtatt etter vår datainnsamling. Avslutningsvis fremhever vi andre kontekstuelle utfordringer som har skjedd parallelt med pandemien som også kan påvirke iverksettingen av tiltakene i integreringspakkene.

3.1 Integreringspakke I

I løpet av 2020 ble det gjort flere lov- og forskriftsendringer for å tilpasse ordningene i introduksjonsloven til utfordringer tilknyttet pandemien. Aller først, i mars 2020 ble det innført en «midlertidig koronalov». En egen forskrift til denne loven, *Midlertidig forskrift om tilpasning i lovgivningen om opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som følge av utbrudd av Covid-19*, ble innført for blant annet å sikre at deltakerne i introduksjonsprogrammet fortsatt kunne få utbetalt introduksjonsstønad selv om de ikke fikk fulltidstilbud. Da koronaloven ble opphevet 27. mai 2020, ble bestemmelsene i den midlertidige forskriften innført i en ny *midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*, der det også ble innført andre bestemmelser for å bøte på konsekvensene av pandemien. Loven ble vedtatt av Stortinget 26. mai 2020 og trådte i kraft straks. Våren 2020 ble også integreringspakke I lansert, 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). Integreringspakke I inkluderte blant annet bevilgninger til ulike tiltak overfor introduksjonsprogramdeltakere, herunder utvidet introduksjonsprogram inntil 6 måneder (for personer som startet før 1. januar 2019), forsterket program (personer som startet etter 1. januar 2019), og karriereveiledning (en rettighet for samtlige deltakere i introduksjonsprogram dersom de hadde behov for dette). I tillegg ble det bevilget penger for å finansiere tiltaket om rett til utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap i inntil 6 måneder for deltakere med rett og plikt til dette som var i slutfasen av sin opplæring. De nevnte tiltakene i integreringspakken medførte behov for lovendring, og i august 2020 ble de nødvendige endringene i midlertidig lov iverksatt.

I Integreringspakke I ble det bevilget 250 mill. kroner til kommunene for å finansiere utvidet introduksjonsprogram, og 161 mill. kroner for å finansiere utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunenes bevilgninger ble automatisk utbetalt i november 2020, basert på utregninger gjennomført av IMDi om hvor mange deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap som kommunen hadde i den aktuelle målgruppen. Fylkeskommunene hadde ansvar for å gjennomføre karriereveiledning i henhold til midlertidig lov, og det ble bevilget 10 millioner kroner i 2020, og 15,4 millioner kroner i 2021 til dette arbeidet. Bevilgningene til fylkeskommunen skjedde over den generelle rammebevilgningen og var således ikke øremerket til det spesifikke formålet. Fordelingen av midlene fulgte den ordinære fordelingsnøkkelen for midler til fylkeskommunene, hvilket vil si at de er fordelt ut fra innbyggertall, og ikke per bosatt person i målgruppen. Mens dette kan tilsi at den ikke var helt treffsikker, sikret en slik ordning rask fordeling av midler, og fulgte ordinær praksis med budsjettfordeling til fylkeskommunene. Ordningen tilsvarer også finansieringsordningen for karriereveiledning etter integreringsloven.

3.2 Integreringspakke II

Pandemien fortsatte å prege samfunnet med flere smittebølger og strenge restriksjoner i 2020 og 2021. Restriksjonene gjorde det utfordrende å gjennomføre undervisning og arbeidspraksis, og skapte behov for forlengelse av tiltak som skulle bøte på de negative konsekvensene av

koronapandemien. 29. januar ble Prop. 78 L (2020-2021) lagt frem for Stortinget, med forslag om nye tilskudd på totalt 323 mill. kroner, blant annet til å finansiere utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring for en større målgruppe. Tiltakspakken medførte at det også måtte gjøres endringer i midlertidig lov, og tiltakene ble endelig vedtatt og iverksatt 12. mars 2021.

Kunnskapsdepartementet vurderte at det ikke var nødvendig med en høringsrunde da det ikke ville bli endringer i selve tiltakene, kun utvidelse av målgruppen (Prop. 78. L (2020-2021) s. 5-6).

Integreringspakke II endret målgruppen for utvidet introduksjonsprogram. Gjennom pakken fikk kommunene ekstra bevilgninger for å kunne gi utvidet introduksjonsprogram opptil fire måneder til deltakere med oppstart mellom 1. januar 2019 og 1. juli 2019 (tidligere var det kun deltakere som startet før 1. januar 2019). Dette innebar at personer som hadde oppstart i denne perioden, som allerede hadde rett til forsterket introduksjonsprogram, også kunne få utvidet introduksjonsprogram. Det er for øvrig ingen endringer i bestemmelsene om forsterket introduksjonsprogram i forbindelse med integreringspakke II eller III. Alle som begynte i introduksjonsprogram i løpet av 2020 kom inn i målgruppen for dette tiltaket. Deltakere som startet etter 1. januar 2021 omfattes av ny integreringslov og er ikke omfattet av overnevnte tiltak.

Departementet tok utgangspunkt i et anslag om at 3 000 deltakere, av totalt omtrent 4 500 mulige, ville få utvidet program, og bevilget totalt 135 millioner kroner til dette i integreringspakke II. Pakken bevilget også kommunene 120 mill. kroner til utvidet opplæring i inntil fire måneder for personer med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og som avsluttet sin opplæring våren 2021.

Det var to vesentlige forskjeller mellom integreringspakke I og II, når det gjelder henholdsvis lovformuleringen og finansieringspakken. For det første ble taket for forlengelser, altså utvidet introduksjonsprogram eller norskopplæring, satt ned fra behovsprøvd utvidelse til seks måneder (pakke I) til fire måneder (pakke II). Samtidig ble finansieringsmodellen endret. I motsetning til i integreringspakke I, ble finansieringsmodellen for integreringspakke II basert på en tilskuddssats per person som kommunen først ville motta *etter* de hadde rapportert om antallet programdeltakere eller norskdeltakere i kommunen som fikk utvidet tilbud etter ny midlertidig lov (Prop. 79 S (2020-2021)). Kommunen fikk etterskuddsvis 45 000 NOK per deltaker som fikk utvidet introduksjonsprogram og 8 000 NOK per deltaker som fikk utvidet norskopplæring.

Endringene i midlertidig lov som fulgte av integreringspakke II ble iverksatt 12. mars 2021, men hadde til dels tilbakevirkende kraft. I tråd med ny § 3 annet ledd, har deltakere som avslutter opplæringen mellom 1. januar 2021 og 30. juni 2021 rett utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder, og blant disse kunne det altså være deltakere som hadde avsluttet norskopplæringen mellom januar og mars 2021. Videre kunne det være deltakere som hadde startet sitt introduksjonsprogram mellom 1. januar og 30. juni 2019 som allerede hadde avsluttet programmet, men som nå hadde rett til å vurderes for en forlengelse.

Introduksjonsprogramdeltakere som var i programmet i 2021 hadde fortsatt rett til karriereveiledning ved behov etter midlertidig lov, men integreringspakke II inkluderte ikke nye midler til dette siden det i integreringspakke I allerede var avsatt midler for både 2020 og 2021.

I integreringspakke II var det også satt av midler til bruk av nettbasert norskopplæring, Jobbsjansen, og totalt 30 mill. kroner til frivillige organisasjoner for norsktraining og informasjonstiltak rettet mot innvandrerbefolkningen. IMDi mottok også et ekstratilskudd på 3 mill. kroner for å bedre kunne følge opp de ulike tiltakene knyttet til redusering av koronasmitte blant innvandrere. Disse er ikke omfattet av denne evalueringen.

3.3 Integreringspakke III

Utover vinteren og våren startet vaksineringsen i Norge for fullt, men samfunnet var fortsatt sterkt preget av pandemien, dog i ulik grad ulike steder i landet. Som grunnlag for en tredje

integreringspakke, la Kunnskapsdepartementet 22. april 2021 frem høringsforslag til endring i midlertidig lov, med høringsfrist 27. april. I høringsnotatet ble det foreslått å ytterligere utvide målgruppen for utvidet introduksjonsprogram (for deltakere som startet mellom 1. juli 2019 og 1. januar 2020), samt utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder for deltakere som avsluttet sin norskopplæring mellom 1. juli og 1. desember 2021. I tillegg foreslo departementet å ta inn forskriftshjemler i de midlertidige lovene slik at departementet ved fremtidig behov ville kunne utvide målgruppene for ordningene gjennom forskrift, uten å måtte gå gjennom Stortinget og endre den midlertidige loven. Departementet opprettholdt dette forslaget i proposisjonen, og argumenterte for at en slik endring ville kunne gi mer tid til høringer, ettersom de ikke lenger ville være begrenset av at de måtte fremmes for Stortinget sammen med tilhørende budsjettforslag (Prop. 196 L (2020-2021)).

Høringsnotatet ble sendt ut til elleve instanser og departementet mottok fem svar. I høringsrunden ble det hovedsakelig gitt støtte til endringene, men flere aktører uttrykte bekymring for konsekvensene pandemien har hatt. Aktørene ga også uttrykk for at fire måneders utvidelse var for lite, og at utfordringene ville kunne strekke seg utover den foreslåtte perioden (Prop. 196 L (2020-2021)). 18. juni 2021 vedtok Stortinget de nye endringene i midlertidig lov.

I integreringspakke III ble det bevilget 60,8 mill. kroner til kommunene for tiltaket utvidet programtid, og 32 mill. kroner for utvidet norskopplæring. Finansieringsmodellen og satsene er det samme som for integreringspakke II, der kommunene skal rapportere inn antallet som har mottatt de aktuelle tiltakene i deres kommune for å få utbetalt midler etterskuddsvis.

3.4 Integreringspakke IV

14. januar 2022 ble det foreslått en fjerde integreringspakke, der nærmere 40 millioner kroner skal dekke ytterligere utvidelser på fire måneder av introduksjonsprogram og norskopplæring i første kvartal 2022. Da pakken ble fremmet understreket den nye integreringsministeren at *«smitteverntiltakene har hatt negative konsekvenser for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, blant annet på grunn av tapt progresjon, mindre utbytte av program og opplæring, og et mer krevende arbeidsmarked.»* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). Denne pakken ble fremmet etter datainnsamling til denne rapporten, og er ikke omfattet av denne evalueringen.

3.5 Oversikt over tilskudd og tiltak per desember 2021

Tabell 3.1 viser en oppsummering av de tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i integreringspakkene som inngår i denne evalueringen. Som nevnt over inkluderte integreringspakkene også tilskudd til andre tiltak som ikke omfattes av denne evalueringen, men de er ikke presentert i tabellen.

Tabell 3.1: Oversikt over integreringspakkene, iverksettelsesdato og budsjettfordeling til hovedtiltakene

Integreringspakke	Ikrafttredelse	Hovedtiltak	Budsjett
Integreringspakke I	19.06.2020	Forlenget introduksjonsprogram (inntil 6 måneder)	250 mill. til kommunene
		Utvidet opplæring i norsk (inntil 6 måneder)	161 mill. til kommunene
		Karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere 2020	10 mill. til fylkeskommunene
		Karriereveiledning for introduksjonsprogramdeltakere 2021	15,4 mill. til fylkeskommunene
Integreringspakke II	12.03.2021	Forlenget introduksjonsprogram (inntil 4 måneder).	135 mill. til kommunene
		Utvidet opplæring i norsk (inntil 4 måneder)	120 mill. til kommunene
Integreringspakke III	18.06.2021	Forlenget introduksjonsprogram (inntil 4 måneder).	60,8 mill. til kommunene
		Utvidet opplæring i norsk (inntil 4 måneder)	32 mill. til kommunene

Tabell 3.2 oppsummerer hvilke målgrupper som er omfattet av tiltakene per desember 2021⁴. Deltakere kan ha rett til *både* utvidet og forsterket program, slik at kategoriene ikke er gjensidig utelukkende.

Tabell 3.2: Ulike målgrupper og rettigheter etter midlertidig lov per desember 2021.

Tiltak	Målgruppe	Rettighet
Utvidet introduksjonsprogram	Deltakere som startet introduksjonsprogrammet før 1. januar 2019	Rett utvidet program med inntil seks måneder ved behov.
	Deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. januar 2019 og 1. januar 2020 ⁵	Rett til utvidet program med inntil fire måneder ved behov.
Forsterket program	Deltakere som startet introduksjonsprogrammet etter 1. januar 2019	Rett til å få revidert sin individuelle plan og få fastsatt et sluttmål for deltakelsen i introduksjonsprogrammet.
Karriereveiledning	Alle introduksjonsprogramdeltakere som omfattes av de overnevnte tiltakene.	Rett til å få vurdert behovet for karriereveiledning og få gjennomført karriereveiledning dersom det er behov.
Utvidet norskopplæring	Deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap og som avsluttet opplæring før 31. desember 2020.	Rett til utvidet norskopplæring i inntil seks måneder.
	Deltakere som avslutter norskopplæring mellom 1. januar 2021 og 31. desember 2021.	Rett til utvidet norskopplæring i inntil fire måneder.

⁴ Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19, 2020, §§ 2 og 3.

⁵ Disse utvidelsene følger av pakke II og III respektivt – pakke II er utvidelsene for de med oppstart før 1. juli 2019, og pakke III utvidelser for de med oppstart før 1. januar 2020.

3.6 Kontekstuelle forutsetninger utover pandemien

Integreringspakkene og midlertidig lov er en direkte respons på koronapandemien, men som fremhevet i Evaluering av integreringspakke I, sammenfalt 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 også i denne omgang.

3.6.1 Færre flyktninger og større andel kvoteflyktninger

De siste årene har det vært en stor nedgang i antall bosatte flyktninger. Etter å ha bygget opp den lokale kapasiteten i forbindelse med de store flyktingtilstrømmingene og påfølgende høy bosetting i 2015-2017, har kommunene de siste årene mottatt færre flyktninger og vært nødt til å nedskalere kapasiteten. Flere av kommunene opplever derfor å miste forutsigbarheten og robustheten i tilbudet, samt en svekking av fagmiljøer. Med færre ansatte og mindre midler blir tjenesten mer utsatt, og en informant opplever at «*hele tjenesten rakner*».

I tillegg til at antallet flyktninger som bosettes har vært redusert, har også sammensetningen av flyktninger endret seg. Flyktingene de siste årene har hovedsakelig vært kvoteflyktninger, og ikke asylsøkere som har vært den dominerende gruppen tidligere. Blant kvoteflyktingene er det gjerne flere barnefamilier og færre voksne, som igjen påvirker inntektsgrunlaget for introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Med flere barn i skolealder blant flyktingene, vil en lavere andel av de bosatte flyktingene faktisk bruke disse tilbudene. Gjennom koronapandemien har landegrensene i perioder vært stengt, noe som har ført til redusert arbeids- og familieinnvandring. Nedgangen i antall innvandrere har også påvirket antall deltakere i norskopplæringen. De kommunale tjenestene har fått færre nye deltakere enn tidligere, og dermed dårligere inntektsgrunnlag.⁶ Den nye sammensetningen av innvandrere og flyktninger gir nye forutsetninger og behov for hvilke tjenester kommunen skal tilby. Mange kommuner har dermed stått i en situasjon der implementeringen av midlertidig lov og tiltak i integreringspakkene skal skje i en situasjon med generell nedbygging av tjenesten, samtidig som de må gjøre tilpasninger av tilbudet til en endret målgruppe.

3.6.2 Omorganisering på alle styringsnivåer

Implementeringene av tiltakene i integreringspakkene har også skjedd parallelt med omorganisering på både lokalt, regionalt, og nasjonalt nivå. På nasjonalt nivå gjennomgikk IMDi en større intern omorganiseringsprosess som en følge av regionsreformen som ble iverksatt januar 2020. Fra 1. juli 2021 ble Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) etablert, som innebar en sammenslåing av Kompetanse Norge, Diku, Universell og deler av Unit og NSD (samt visse oppgaver fra NOKUT).

Regionreformen trådte i kraft fra januar 2020 – og de nye fylkeskommunene fikk overført ansvar for en rekke integreringsoppgaver fra IMDis regionkontorer. Å «sette organisasjonen» for dette nye integreringsansvaret i de nye fylkeskommunene har vært en prosess. Mens noen fylkeskommuner har fått overført ansatte med lang erfaring fra regionkontorene til IMDi, har andre ansatt nye personer for å jobbe med integrering. I mange fylkeskommuner har det tatt tid å avklare intern organisering og koordinering på integreringsområdet, samt å få satt nyansatte inn i sine oppgaver og få etablert nettverk både internt og med eksterne aktører. I sammenslåtte fylkeskommuner må også karrieretjenestene slås sammen eller koordineres, og flere karrieresentre har derfor også til dels vært under omorganisering.

⁶ Mange familieinnvandrere har rett og plikt til deltakelse i norsk og samfunnskunnskap, mens arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS har plikt, men må selv betale.

På lokalt nivå har en rekke kommuner vært i pågående eller nylige sammenslåingsprosesser, eller omorganisert integreringsarbeidet på grunn av nedgang i bosetting. Enkelte steder i landet har det derfor vært omorganiseringer og nye organisasjonskart og ansatte på alle tre nivåer (stat, fylke og kommune) samtidig. Evaluering av integreringspakke I tydet på at alle disse organisatoriske endringene bidro til at det ikke alle steder var etablerte samarbeidsrelasjoner og informasjonskanaler. Samtidig gjorde pandemien, utbredt bruk av hjemmekontor, og avlysning av fora der representanter fra ulike organisasjoner normalt møtes, det mer utfordrende å få på plass samarbeid og dialog på tvers av nivåer og instanser (Hernes m.fl., 2021b).

3.6.3 Andre reformer og lovendringer

Implementering av midlertidig lov og tiltak i integreringspakkene har også skjedd parallelt med implementering av andre reformer og lovendringer som er påvirket integreringsarbeidet, herunder:

- Fra 1.januar 2021 ble ny lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) iverksatt, og gjelder for deltakere som starter program fra januar 2021 (Integreringsloven, 2021). Kommunene må derfor forholde seg til parallelle lovverk for introduksjonsprogramdeltakere som startet før og etter januar 2021.
- Nye læreplaner i norsk og samfunnskunnskap ble innført fra 1. august 2021. I tillegg til en erstatning for den gamle læreplanen for nivå A1-B2, er det også en ny læreplan for nivå C1. Disse er forskrifter til den nye integreringsloven. Også deltakere som hører inn under gammel introduksjonslov kan gis norskopplæring etter den nye læreplanen i norsk. Ut 2021 var det valgfritt hvilken læreplan kommunene brukte i samfunnskunnskap, men fra 1. januar 2022 er den gamle læreplanen opphevet (Kompetanse Norge, 2021).
- 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 januar 2021.

Disse endringene ikke er en del av dette evalueringsoppdraget, men vil vi likevel til dels komme inn på dem, spesielt ny integreringslov. Ettersom prosessene har skjedd parallelt– og det også er læringspotensial fra denne evalueringen spesielt opp mot implementeringen av ny lov – vil vi gå inn på denne i kapittel 10.

4 Tilpasning av program under pandemien

Nedstengninger, antallsbegrensninger, 1-metersregelen og andre kontaktreduserende tiltak har gjort at visse tiltak i introduksjonsprogrammet ikke har kunnet gjennomføres eller blitt justert og tilpasset de stadige endringene i lokale og nasjonale regler. I Evaluering av integreringspakke I fant vi at det særlig var en nedgang for programtiltak der deltakeren skulle ha vært på ordinære arbeidsplasser, som arbeidspraksis, språkpraksis og ordinært arbeid, og at det hadde vært krevende å tilby alternative kurs og opplegg for de som normalt sett ville fått disse tiltakene i programmet. Nye vedtak om norskopplæring og utdanning hadde derimot holdt seg stabilt sammenlignet med foregående år, men det hadde vært store utfordringer med overgang til digital undervisning og utdanning, spesielt for deltakere med begrensede digitale ferdigheter (Hernes m.fl., 2021b).

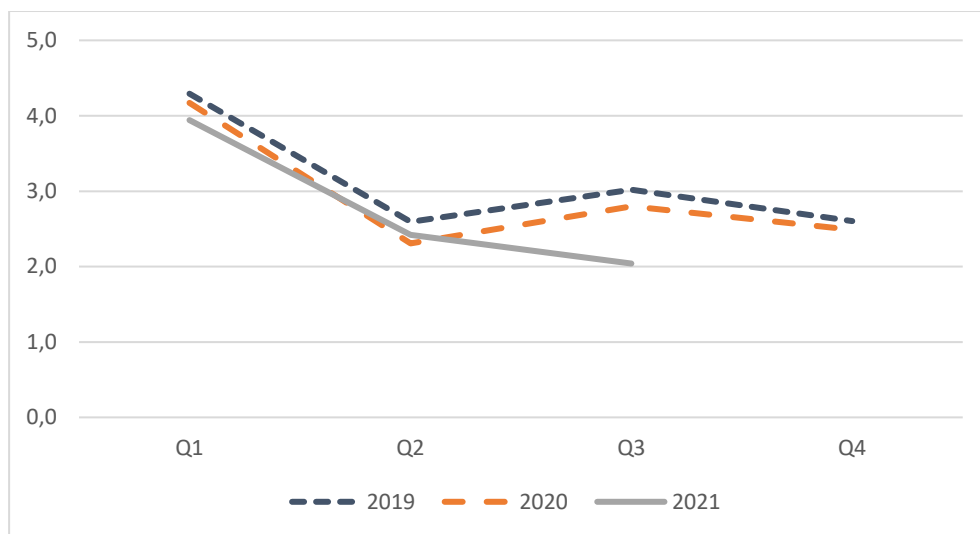
I forrige evaluering hadde vi tilgang til data om tiltak i introduksjonsprogrammet for deltakere til og med desember 2021. I dette kapittelet vil vi starte med å se nærmere på utviklingen i vedtak om nye tiltak i introduksjonsprogrammet videre utover i 2021, sammenlignet med de to foregående årene. Hovedspørsmålet som skal besvares er hvilket tilbud introduksjonsprogramdeltakere har fått under pandemien? Er det endring i tiltaksbruken før og under pandemien, og er det forskjeller mellom ulike deltakergrupper?

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, hvert kvartal fra januar 2019 til september 2020.⁷ Figurene viser antall nye vedtak delt 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, 2020 og 2021.

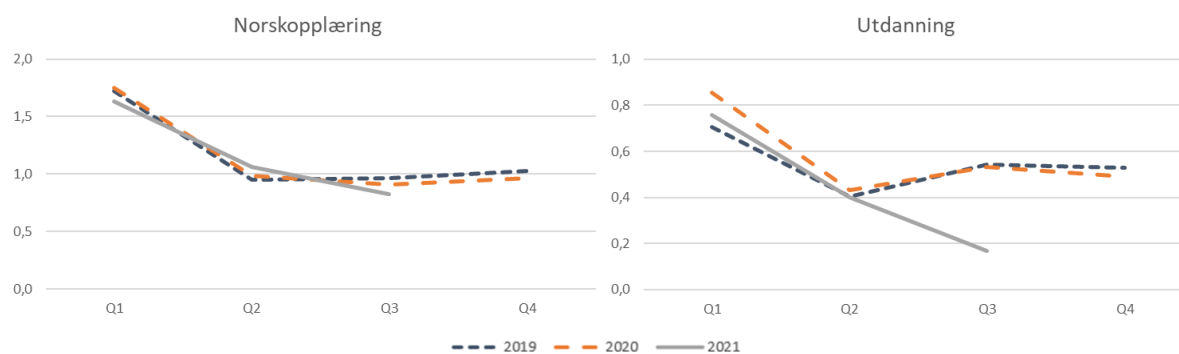
⁷ Selv det registreres varighet av ulike tiltak i NIR, har kommunene har tolket ulikt hvordan fravær skal registreres, og utregninger av omfang ved eksempelvis hjemmeundervisning. Datakvaliteten for å analysere omfanget av ulike tiltak under pandemien vurderes derfor som svært usikker, så etter dialog med oppdragsgiver har vi ikke gjennomført dette.

Figur 4.1: Antall totalt antall nye vedtak per deltaker fordelt på kvartal, 2019-2021.



Figur 4.1 viser at det totalt sett har vært en liten nedgang når vi sammenligner antall nye vedtak som er gjort per deltaker i perioden rett før og etter pandemien. Det er derimot en nokså markant nedgang tredje kvartal i 2021.⁸

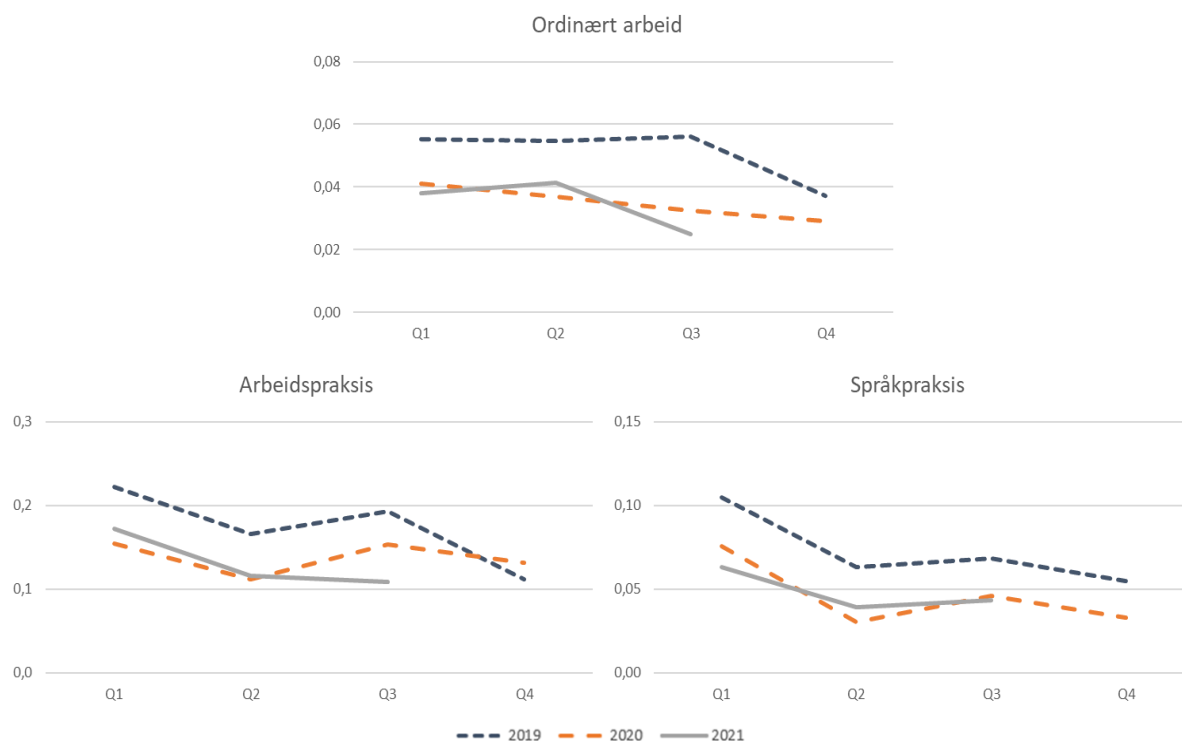
Figur 4.2: Antall nye vedtak per deltaker for norskopplæring og utdanning fordelt på kvartal, 2019-2021.



Figur 4.2 viser – i tråd med forrige rapport – at det ikke har vært store forskjeller når det gjelder nye vedtak per deltaker for norskopplæring eller utdanning før og etter pandemien. Unntaket er nye vedtak for utdanning i 3. kvartal i 2021, der det er en markant nedgang.

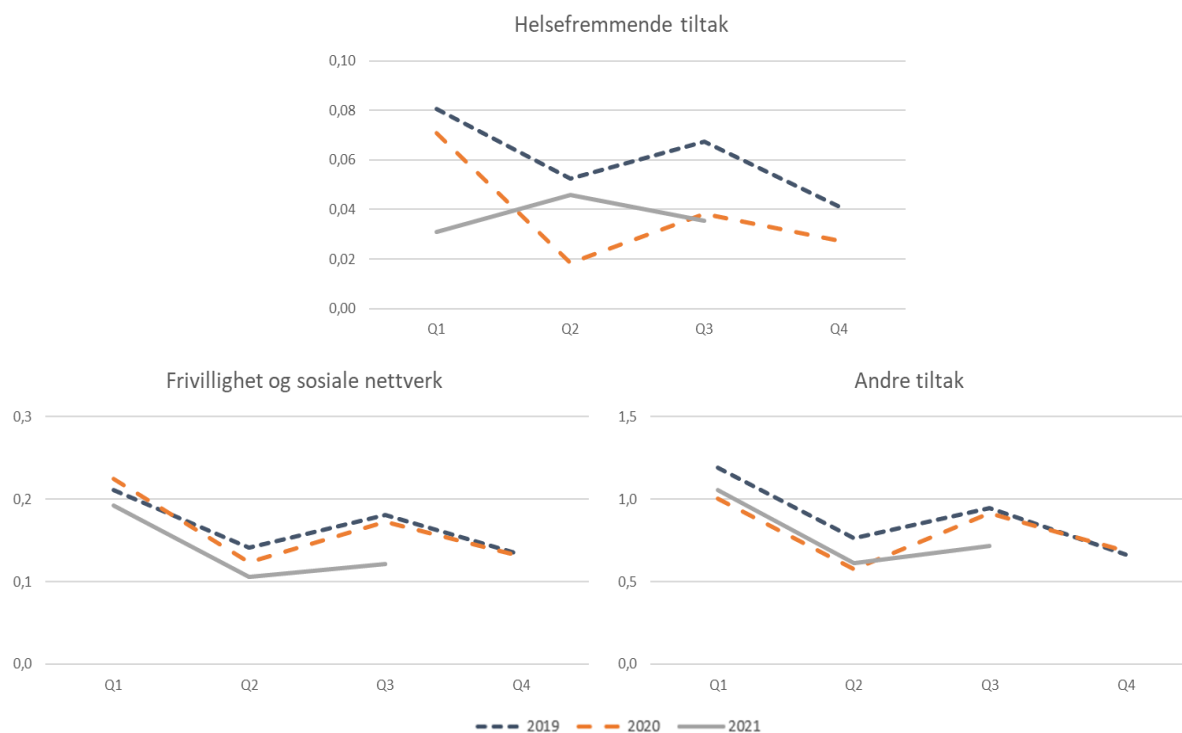
⁸ Det er uklart hvorfor det er en nedgang i tredje kvartal 2021. IMDi har opplyst at noen kommuner har erfart problemer med å registrere tiltak i NIR, og det er usikkert hvor stort omfanget av disse utfordringene kan være. Dette kan potensielt forklare nedgangen i tiltak, men det er usikkert hva som ligger bak denne utviklingen.

Figur 4.3: Antall nye vedtak per deltaker for ordinært arbeid, arbeidspraksis og språkpraksis fordelt på kvartal, 2019-2021



Figur 4.3 viser at i likhet med 2020, har vært en betydelig lavere andel som har fått nye vedtak om ordinært arbeid, arbeidspraksis og språkpraksis i 2021 sammenlignet med 2019. Dette samsvarer med funn fra intervjuene der det kommer frem at det fortsatt har vært krevende å planlegge tiltak der deltakere skal møte fysisk på arbeidsplasser.

Figur 4.4: Antall nye vedtak per deltaker for helsefremmede tiltak, tiltak for frivillighet og sosiale nettverk og 'andre tiltak', fordelt på kvartal 2019-2021.

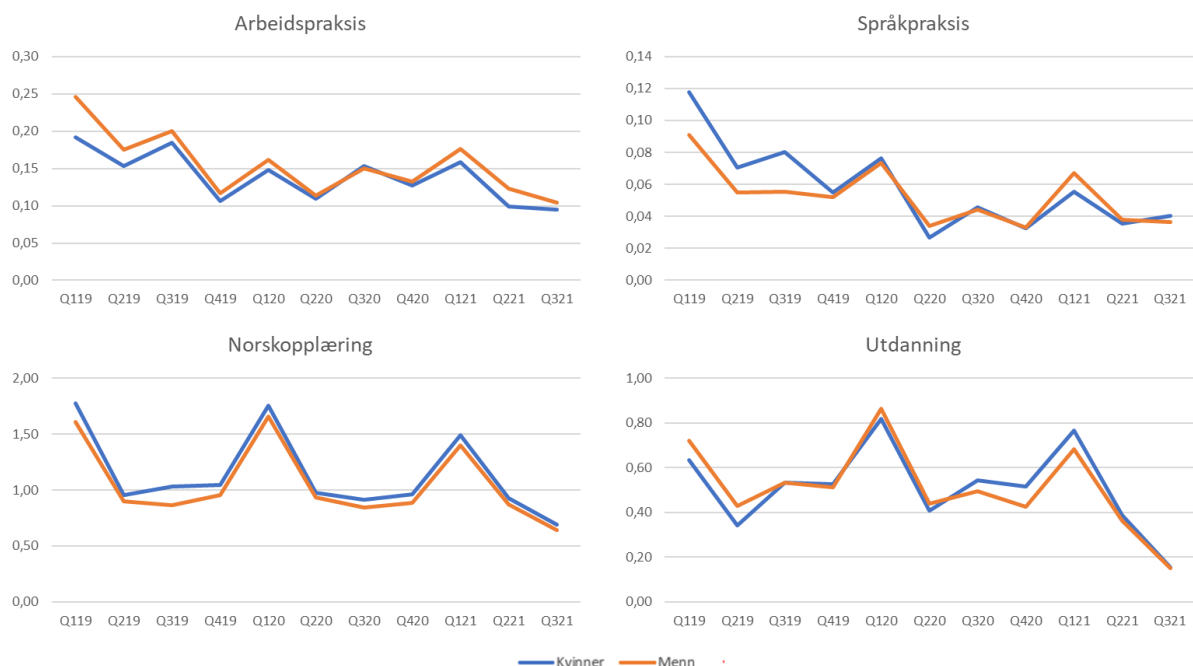


Figur 4.4 viser at det gjennomgående var flere helsefremmede tiltak før enn etter pandemien, men vi ser også tydelig spor av de nasjonale nedstengningene da det var omfattende restriksjoner. For eksempel er det en markant nedgang under den første nedstengningen i andre kvartal 2020 og i 1.kvartal 2021, begge perioder var de strengeste nasjonale tiltakene. Når det gjelder tiltak for *frivillighet og sosiale nettverk* var det få forskjeller i andel tiltak i 2019 og 2020, men vi ser en gjennomgående lavere andel i 2021. I kategorien *andre tiltak* er det gjennomgående en lavere andel nye vedtak per deltaker når vi sammenligner 2021 med 2019.

4.2 Har noen vært mer utsatt enn andre?

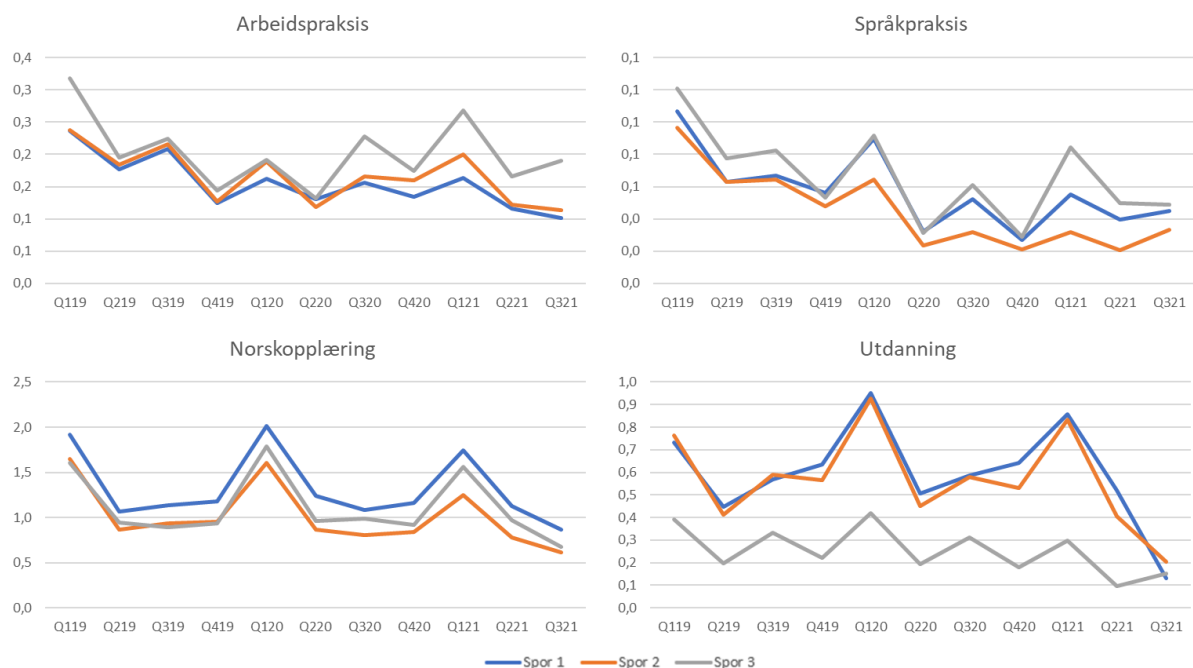
Er det forskjell i utviklingen av tiltaksbruk for ulike undergrupper av deltakere? Under sammenlikner vi om endringene i tiltaksbruken skiller seg mellom menn og kvinner, og for deltakere i ulike spor.

Figur 4.5: Antall nye vedtak per deltaker for ulike tiltak, sammenligning av menn og kvinner fra 2019-2021.



Figur 4.5 viser at det er relativt små forskjeller mellom utvikling i nye vedtak mellom menn og kvinner. Det indikerer at det ikke er kjønnsforskjeller i hvordan pandemien har påvirket bruk av tiltak i introduksjonsprogrammet. Det var i utgangspunktet noen flere menn som har arbeidspraksis før pandemien startet, og noe flere kvinner som har språkpraksis, men vi ser at for begge kjønn har det vært en nedgang, og at den relativt sett har vært nokså lik.

Figur 4.6: Antall nye vedtak per deltaker for ulike tiltak, sammenligning av deltakere i spor 1, 2 og 3 fra 2019-2021.



Figur 4.6 viser at det er en vedvarende nedgang i andelen som får nye vedtak om arbeids- og språkpraksis for samtlige grupper sammenlignet med tiden før pandemien. Deltakere i spor 3 har derimot gjenopptatt arbeidspraksis i større grad enn deltakere i spor 1 og 2, og deltakere i spor 2 har hatt en litt større nedgang i språkpraksis sammenlignet med de to andre gruppene. Det er ingen markante forskjeller mellom deltakere i ulike spor når det gjelder nye vedtak om utdanning og norskopplæring (med unntak av tredje kvartal 2021 for spor 1 og 2), der gruppene i stor grad følger samme mønster for tidligere.

4.3 Oppsummering

Analysene av nye vedtak om programtiltak før og under pandemien understøtter funnene fra evalueringen av integreringspakke I. Vedtak om norskopplæring og utdanning har holdt seg relativt stabilt, mens tiltak som krever fysisk tilstedeværelse på arbeidsplasser - som ordinært arbeid, arbeids- og språkpraksis - har falt. Analysene av utviklingen frem til oktober 2021 viser også at det er en lavere andel som har fått nye vedtak om helsefremmende tiltak og tiltak om frivillighet og sosiale tiltak sammenlignet med før pandemien.

Vi finner ingen kjønnsforskjeller i hvordan pandemien har påvirket bruk av tiltak i introduksjonsprogrammet. Selv om samtlige deltakergrupper har opplevd en vedvarende nedgang i tiltak som innebærer fysisk tilstedeværelse på arbeidsplasser, ser vi at deltakere i spor 3 har gjenopptatt arbeidspraksis i større grad enn deltakere i spor 1 og 2.

Funnene underbygger tydelig at det har vært krevende for kommunene å tilby målgruppen normale program og tiltak i introduksjonsprogrammet også utover i 2021, og at mulighetene for justeringer av program etter midlertidig lov har vært nødvendig.

5 Bruk og vurdering av tiltakene

Møtet med et utfordrende arbeidsmarked for flyktninger og nyankomne innvandrere som i utgangspunktet avslutter introduksjonsprogram og norskopplæring under pandemien har vært et av regjeringens hovedargument for å utarbeide tiltakspakker (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Tiltakspakkene har bestått av flere ulike grep. I dette kapitlet studerer vi hvordan, og i hvilken grad, kommunene har benyttet seg av de sentrale tiltakene utvidet programtid, utvidet norskopplæring og karriereveiledning. Vi vil også se hvordan kommunene vurderer tiltakene og hvorvidt de har bidratt til å styrke tilbudet i kommunene. Det er ingen endringer i tiltaket forsterket introduksjonsprogram i integreringspakke II og III, utover at personer som eventuelt fikk dette tiltaket også kan få utvidet introduksjonsprogram. I forrige rapport fant vi at det i liten grad ble brukt i kommunene. Forsterket program har også sjelden blitt nevnt i intervjuene, så vi går ikke nærmere inn på det i dette kapitlet.

5.1 Utvidet introduksjonsprogram

Midlertidig lov § 2

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.

Deltakere som startet introduksjonsprogrammet mellom 1. januar 2019 og 1. januar 2020, har rett til å få utvidet programmet med inntil fire måneder, dersom den enkelte har behov for slik utvidelse for å komme i jobb eller utdanning.

I integreringspakke I fikk kommunene midler til å gi utvidet introduksjonsprogram i inntil seks måneder for personer som var i avslutningen av sitt program – også for personer som hadde fått utvidet programmet fra to til tre år i henhold til introduksjonsloven. I forrige evalueringsrapport fant vi at gjennomsnittlig programperiode økte etter innføring av midlertidig lov, hvilket indikerte at kommuner tok i bruk dette tiltaket. Kommunene ga likevel uttrykk for at det ikke var helt enkelt å forstå hvem som var i målgruppen for tiltaket. Spesielt lurte flere på om hvorvidt programmet først måtte forlenges i henhold til introduksjonsloven (innvilgelse av et tredje år) før man kunne utvide i henhold til midlertidig lov. Statsforvalterne uttrykte også bekymring for at enkelte kommuner tolket kravet om behov for strengt.

5.1.1 Flere deltakere har fått utvidet programtid over to år enn før pandemien

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. Det er også mange deltakere i målgruppene for integreringspakkene II og III som ikke har avsluttet programmet på tidspunktet for dataauthenting (vi har data til og med 31. desember 2021). En analyse av gjennomsnittlig programtid - spesielt for målgruppene for utvidet programtid i integreringspakke II og III - blir derfor for tidlig å gjennomføre basert på data som gir informasjon til og med desember 2021. På det aktuelle analysetidspunktet, kan vi ikke analysere forskjeller i gjennomsnittlig total programtid (slik vi gjorde i den første evalueringen) siden majoriteten av deltakerne i målgruppene for integreringspakke II og III ikke har avsluttet programmet per desember 2021. I stedet analysere vi om det er endringer i *andelen* som har fått utvidet programtid over to år sammenlignet med tiden før pandemien. Introduksjonslovens § 5 åpner for muligheten til et tredje programår i tilfeller der «*det vil styrke den enkeltes mulighet for*

overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den individuelle planen». Likevel gir utvidelsene etter den midlertidige loven både et økonomisk insentiv for generelt å gi utvidet programtid til flere deltakere, i tillegg til at det åpnet for å gi utvidet programtid utover tre år hvis deltakeren allerede hadde nådd grensen etter introduksjonsloven.

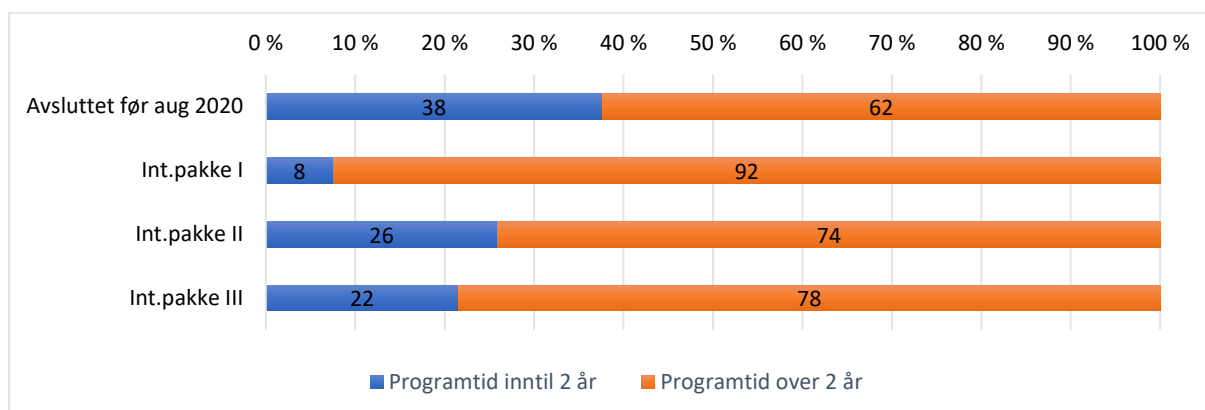
I analysene av NIR-data sammenligner vi altså andelen deltakere som har fått programtid over to år før pandemien (fratrasket gyldig fravær og permisjon), med de spesifikke målgruppene for integreringspakke I, II og III. Tabell 5.1 spesifiserer operasjonaliseringen av de fire gruppene:

Tabell 5.1: Operasjonalisering av målgrupper for utvidet program i integreringspakke I, II og III.

Målgruppe	Operasjonalisering
«Kontrollgruppe»	Deltakere som avsluttet programmet før implementering av første midlertidig lov 1.august 2020.
Integreringspakke I	Deltakere som startet programmet før 1. januar 2019 og fortsatt var i program per august 2020.
Integreringspakke II	Deltakere som startet programmet mellom 1.januar-31.juni. 2019.
Integreringspakke III	Deltakere som startet programmet mellom 1.juli-31.desember 2019.

For deltakere som avsluttet programmet i løpet av den aktuelle analyseperioden (til og med desember 2021), regnes total programtid som antall dager fra programstart til slutt, fratrukket gyldig fraværs- og permisjonsdager/timer. Den totale andelen som har fått utvidet programtid over to år baseres på 1) deltakere som har avsluttet program og hadde minimum 730 dagers programtid, i tillegg til 2) deltakere som fortsatt var i program per 31. desember 2021. For målgruppen for integreringspakke 3 (deltakere med oppstart mellom 1. juli og 31. desember 2019) må vi tydeliggjøre et viktig forbehold i analysene under. For denne målgruppen er det mange som ikke har gått lang nok tid i introduksjonsprogrammet for å vite om de vil få utvidelser over 2 år, siden oppstarten er mellom to og to og et halvt år siden siste datapunkt (31.desember 2021). Hvis en deltaker har hatt mye gyldig fravær og/eller permisjon i denne perioden vil de fortsatt være i program, men det er for tidlig å vite om de faktisk har fått utvidet programtid over to år. Vi inkluderer likevel målgruppen med i analysen under, siden den gir et bilde av andelen som med sikkerhet *ikke har* fått utvidelser over to år. Vi vil likevel understreke at et endelig svar på omfanget av utvidelser for denne gruppen ikke er mulig på nåværende tidspunkt.

Figur 5.1: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene (alle deltakere).

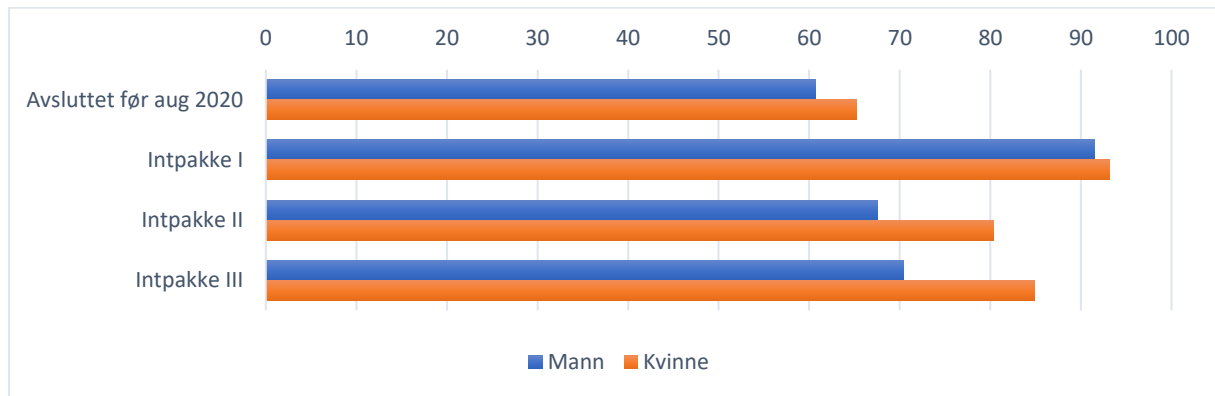


Figur 5.1 viser at før implementering av tiltaket om utvidet programtid i august 2020, fikk omtrent to tredjedeler av deltakere mer enn to års programtid. Med integreringspakke I, fikk nesten samtlige – over 90 % – utvidet program over to år. I målgruppene for integreringspakke II og III er det fortsatt en betydelig høyere andel som har fått utvidet programtid over to år sammenlignet

med før pandemien, men andelen er lavere sammenlignet med målgruppen for integreringspakke I.

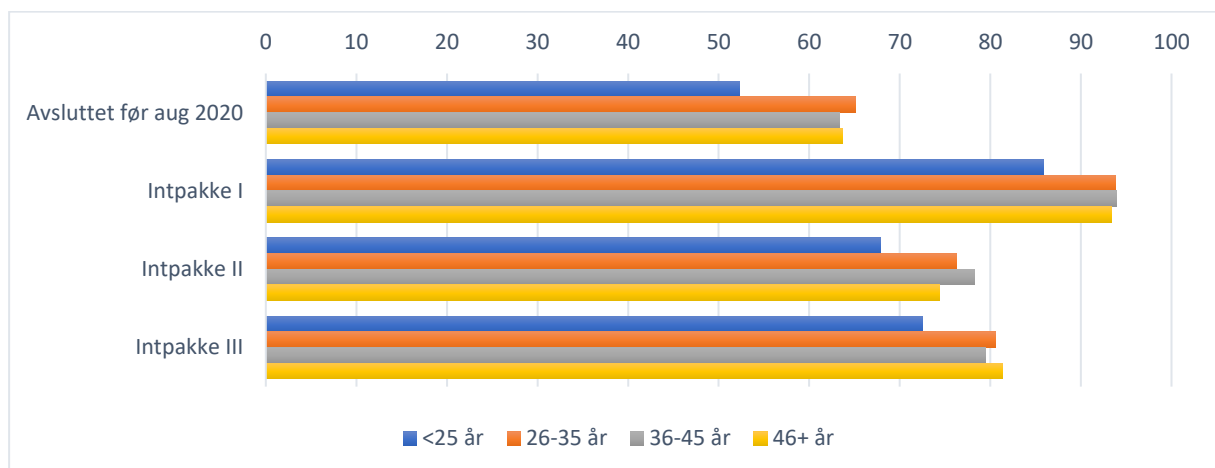
Videre har vi undersøkt om det er eventuelle forskjeller i hvilke typer deltakere som har fått utvidet programtid, basert på kjønn, alder og spor på norskopplæringen, samt bosetningskommunenes sentralitet og smittetrykk.

Figur 5.2: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kjønn.



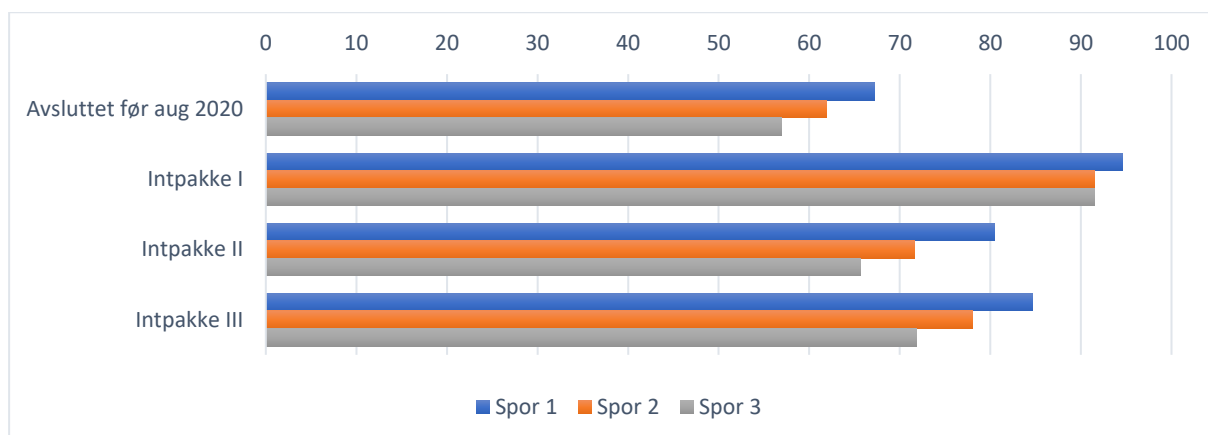
Figur 5.2 viser at kvinner i utgangpunktet fikk noe oftere utvidet program over to år før pandemien (5 prosentpoeng). Forskjellen mellom kjønnene er nesten fraværende i målgruppen for integreringspakke I, der nesten samtlige deltakere fikk utvidet programtid. I målgruppen for integreringspakke II og III ser vi derimot at kvinner i enda større grad enn tidligere er overrepresentert blant deltakere som fikk utvidet programtid, der forskjellen på menn og kvinner er økt til 13-14 prosentpoeng. Analysen viser altså at en større andel kvinner enn menn har fått utvidet programtid over to år i målgruppene for integreringspakke II og III.

Figur 5.3: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og aldergrupper.



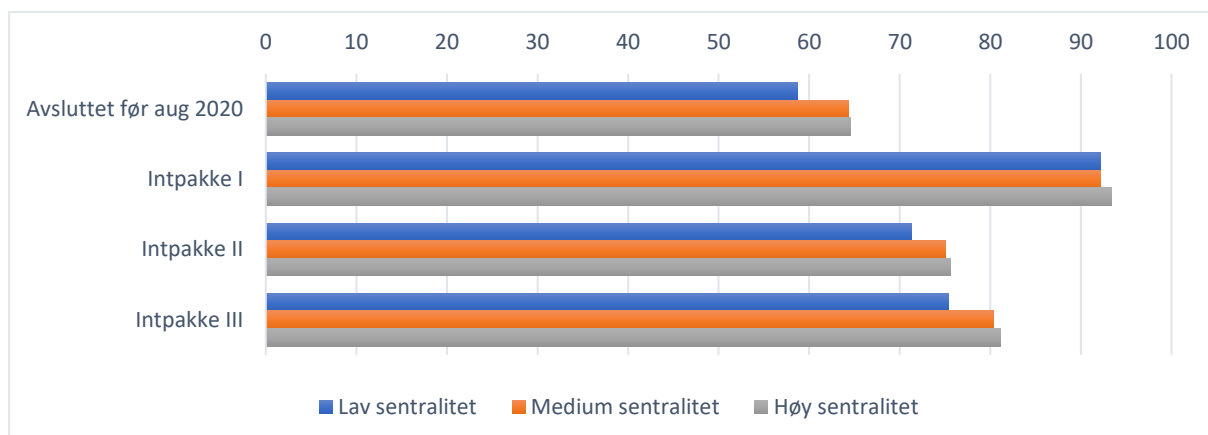
Figur 5.3 viser gjennomgående at en mindre andel av deltakere under 25 år får utvidet programtid over to år. Dette gjelder både før pandemien og når vi sammenligner aldergruppene blant de ulike målgruppene for integreringspakkene. Det er ellers små forskjeller blant de eldre aldergruppene i andelen som har fått utvidet program over to år, både før og under pandemien.

Figur 5.4: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og spor i norskopplæringen.



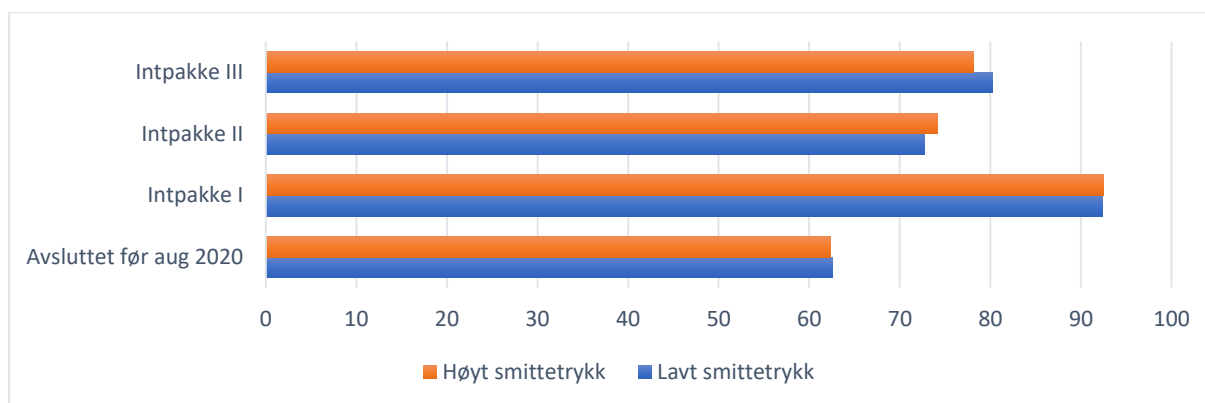
Figur 5.4 viser at en større andel deltakere i spor 1 gjennomgående har fått utvidelser over to år sammenlignet med deltakere i spor 2 og spesielt deltakere i spor 3, men det var mindre forskjeller i målgruppen for integreringspakke I. I målgruppene for integreringspakke II og III ser vi at forskjellen mellom deltakere i spor 1 og de to andre gruppene har økt ytterligere.

Figur 5.5: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kommunal sentralitet.



Figur 5.5 viser at deltakere i kommuner med lav sentralitet tilbyr utvidet program over to år i mindre grad (4-6 prosentpoeng lavere) sammenlignet med deltakere i kommuner med medium eller høy sentralitet. Denne forskjellen er dog stabil for de ulike målgruppene før og etter pandemien, med unntak av målgruppen for integreringspakke I, der nesten samtlige deltakere har fått utvidelse.

Figur 5.6: Andel deltakere med programtid over to år, fordelt på målgruppene for integreringspakkene og kommunalt smittetrykk.



Figur 5.6 viser at det ikke er forskjeller i andelen deltakere som har fått utvidet program over to år mellom kommuner med lavt og høyt smittetrykk.

Oppsummert viser de kvantitative analysene at en større andel deltakere fikk utvidet programtid over to år når vi sammenligner deltakere som avsluttet programmet før integreringspakkene ble iverksatt, og deltakere som var i målgruppen for de ulike integreringspakkene. I målgruppen for integreringspakke I fikk over 90 % utvidet program over to år, og i denne målgruppen er det minimale forskjeller mellom ulike undergrupper. I målgruppene for integreringspakke II og III er det en større andel som fikk utvidet program sammenlignet med før pandemien, men her ser vi at det er noe større forskjeller mellom ulike undergrupper. Sammenlignet med tidligere, er det en større andel kvinner som har fått utvidet program, og deltakere i spor I er også overrepresentert sammenlignet med deltakere fra de to andre sporene. Vedrørende alder og kommunal sentralitet, følger utvidelsene det samme mønsteret som før pandemien, der deltakere under 25 år i mindre grad får utvidet program over to år, og distriktskommuner (kommuner med lav sentralitet) i noe mindre grad gir utvidelser sammenlignet med byer og storbyer (kommuner med medium og høy sentralitet).

5.1.2 Kommunenes vurdering og bruk av tiltaket

Intervjuene med kommunene bekrefter at kommunene aktivt har benyttet tiltaket om utvidet introduksjonsprogram for aktuelle deltakere, men at det var variasjon i hvordan det praktiseres. Noen av kommunene har praktisert behovsprøvd utvidelse, og kun gitt utvidelse der de har vurdert det som nødvendig, og gjort individuelle vurderinger med tanke på lengden for utvidelse. Andre har gitt maksimal utvidelse av program til alle deltakere i målgruppen. Noen informanter oppgir å ha kombinert lovverk og gitt så mye utvidelser som mulig. Det gjelder særlig steder med mye nedstengning og hvor pandemien har hatt stor påvirkning på deltakernes programinnhold og gjennomføring.

Til tross for utvidelser og individuelle tilpasninger er det åpenbart at pandemien har påvirket introduksjonsprogramdeltakere og integreringsprosessene. Flere informanter påpeker at selv om det har vært nødvendig med utvidelser, er de usikre på det faktiske utbytte utvidelsene har gitt deltakerne, særlig på steder med mye restriksjoner. Som de kvantitative analysene av programtiltak i kapittel 4 viser, har det vært en vedvarende lavere andel som har fått arbeidspraksis og språkpraksis i programmet. Informantene - spesielt i kommuner med vedvarende smittetrykk og restriksjoner - sier at det har vært krevende å planlegge og utforme helhetlige program. Kommunenes tiltaksvifte for å fylle opp og gi et fullverdig program har derfor vært innskrenket. Som en informant sier «Det er ikke fullverdig program de får ... de har fått et klipp- og lim program».

Én viktig forskjell mellom integreringspakke I og integreringspakke II og III var at målgruppen for integreringspakke I kunne få utvidet programtid med inntil seks måneder, mens dette ble nedjustert til fire måneder i integreringspakke II og III. Begrunnelsen for denne nedjusteringen var at på tidspunktet for beslutningen, i mars 2021, var vaksinasjonen i gang, og man forventet å gå over i en annen og mer åpen fase. Ifølge departementet ble den kortere utvidelsen fra seks til fire måneder en «*prioritering opp mot alt annet*». Nedjusteringen ble utfordret av Sosialistisk venstreparti (SV) på Stortinget. SV fremmet et behov for utvidelser utover fire måneder og ønsket muligheten til å gjøre individuelle vurderinger, men deres forslag ble nedstemt i Stortinget (Stortinget, 2021).

I intervjuene spurte vi informantene om hvordan de vurderte nedjusteringen fra seks til fire måneders utvidelse, og kommunene har ulike meninger. Noen informanter mente det fortsatt var behov for lengre utvidelser, da pandemien fortsatt preget samfunnet og programgjennomføring, og hadde negative konsekvenser for deltakerne. Dette gjelder særlig for kommuner som hadde vært hardt rammet av koronapandemien og strenge tiltak. For disse kommunene hadde deltakerne hatt svært begrenset tilbud og muligheter gjennom hele pandemien. Mange kommuner merket først gjenåpningen i løpet av høsten 2021. Mangel på praksisplasser har vært en av de store utfordringene gjennom pandemien, og det var først på sensommer/høsten 2021 at bedriftene åpnet opp for praksisplasser igjen (intervjuene ble gjennomført før omikronbølgen fra desember 2021, som igjen førte til en nasjonal delvis nedstengning). Pandemien har også truffet norske kommuner ulikt og i ulike faser, og noen kommuner har vært gjennom sin verste smittebølge høsten og vinteren 2021.⁹ Behovet for forlengede tiltak har derfor vært stort flere steder i landet – kanskje større enn tidligere. Flere informanter opplevde derfor at departementet var litt raske med å kutte varigheten fra fire til seks måneder.

Likevel er flere kommuner innforstått med uforutsigbarheten pandemien har skapt for myndighetene. En informant trekker frem situasjonen rundt pandemien og beslutningstagning på en god måte: «... *visste man det man visste i dag ville man innrettet det annerledes. Når man gjorde vurderingene og betraktningene om hvordan dette skulle gå, var det rasjonelle å forlenge kortere*». Andre kommuner har ikke opplevd utfordringer med reduksjonen i utvidelse, og sier at de uansett har gjort individuelle vurderinger. De uttrykker at de er positive til at det i det hele tatt har blitt gitt tilskudd til utvidelse: «*Seks eller fire. Jeg tenker det var uansett et pluss at de kunne forlenge til fire måneder*».

5.2 Bruk og vurdering av utvidet norskopplæring

§ 3 Utvidet norskopplæring

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.

Deltakere som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven § 17 første ledd og som avslutter opplæringen mellom 1. januar 2021 og 31. desember 2021, har rett til utvidet opplæring i norsk i inntil fire måneder.

Utvidet norskopplæring, i motsetning til utvidet introduksjonsprogram, er formulert i midlertidig lov som en rettighet for deltakerne som ikke er behovsprøvd i seg selv. Kommunene skal imidlertid vurdere hvor lang utvidelsen skal være. I integreringspakke I kunne utvidelsene være på inntil seks måneder, mens pakke II og III hjemlet utvidelser i inntil fire måneder for nye deltakergrupper. I evalueringen av integreringspakke I fant vi likevel at tiltaket var brukt i mindre

⁹ Merk at datainnsamlingen ble gjennomført før omikronbølgen.

grad enn utvidet introduksjonsprogram. Det hadde i større grad vært mye brukt i kommuner med høyt smittetrykk. Det kom også fram at mange kommuner hadde hatt utfordringer med å forstå reglene for utvidelser og hvem som var omfattet av disse.

5.2.1 Krevende å identifisere målgruppen for tiltaket

Midlertidig lov definerer rettighet til utvidet norskopplæring ut fra avslutningstidspunkt. I henhold til Introduksjonsloven kan derimot avslutningstidspunkt for deltakere i norskopplæring avhenge av ulike elementer:

1) målgruppen for rett og plikt til norskopplæring har i utgangpunktet rett på 600 timer norskopplæring, som skal gis innen tre år fra oppstart (§ 17).

2) dersom deltakeren har behov for det, skal kommunen gi ytterligere gratis norskopplæring innenfor rammen av 2400 timer. Denne rettigheten har en tidsramme på fem år (§ 18)

Definisjonen av avslutningstidspunktet til deltakere etter introduksjonsloven kan avhenge av flere faktorer: ulike gjennomførte timer (600 eller 3000 timer), tidspunkt fra rettighet ble iverksatt (3 eller 5 år), og om man har oppnådd et spesifikt nivå (nivå B2 innen 600 timer). I Evaluering av integreringspakke I ble det avdekket at kommunene var usikre på hvordan de skulle tolke reglene for hva som skulle innregnes som avslutning (timer, tidsperiode og/eller oppnådd norsknivå). I løpet av våren 2021 har IMDi på sine nettsider gitt utfyllende informasjon om hvordan regelverket skal tolkes, og presisert at samtlige avslutningsårsaker over skal kunne legges til grunn for å få utvidet norskopplæring etter midlertidig lov. I intervjuene gir kommunene hovedsakelig uttrykk for at de nå har fått avklart hvordan de skal tolke målgruppen for tiltaket, og at det «skal tolkes raust».

Likevel påpeker spesielt større kommuner med mange deltakere at de ulike avslutningsårsakene som kan gi grunnlag for utvidelse gjør det svært krevende å identifisere hvem som har krav på utvidet norskopplæring og informere de aktuelle deltakerne om deres rettigheter. I motsetning til deltakere i introduksjonsprogrammet, omfatter målgruppen for utvidet norskopplæring en større gruppe mennesker som ellers ikke mottar tett oppfølging fra for eksempel flyktningkonsulent, som gjør det mer utfordrende å spore opp elevene. I større kommuner kan deltakere ha avsluttet eller planlegge å avslutte norskopplæringen uten at voksenopplæringen blir informert. En informant i en stor kommune sier de har vært usikre på hvordan de skulle informere målgruppen om tiltakene. De risikerer at deltakere har avsluttet norskopplæring og i enkelte tilfeller kanskje flyttet fra kommunen, og de har derfor stilt spørsmålstegn til hvor store ressurser de skulle bruke på å finne de aktuelle deltakerne. Dersom informasjonen ble publisert med «stor overskrift på hjemmesiden», kunne kommunene risikere enorme antall henvendelser fra folk som kanskje ikke hadde rett til utvidelse. Informanten sier at selv om skolene har gjort sitt beste etter forholdene, er informanten usikker på at alle i målgruppen har mottatt informasjon om denne rettigheten.

Det har vært fattet færre vedtak om utvidet norskopplæring enn IMDi forventet basert på sine anslag (se diskusjon i avsnitt 6.1 og også 2.4). Gjennom intervjuene kom det frem flere årsaker til at ikke alle i den aktuelle målgruppen hadde fått tilbud om eller benyttet seg av rettigheten om utvidet norskopplæring. Det kunne være deltakerne som hadde begynt på videregående, var gått over i jobb, hadde takket nei til utvidelse eller deltakerne som hadde avsluttet norskopplæringen og var ute av systemene (som beskrevet over, gjorde det vanskelig for kommunen å spore deltakeren opp igjen).

5.2.2 Utfordrende at tiltaket hadde tilbakevirkende kraft i kommuner med mange deltakere

Integreringspakke II og tilhørende revidering av midlertidig lov ble vedtatt og iverksatt 12. mars 2021, og gav deltakere som skulle avslutte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom 1.

januar og 30. juni .2021 rett til inntil fire måneders utvidet opplæring. Ettersom vedtaket ble gjort 12. mars fikk loven dermed tilbakevirkende kraft, og ga rettigheter til personer som allerede kunne ha avsluttet opplæring fra januar til mars 2021. Kunnskapsdepartementet understreker at denne «forsinkelsen» naturlig nok ikke var ideell, men beskriver en krevende arbeidssituasjon med stadige endringer under pandemien. Ansatte i voksenopplæringen skulle derfor «tilbakekalle» deltakere som kunne være ute av opplæringen, for å gi dem mulighet til å fortsette. I intervjuene kom det frem at hvorvidt dette har vært en utfordring eller ikke, avhenger av kommunenes størrelse.

For kommuner med få deltakere i norskopplæringen har dette vært problemfritt. De ansatte har hatt god kontroll på hvem som er i målgruppen, og har enkelt hatt mulighet til å komme i kontakt med aktuelle deltakere. I tillegg var det mange kommuner som ikke hadde noen i målgruppen som sluttet i perioden januar-mars 2021, og var derfor ikke påvirket av at regelverket hadde tilbakevirkende kraft. For kommuner med mange deltakere og store systemer har det derimot vært svært utfordrende. En av informantene fra en større kommune uttrykte at det var en manglende forståelse for at det er mennesker man sitter og jobber med, og at slike ting derfor må planlegges: «*Informasjon må målrettes, men jeg tror det glipper når regelverket kommer i ettertid. For det er ikke sånn at folk [deltakerne] sitter og ikke har noe å gjøre. Folk har nok å gjøre*».

En annen informant sier de hadde store problemer med å finne de som hadde avsluttet norskopplæring, og var usikker på hvor mye ressurser de skulle bruke på å spore opp deltakere som kunne ha reist videre. Informanten fra kommunen er redd de ikke har nådd ut til alle, selv om de ansatte har gjort så godt de kunne:

«... det å liksom nøste opp i de folkene som har avsluttet... skal vi sette i gang et apparat for å kontakte disse. Ja, jeg tror nok noen har glippet, det har det helt sikkert. Det har kommet på en måte enten i ettertid eller veldig knapt på. Men skolene har gjort så godt de har kunnet».

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.

Et fylkeskommunalt ansvar for å gjennomføre karriereveiledning til introduksjonsprogramdeltakere var et av de nye grepene i ny Integreringslov som skulle iverksettes fra januar 2021. I forbindelse med regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2021 ble det regionale ansvaret overført fra IMDis regionskontor til fylkeskommunen. Med midlertidig lov ble dette ansvaret for karriereveiledning fremskyndet, men det innebar også at det i mange fylkeskommuner var en ny oppgave der de ikke tidligere hadde erfaring og systemer på plass. Det ble ikke gitt nye midler til karriereveiledning med integreringspakke II og III, siden det i integreringspakke I også fulgte med midler for 2021.

I Evaluering av integreringspakke I ble det gjort flere funn angående bruk og gjennomføring av behovsprøvd karriereveiledning. Rapporten viste at det generelt var få henvendelser fra

kommunene, men at kommuner med høyt smittetrykk i større grad vurderte bruk av tiltaket. Der hvor det eksisterte etablerte samarbeidsrelasjoner mellom karrieresenteret og kommuner var også pågangen for karriereveiledning størst. Karrieresentrene opplevde utfordringer med implementering av det nye tiltaket på grunn av manglende rutiner og kjennskap til feltet. Bruk av tolketjenester var blant annet en oppgave som ble ny for flere fylkeskommuner, og det var i starten uklart hvem som var ansvarlig for betaling av tolk. Med kun noen unntak bestående av introduksjonsprogramdeltakere med høy digital kompetanse, ble karriereveiledningen gjennomført fysisk.

I dette kapittelet undersøker vi hvorvidt tiltaket om karriereveiledning har blitt brukt i tråd med midlertidig lov også utover i 2021, samt hvordan fylkeskommunene har organisert arbeidet.

5.3.1 Begrenset kunnskap om omfanget av bruk av tiltaket karriereveiledning

Som vi beskrev i avsnitt 2.4 er det ikke tilgjengelig nasjonal eller fylkesvis statistikk over bruk av karriereveiledning i tråd med midlertidig lov. Det generelle inntrykket fra forrige rapport, av at det har vært relativt lite brukt og at bruken har variert mellom ulike fylkeskommuner, består. Det er også vanskelig for flere av karrieresentrene å tallfeste nøyaktig hvor mange deltakere de har hatt inne for veiledning i tråd med midlertidig lov, da ikke alle har fått på plass gode systemer for å registrere henvendelsene fra kommunene. I 2021 har de også begynt å få inn personer som skal ha veiledning i tråd med ny integreringslov. En informant sier «... *flyktningkontoret har ikke vært tydelig på når de tar kontakt i forbindelse med midlertidig lov, de har bare bestilt veiledning som vanlig*». Det er derfor vanskelig å si helt nøyaktig i hvor stor grad tiltaket faktisk er tatt i bruk i henhold til midlertidig lov. Inntrykket fra karrieresentrene er at det var større pågang på karriereveiledning tidligere i pandemien enn i dag. En forklaring som kommer frem både fra et karrieresenter og en kommune er at karriereveiledning ble brukt for å kompensere for mangelen på andre tiltak tidlig i pandemien. Når andre tiltak kunne gjenopprettes ble pågangen for karriereveiledning lavere. Karrieresenteret opplever at deltakerne som nå blir sendt til karriereveiledning etter midlertidig lov er mer treffsikre enn de som kom tidligere. Karrieresenteret har fått en bedre dialog med kommunene og opplever større forståelse. Kommunene gjør nå bedre vurderinger angående hvilke deltakere som har behov for karriereveiledning og ikke.

Samtaler med kommunene støtter opp karrieresentrenes beskrivelse av lite pågang om karriereveiledning etter midlertidig lov. En kommune opplyser å ha brukt karriereveiledning i sommer da det var stille. Ellers har tiltaket vært lite brukt fra kommunene. Stort sett har kommunene gitt tilbud om karriereveiledning der de har vurdert behovet. Likevel har dette vært en liten gruppe og flere kommuner har vurdert tiltaket som ikke nødvendig, da deltakerne allerede har en plan for veien videre. En annen årsak til at flere kommuner ikke har sett behovet for karriereveiledning for sine deltakere er at mange kommuner gjennomfører karriereveiledning selv. En informant trekker frem at programrådgiverne i kommunen har blitt opplært av ansatte hos det lokale karrieresenteret i karriereveiledning, og at de dermed har bygd opp kompetansen internt i flyktningtjenesten. Dette har gjort det mulig å gjennomføre veiledning lokalt.

Tilfeldigvis i vår kommune har nesten alle programveilederne videreutdanning i karriereveiledning. Så vi hadde ikke så stort behov for dette, fordi de får det jevnt hele programmet. Men vi benyttet det på noen få der vi så vi måtte lage en helt ny plan, og der deltakere ble fortvilet, og da var det godt å kunne sparre med en person til.

Størrelsen på kommunen og antall ansatte i flyktningtjenesten/NAV kan ha betydning for hvordan kommunene vurderer tiltaket. Små kommuner med få ansatte kan ha større behov for å diskutere utfordringer og problemstillinger de står overfor. Ett av karrieresentrene trekker frem hvordan de opplevde tilbudet om karriereveiledning som ekstra nyttig for de mindre kommunene, da de ansatte i kommunene som satt alene, eller kanskje bare med én kollega, fikk noen å sparre med. «*Vi fikk et busslass fra [en kommune]. De kom med buss og en gjeng med flyktninger ... Da var*

alle hos oss og vi snakket med programrådgivere underveis. Da kom midlertidig lov til rette.». Karrieresenteret opplevde at de større kommunene i fylket hadde mindre behov for karriereveiledning. En stor kommune i samme fylket bygger opp under inntrykket til karrieresenteret da de har gjennomført karriereveiledning selv.

Noen informanter er også usikre på om det kan være mangel på informasjon om tilbudet som gjør at kommunene ikke har brukt tiltaket. Den ene fylkeskommunen har sendt informasjon ut til kommunene, men er usikre på hvorvidt kommunene har vurdert tilbudet. Ut fra intervjuene har alle kommunene aktivt vurdert hvorvidt det har vært behov for karriereveiledning eller ikke. De har vært bevisst tilbudet, og sendt deltakere til veiledning dersom det har vært behov.

Rett til behovsprøvd karriereveiledning i tråd med midlertidig lov vedvarer ut i 2022. I tillegg har deltakere etter den nye integreringsloven rett og plikt til karriereveiledning. I en større kommune løftet én informant en bekymring for at dette kan skape kapasitetsutfordringer for karrieresentrene, med tanke på prioritering av deltakere etter ulike lovverk og eventuelt med tanke på viderefinsiering av karriereveiledning i tråd med midlertidig lov. Det foreligger ikke nye midler til å dekke tolketjenester for deltakere etter midlertidig lov i 2022, da midlene fra integreringspakke I skulle dekke veiledning i 2020 og 2021. I lys av det generelle inntrykket av at det har vært relativt lav bruk av karriereveiledning i tråd med midlertidig lov, er det naturlig å anta at dette ikke er en utfordring for de fleste karrieresentrene. Det kan likevel være hensiktsmessig å følge med på situasjonen for de større karrieresentrene.

5.3.2 Organisering av karriereveiledning

Ved implementering av midlertidig lov startet karrieresentrene med ulike utgangspunkt. Forskjellene eksisterer både internt og på tvers av fylkene. Hvordan karrieresentrene er organisert, og hvilket samarbeid de har med kommunene varierer ut ifra fylkets størrelse og tradisjoner for karriereveiledning.

Under pandemien har flere av fylkeskommunene vi snakket med gjennomgått endringer i organisasjonen som har satt sitt preg deres muligheter til å tilby karriereveiledning i tråd med midlertidig lov. Omorganiseringen ble trukket frem under Evaluering av integreringspakke I som en utfordring. Dette gjelder både hos fylkeskommunen og karrieresentre. Også fylkeskommuner med lang tradisjon for karriereveiledning har hatt behov for omorganisering da integreringsfeltet offisielt skal få en «plass i organisasjonen» etter regionreformen. I en fylkeskommune har integreringsfeltet jobbet med å finne sin plass og at det er utfordrende å bli en inkluderende og naturlig del av organisasjonen. Selv om det tar tid å få organisasjonen og systemene helt på plass, opplyser flere informanter at organisasjonen er på et bedre sted i dag, enn ved forrige intervjurunde og tidligere i pandemien.

Felles for fylkeskommunene vi har snakket med som dekker et stort geografisk område, er at karriereveiledere jobber på ulike lokasjoner rundt omkring i fylket, og at karrieresentrene også har desentraliserte ledelsesstrukturer. På denne måten kommer karrieresenteret tettere på kommunene, og det begrenser reisevirksomheten noe. I fylker med mindre geografisk avstand sitter gjerne karrieresenteret samlokalisert og har mindre reisevei til kommunene/veisøkerne. Hvordan fylkeskommunene har valgt å løse oppgaven med karriereveiledning varierer mellom de ulike fylkene. På grunn av kapasitetshensyn har noen fylkeskommuner valgt å sette karriereveiledning ut på anbud. Det vil si at karriereveilederne er ansatt i en arbeids- og inkluderingsbedrift, som delvis eies av fylkeskommunen. Andre velger å gjennomføre karriereveiledningen selv, og har karrieresentrene som en underlagt avdeling i fylkeskommunen.

I forrige rapport trakk vi fram at tolketjenester knyttet til karriereveiledning var et usikkerhetsmoment: hvem skulle bestille? Hvem skulle betale? Hvordan karrieresentrene har organisert bruken av tolk varierer. Noen karrieresentre både bestiller og betaler for tolketjeneste, mens andre får kommunen til å foreta selve bestillingen. Hvordan karrieresentrene har valgt å løse oppgaven varierer med hvilken erfaring de har fra tolkearbeid. Ett karrieresenter var helt

åpne til kommunene om at dette hadde kommunene mer erfaring med, og at kommunene derfor skulle bestille tolk, men sende refusjonskrav til karrieresenteret. Etter innspill fra kommunene skal karrieresenteret vurdere hvorvidt ordningen skal fortsette, eller om senteret selv skal foreta både bestilling og betaling i fremtiden. En av fylkeskommunene som har mye erfaring med karriereveiledning for denne gruppen har ikke opplevd de store endringene etter midlertidig lov, bortsett fra at fylkeskommunen betaler tolkeutgiftene for denne gruppen. Flere fylkeskommuner ønsker også å opprette samarbeidsavtaler eller ha et større anbud for å få på plass en større tolketjeneste i fylket. Arbeidet med å endelig «lande» disse spørsmålene pågår altså til dels fortsatt, men informantene viser større bevissthet rundt problemstillingene.

5.3.3 Påvirker organisering av karriereveiledning bruk av tiltaket?

I forrige rapport påpekte vi at noen karrieresentre var mye mer proaktive enn andre, og at noen hadde mer erfaring med målgruppen flyktninger enn andre. I noen kommuner var det også etablerte relasjoner med karrieresentrene, mens dette ikke var tilfelle i andre kommuner. Det er grunn til å tro at relasjoner og organisering kan ha betydning for bruk av tiltaket, i hvert fall i noen kommuner.

En informant opplevde at systemene for karriereveiledning ikke var helt på plass når tiltaket kom, hvilket var en av årsakene til at de ikke sendte deltakere til karriereveiledning. Samarbeidet var ikke etablert, og informanten så ikke helt nytteverdien. Etter integreringsloven har kommunen nå sendt deltakere til karriereveiledning og fått et bedre samarbeid med karrieresenteret. Informanten ser derfor hvor godt tiltaket og samarbeidet faktisk kan fungere, «*Jeg kan sitte nå og si at det var dumt vi ikke prøvde det.*».

For noen karriereveiledere var karriereveiledning av denne målgruppen en ny oppgave og karrieresentrene fikk liten tid til å omstille seg. Et karrieresenter opplever at de ikke fikk levert et godt nok tilbud i starten, og vurderer at dette kan ha påvirket antall henvendelser fra kommunene. Sykemeldinger og få ansatte gjorde at kommunene kunne møte på lange ventelister. Nå opplever karrieresenteret å ha etablert bedre samarbeid med kommunene, men at en tøff start kan ha påvirket antall henvendelser. Svarene til en informant fra en kommune i samme fylke støtter opp under teorien fra karrieresenteret. Informanten sier at de har hatt noe samarbeid med karrieresenteret, men at karrieresenteret ikke har tatt nok ansvar. Informanten sier at sykdom og utskiftning av personell har preget kapasiteten og tilbudet, og at utbytte fra veiledningene har vært begrenset. «*Mye av det de [karriereveilederne] har kompetanse på er kanskje best tilpasset spor 3, og møter den målgruppen best.*». Et av karrieresentrene fra et annet fylke har mottatt flest henvendelser fra veisøkere med utdanningsbakgrunn. De har allerede en utdanning/fagbakgrunn fra hjemlandet, men har utfordringer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet til tross for dette. Karrieresenteret har ikke fått henvendelser angående veisøkere som er helt på «scratch».

I noen fylker har kommunene og karrieresenteret en lengre tradisjon for samarbeid. Derfor har ikke midlertidig lov om behovsprøvd karriereveiledning skapt store endringer i kommunenes vurdering. Kommunene har fortsatt å sende deltakere til behovsprøvd karriereveiledning slik de også gjorde før pandemien. Ettersom karriereveiledning på generell basis er en rettighet, har også to av karrieresentrene opplevd at introduksjonsprogramdeltakere tar direkte kontakt for veiledning. Noen har tatt kontakt som en følge av at karrieresenteret har gjennomført gruppeveiledning i kommunen. Andre har tatt kontakt gjennom det ordinære systemet.

5.4 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet studert hvordan, og i hvilken grad, kommunene har benyttet seg av tiltakene for utvidet programtid, utvidet norskopplæring og karriereveiledning.

Resultater fra de kvantitative analysene viser at andelen i målgruppen for integreringspakke II og III som har fått utvidet programtid over to år, er vesentlig større sammenlignet med før

pandemien. Derimot er andelen lavere enn i målgruppen for integreringspakke I. I målgruppen for integreringspakke II og III har en større andel kvinner relativt fått utvidelser over to år sammenliknet med menn, og en større andel deltakere i spor 1 fått utvidelser sammenliknet med deltakere i spor 2 og 3. Svar fra intervjuene bekrefter resultatene fra de kvantitative analysene. Kommunene oppgir at de aktivt har benyttet tiltak for utvidet programtid, men i ulik grad. Noen har praktisert behovsprøvd utvidelse, mens andre har gitt utvidelser til alle i målgruppen. Med integreringspakke II og III ble lengden på utvidelsene nedjustert fra seks til fire måneder, og hvordan kommunene vurderte denne endringen varierte. Særlig kommuner som har vært mye preget av strenge koronatiltak, eller som i større grad har vært påvirket av pandemien utover i 2021, uttrykte behovet for ytterligere forlengelser av tiltakene. De har blant annet hatt utfordringer i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet, spesielt når det ikke var mulig å tilby praksisplasser. Mange av introduksjonsprogramdeltakerne har dermed ikke fått et fullverdig programtilbud. Andre kommuner oppfatter de kortere forlengelsene som mindre problematiske, og er positive til at det ble gitt utvidelser i utgangspunktet.

I Evaluering av integreringspakke I ble det avdekket at kommunene var usikre på hvordan de skulle tolke reglene for hvem som var i målgruppen for rett til utvidet norskopplæring. I de kvalitative intervjuene i denne runden uttrykker kommunene hovedsakelig at de nå har fått avklart disse tolkningsutfordringene, og at reglene skal tolkes raust. Likevel påpeker spesielt større kommuner med mange deltakere at det kan være svært krevende å identifisere hvem som har krav på utvidet norskopplæring og informere de aktuelle deltakerne om deres rettigheter. I større kommuner er det en bekymring at selv om skolene har gjort sitt beste etter forholdene, så er man usikre på at alle i målgruppen har mottatt informasjon om denne rettigheten. Integreringspakke II ble vedtatt 12. mars 2021, og gav deltakere som skulle avslutte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap mellom 1. januar og 30. juni 2021 rett til inntil fire måneders utvidet opplæring. Ansatte i voksenopplæringen ble derfor nødt til å «tilbakekalle» deltakere i målgruppen som eventuelt hadde avsluttet i perioden fra januar til mars. Vi finner at dette har ikke vært en utfordring for kommuner med et mindre antall deltakere i målgruppen, men for større kommuner var det ressurskrevende å identifisere og informere den aktuelle målgruppen siden deltakerne kunne ha flyttet, begynt i arbeid eller startet en utdanning.

Med midlertidig lov ble dette ansvaret for karriereveiledning fremskyndet, men det innebar også at det i mange fylkeskommuner var en ny oppgave der de ikke tidligere hadde erfaring og systemer på plass. Det har ikke vært mulig å registrere tiltak om karriereveiledning i nasjonale systemer eller registre, så det er vanskelig å tallfeste hvor mange kommuner som har benyttet seg av karriereveiledning. Inntrykket fra intervjuene er at tiltaket er nokså lite brukt, og at det har blitt enda mindre brukt utover i 2021. Noen kommuner har ikke vurdert tiltaket som nødvendig for aktuelle deltakerne, mens andre har benyttet det på en mindre gruppe. Som årsak til hvorfor tiltaket ikke har blitt benyttet oppgis blant annet at deltakerne allerede hadde en plan for veien videre, eller at de har gjennomført karriereveiledning selv i kommunen. Noen karrieresentre kom også uheldig ut i det første møte med kommunene, som en følge av manglende system og erfaring. For flere karrieresentre har det tatt tid å komme på plass i organisasjonen, øke kompetansen og skape gode rutiner for veiledning av denne målgruppen. Nå har derimot organisasjonene blitt mer etablert og jobber aktivt for å øke kvaliteten i tilbudet til kommunene og deltakerne.

6 Finansiering av tiltakene i integreringspakke II og III

I Evaluering av integreringspakke I fant vi at tilskuddene hadde vært kjærkomne i kommunene. Imidlertid var det vanskelig å vurdere ut fra det kvalitative materialet i hvor stor grad finansieringen var tilstrekkelig. Informantene understreket at nedbygging av tilbudet og redusert eller utsatt bosetting hadde betydelige konsekvenser for kommunenes integreringsbudsjetter. De opplevde også at de hadde fått begrenset informasjon om hva de kunne vente seg av midler. Til sist fant vi at det varierte mellom fylkeskommunene hvorvidt midlene til karriereveiledning hadde kommet «helt fram» (Hernes m.fl., 2021b). I dette kapitlet ser vi nærmere på finansieringen av tiltakene i integreringspakke II og III, som innebar en ny finansieringsmodell for kommunene.

6.1 Endret finansieringsmodell for økt treffsikkerhet

Som nevnt i kapittel 3.2 ble det en endring i finansieringsmodellen for integreringspakke II og III vedrørende hvordan tilskuddsmidlene skulle utbetales til kommunene. For integreringspakke I ble bevilgningene utbetalt automatisk basert på IMDi's beregninger for hvor mange deltakere i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen kommunen hadde i den aktuelle målgruppen. For integreringspakke II ble dette endret, og midlene til kommunene skulle utbetales etterskuddsvis basert på en kommunal rapportering om antall deltakere som ble tilbudt utvidet programtid og/eller utvidet norskopplæring. Som en informant fra IMDi sier «... *integreringspakke II handlet om å øke treffsikkerheten på tilskuddene som ble betalt ut*». Dermed kunne de i større grad sikre at kommunene tok aktive vurderinger om hvem som var definert i målgruppen og hvorvidt deltakerne hadde behov for utvidelser. Målet var å få betalt ut midler til den definerte målgruppen, samt å se hvilke kommuner som benyttet seg av tiltaket og i hvor stor grad.

Erfaringer fra integreringspakke I viste at det var kommuner som ble tildelt midler, men som ikke hadde noen deltakere i målgruppen. Ved bruk av en rapporteringsløsning kunne man i større grad sikre at midlene ble brukt i henhold til intensjonen. En viktig presisering er at selv om kommunene måtte rapportere inn antall, var ikke dette en søknad. Ved å rapportere inn hvor mange deltakere som fikk utvidet tilbud, ble midlene utbetalt basert på det antallet. For integreringspakke II fikk kommunene kort rapporteringsfrist, og det var derfor en del kommuner som ikke fikk rapportert innen fristen. IMDi satt da opp en ny runde for rapportering for integreringspakke II, slik at kommunene skulle få rapportert inn alle deltakere som fikk tilbud. IMDi opplevde god svarprosent fra kommunene på innrapporteringen. Også kommuner som ikke lengre mottok bosettinger, eller kommuner som ikke hadde deltakere i målgruppen, svarte. De kommunene som ikke responderte ble kontaktet av IMDi for en avklaring.

6.2 Tilbakemeldinger på den nye rapporteringsløsningen

Det er variasjon blant kommunene om hvorvidt de er fornøyde med rapporteringsløsningen. For de aller fleste har rapportering av utvidet introduksjonsprogram fungert fint, selv om flere påpeker at det var et enklere finansieringssystem med integreringspakke I. Rapportering på introduksjonsprogramdeltakere har hovedsakelig vært uproblematisk, siden disse følges tett opp av programrådgivere. Når det gjelder rapportering av utvidet norskopplæring, melder særlig større kommuner med mange deltakere om noen utfordringer.

En hovedutfordring som flere nevnte var at informasjonen om rapporteringsløsningen kom sent. Integreringspakke II ble vedtatt og iverksatt fra 12. mars 2021. Kommunene fikk informasjon om integreringspakke II i IMDi sitt nyhetsbrev 7. april 2021, og på fagverksted 8. april ble det lagt

frem en plan for utbetaling av tilskudd til utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring. 6. mai ble det gjennom IMDi nyhetsbrev sendt ut informasjon om digitalt rapporteringsskjema. En informant forteller at beslutninger om utvidelser ble gjort fra 12. mars 2021, men da hadde de ikke informasjon om at de hvordan de skulle rapportere på dette. De mente det derfor bare var flaks de hadde besluttet å fatte formelle vedtak på de som fikk utvidelser, slik at det var lettere å identifisere disse i systemene i etterkant. Kommunen hadde rigget sine systemer slik at de skulle kunne ta ut rapporter på alle som hadde fått noe i forbindelse med korona, og kunne deretter telle manuelt hvor mange som hadde fått vedtak i henhold til midlertidig lov. Hvis dette ikke var gjort, ville det vært en svært stor jobb å gjøre denne rapporteringen i etterkant.

En annen kommune trekker frem en utfordring med at kommunenes system for registrering av vedtak «ikke snakker» med NIR, og de kunne derfor ikke ta ut en samlet rapport med oversikt over hvem som har fått utvidelser etter midlertidig lov. Kommunene ble nødt til å manuelt gjennomgå lister i fagsystemet, og deretter lete opp hvilke som var omfattet av tiltaket. Dette skapte store utfordringer og merarbeid for de ansatte der det var mange potensielle i målgruppen. En informant beskriver situasjonen for voksenopplæring slik: «*Vi måtte ta det gruppe for gruppe og se hvilke rettigheter de hadde, også måtte vi gå inn i hver plan til den enkelte elev. Det tok tid, det var en 230-40 elever på det tidspunktet.*».

En annen utfordring i forbindelse med integreringspakke III, var at kommunen opplevde merarbeid siden systemene ikke kunne skille mellom målgrupper for integreringspakke II og III. Flere var også redde for at å rapportere inn samme person flere ganger, og en av kommunene ønsket seg et system hvor man måtte skrive inn navn på deltakeren slik at det ikke var mulig å registrere samme deltaker flere ganger. Dette gjaldt både deltakere i målgruppen for utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring. Noen informanter var bekymret for å gjøre feil eller rapportere inn for mange vedtak. De var opptatt av å opprettholde sitt gode rykte på bosetting og bekymret at eventuelle tilsyn skulle finne at de hadde gjort utilsiktede feil. Informanten sier: «*Nei, vi har vært så redd for å gjøre feil. Vi er redd for å overrapportere, at vi får midler vi ikke skulle hatt. Vi er redd for å snyte staten. Vi har heller undermeldt enn overmeldt tror jeg*».

Det er likevel viktig å understreke at de fleste kommuner som hadde relativt få deltakere i norskopplæringen ikke opplevde utfordringer med rapporteringsløsningen. Hovedinntrykket er derfor at det er kommuner med mange deltakere som har opplevd rapporteringsløsningen som tidkrevende, og som uttrykker at det ville lettet deres arbeid hvis informasjonen om rapporteringsløsningen kom samtidig som justeringene i målgruppen for ny lov ble utvidet med integreringspakke II.

6.3 IMDi frister og oppfølging av rapporteringssystemet for finansiering

IMDi informerer om at de fikk beskjed om at rapporteringsfristen for integreringspakke II hadde vært vel kort for en del kommuner. De satte derfor opp en runde til med mulighet for rapportering for deltakere i målgruppen for integreringspakke II etter sommeren 2021. Totalt sett har IMDi fått en svært høy andel svar fra kommunene (kommunene ble også eksplisitt bedt om å svare selv om de ikke hadde noen deltakere de skulle få økonomiske støtte for). Basert på rapporteringen, så IMDi derimot at det ble gitt færre utvidelser enn de hadde forventet basert på deres anslag av potensielle deltakere i målgruppen for både utvidet programtid og spesielt utvidet norskopplæring. For å finne ut av hvorfor de opplevde lavere innrapportering enn hva de forventet basert på deres anslag, ringte IMDi aktivt opp utvalgte kommuner for å høre hvorfor de ikke rapporterte inn flere. Som nevnt i kapittel 5.2.1, fikk IMDi oppgitt flere ulike grunner til at kommunene ikke rapporterte inn like mange som potensielt sett var i målgruppen, for eksempel at deltakerne hadde begynt på videregående eller i jobb, eller takket nei til utvidelse. Det kom også

frem at anslaget IMDi hadde utregnet ikke alltid stemte overens med antall deltakere kommunene oppga at de hadde (dette henger sammen med at målgruppen for norskopplæring kan defineres på flere ulike måter, og derfor er vanskelig å identifisere i NIR-data, se mer om dette i metodekapittelet 2.4).

Et viktig poeng for det videre arbeidet med tiltaket om utvidet introduksjonsprogram, er at mange introduksjonsprogramdeltakere har hatt mye koronarelatert fravær og deltidsprogram siden visse programtiltak ikke har vært mulig å tilby. Dette medfører at endel deltakere har fått store forskyvninger i programmet, og dermed ikke har vært i sluttfasen av vanlig programtid på to år på det tidspunktet kommunene skulle innrapportere eventuelle utvidelser i henhold til midlertidig lov til IMDi. Det kan derfor være mulig at det for noen deltakere har vært for tidlig å vurdere om deltakerne bør få utvidelser i henhold til midlertidig lov, selv om de fortsatt har rettighet på en slik utvidelse, også på et senere tidspunkt. Det bør derfor følges opp om det bør åpnes for muligheten til kommunene å rapportere inn – og dermed få utbetalt midler – for deltakere der vurderingen av behovet for utvidet programtid ikke kunne gjøres på det aktuelle tidspunktet for innrapportering.

6.4 Vurderinger av finansieringens tilstrekkelighet

Det er ikke en del av NIBRs å beregne hvorvidt tilskuddene har vært tilstrekkelige. Vi kan merke oss at Beregningsutvalgets rapport for 2020 finner at kommunene fikk tilstrekkelig dekning for kostnadene ved bosetting av flyktninger i 2020, men at det var lavere dekningsgrad for tilbudet i norsk og samfunnskunnskap. Beregningsutvalget bemerker at de gjennomsnittlige utgiftene her har økt fordi det har vært «lavere aktivitet i norskopplæringen som følge av færre deltakere og undervisningstimer, samtidig som kommunenes faste utgifter, hvorav lokalutgifter utgjør en stor andel, ikke er redusert like mye». De beregner at ut fra det tilbudet en gjennomsnittsdeltaker fikk i 2020 ville kostnadene dekkers inn ved en klassestørrelse på 18 deltakere, men at «realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes, særlig i en tid med stadig færre deltakere vil det være utfordrende for mindre voksenopplæringsentre å ha store nok gruppestørrelser gjennom hele året» (Beregningsutvalget, 2021, 10). Videre finner IMDi i kommuneundersøkelsen for samme år at

«Flere kommuner uttrykker bekymring over at korona-relaterte tilskudd ikke kompenserer fullt ut for de økte kostnadene koronapandemien har medført, både i sum og tidsperiode. En annen tilbakemelding fra flere, er at de ønsker å bli varslet tidligere om særlige tilskudd og at de har behov for større forutsigbarhet knyttet til slike tilskudd i tiden fremover» (IMDi 2021a, 58).

Våre kvalitative funn peker i samme retning som disse undersøkelsene, der to årsaker utpeker seg: 1) nedgangen i bosetting, og 2) kommunene har ikke blitt kompensert for utsettelse i introduksjonsprogrammet grunnet gyldig fravær.

For det første, noen kommuner står i en situasjon hvor de bygger ned tjenesten og faser ut bosettingsarbeidet. Samtidig skal de under pandemien ruste opp tjenesten og forlenge tilbudet – uten at de vet helt hvor lenge, ettersom deltakerne både skal få igjen for tapt tid og også få utvidelser. Dette har vært utfordrende å planlegge, også økonomisk. Andre kommuner har ikke mottatt antallet planlagte bosettinger, for eksempel på grunn av etterslep i uttak av overføringsflyktninger. Dette har ført til en reduksjon i inntekter kommunen hadde budsjettet med, da forventede integreringstilskudd for nye deltakere ikke kom som planlagt. Nedgangen har gjort det vanskelig å drifte tjenesten med like høy kvalitet. En kommune oppgir at de har et bortfall i inntekter sammenlignet med hva de forventet på nesten 2 millioner kroner som følge av nedgangen i bosettinger på grunn av koronapandemien. En annen informant er også bekymret over tap av inntekter som følge av nedgangen i bosettinger, og foreslår at kommunene får

refundert differansen på det antallet de ble anmodet om å bosette, og det antallet som faktisk ble bosatt. Informanten sier:

«(...) nå har vi stor nedgang i antall deltakere og vi har ikke fått tilfang av nye, så da blir det jo litt som å tisse i bukse med de midlene vi fikk. Det monner ikke i forhold til det man mister med korona.»

Spørsmålet her, fra kommunens ståsted, er derfor ikke egentlig om de tildelte midlene dekker de utvidelsene som deltakerne i de ulike målgruppene har rett til, men om de strekker til for å sikre tjenesten når andre forventede midler bortfaller. Andre opplever også merutgifter knyttet til kjøp av digitalt verktøy, teknisk utstyr, leie av lokale og ressursbruk knyttet til pandemien.

En annen informant trekker frem et økonomisk spørsmål angående forskyvning av program. Når deltakerne får registrert koronafravær har de rett til å få igjen den tapte tiden time for time. Når deltakerne har hatt rettigheter til å få utvidet programtid har kommunene blitt økonomisk kompensert. Kommunene får derimot ikke kompensasjon for fravær – det vi kan kalle forskyvning av program. For noen deltakere kan forskyvningene tenkes å være betydelige, for eksempel om man ikke har funnet erstatninger for arbeidspraksis. Dersom de kun har fått program på deltid under lange perioder av pandemien vil de ha rett til lange forskyvninger som kommunen ikke mottar kompensasjon for, men der kommunen fortsatt har løpende utgifter for ansatte, lokale etc. En informant forteller at det ikke handler om at summene for utvidet program eller norskopplæring er for små, men at de ikke kompenserer for merutgifter knyttet til forskyvninger, og andre faktiske merutgiftene som pandemien har forårsaket i kommunens integreringsarbeid.

6.5 Finansiering av karriereveiledningen

Integreringspakke I inkluderte midler til fylkeskommunene som skulle dekke utgifter knyttet til karriereveiledning i tråd med midlertidig lov både for 2020 og 2021. I likhet med Evaluering av integreringspakke I finner vi også denne gangen at flere opplevde usikkerhet rundt finansiering av tolketjenester og hvorvidt det var kommunen eller fylkeskommunen som skulle betale for tolk. I starten ba derfor noen karrieresentre kommunene om å dekke tolkeutgiftene. Likevel ble dette raskt oppklart for de fleste. En informant sier *«I starten var det litt diskusjon om hvem som betaler for tolk, men det ble raskt avklart at det var fylkeskommunen»*.

Flere informanter har også opplevd usikkerhet rundt hvor i organisasjonen (på fylkesnivå) pengene befinner seg. Finansieringen av karriereveiledning (og nødvendig tolk til dette formål) ble gitt til fylkeskommunene gjennom et rammetilskudd. Det har derfor vært vanskelig for flere å spore opp midlene i organisasjonen. En informant uttrykker bekymring til hvorvidt fylkeskommunen faktisk har dekket tolkeutgiftene til karrieresentrene. Informanten understreker at tolk vil medføre en stor utgiftspost for karrieresenteret, og at det vil få store konsekvenser for karrieresenteret dersom utgiftene ikke dekkes av rammetilskuddet som er gitt til fylkeskommunen. En annen informant har inntrykk av at karrieresenteret fortsatt ikke har blitt tildelt midler for å dekke tolkeutgiftene, men at *«Pengene ligger hos fylkeskommunen et sted»*.

I og med at integreringsarbeid har blitt en ny oppgave for mange fylkeskommuner er det et nytt felt som skal få sin plass i organisasjonen. En fylkeskommune opplever å måtte kjempe flere internpolitiske kamper for å få midler til avdelingen. Etter at vi gjennomførte intervju med dem i forbindelse med evaluering av integreringspakke I tok informantene fra fylkeskommunen grep, og fant frem til midlene. Likevel uttrykker en av informantene frustrasjon over hvordan midlene har blitt overført.

«Det er en fordel for oss når tilskuddene til oss er isolert, så vi kan se de. Rammetilskudd er komplisert å finne ut av. Det kan vi tydeliggjøre. Man vil jo sikre at den prioriterte gruppen får det tilbudet de skal ha. Det kan bli sikrere med øremerkede midler.»

Informantens kollega i fylkeskommunen støtter opp under utfordringene med rammetilskudd, «*I og med at pengene kommer i én av de fire rammene til fylkeskommunen er vi avhengig av at vi kan peke på det som skal tilfalle vår avdeling, og ingen andre sin*». De har altså vært nødt til å aktivt spore opp midlene for å sikre at de tildeles riktig avdeling i fylkeskommunen og brukes etter formålet for karriereveiledning.

For andre i fylkeskommunen har det vært enklere å spore pengene. Den ene informanten sitter lokalisert sammen med flere i sentraladministrasjonen og har derfor vært veldig bevisst midlene og hva de skulle brukes til. Det kan se ut til at jo tettere på ledelsen eller økonomiavdelingen man sitter, desto enklere er det å ha kontroll på midlene som kommer. Samtidig bør det bemerkes at dette er den ordinære måten fylkeskommunale tjenester finansieres på, og at også karriereveiledning i tråd med integreringsloven er finansiert på tilsvarende måte.

Rettigheten til behovsprøvd karriereveiledning er fortsatt gjeldene i 2022, uten at det er bevilget egne midler til dette for 2022. Siden denne evalueringen indikerer at det ikke har vært en veldig stor pågang fra kommunene, er det mulig at midlene for 2020 og 2021 er tilstrekkelige til også å dekke eventuelle henvendelser fra kommunene i 2022, men her vil det kunne variere for ulike fylkeskommuner og karrieresentre. Det bør derfor følges opp om det er behov for ytterligere midler til fylkeskommunene for å følge opp dette tiltaket i midlertidig lov. En mulighet kan være at enten IMDi eller HK-dir lager en rapporteringsløsning, på samme måte som man mellom integreringspakke I og II endret finanseringen. Fylkeskommuner som har vært aktive og brukt opp sine midler til karriereveiledning i tråd med midlertidig lov kunne i så tilfelle søke om å få dekket eventuelle ekstrakostnader i 2022.

6.6 Oppsummering

Mens integreringspakke I ble designet for å raskt få ut tilskudd til kommunene, har pakke II og III blitt endret for å øke treffsikkerheten. Kommunene måtte rapportere til IMDi på utvidelser av norskopplæring og introduksjonsprogram. For de aller fleste har rapportering av utvidet introduksjonsprogramtid fungert fint, siden deltakere i introduksjonsprogram følges tett opp av programrådgivere. Rapportering på utvidet norskopplæring har også vært nokså enkelt for mindre kommuner, mens større kommuner med mange deltakere melder om utfordringer med å identifisere deltakere, og rapporteringene har til dels krevd mye manuelt arbeid fra kommunenes sine.

Vi har ikke et godt datagrunnlag for å vurdere hvorvidt finansieringen har vært tilstrekkelig, men flere faktorer spiller inn i dette. Nedgangen i bosetting - og også innvandring generelt - påvirker deltakergrunnet i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen. Stadige utvidelser av program på grunn av fravær gjør også situasjonen uforutsigbar. Noen kommuner påpeker at selv om de er glade for tilskudd til utvidet program og norskopplæring, dekker ikke disse midlene kostnader de har med forskyvninger av introduksjonsprogrammet (grunnet fravær og deltidsprogram), og i kommuner med mange deltakere og høyt smittetrykk over tid har dette vært en betydelig merkostnad.

Utfordringene vi fant i forrige evaluering med tanke på finansiering av karriereveiledningen - knyttet til rammetilskudd og uklareheter rundt finansiering av tolketjenester - vedvarer til en viss grad, men har i større grad blitt avklart.

7 Informasjon og veiledning fra statlige aktører

I Evaluering av integreringspakke I kom det frem at informasjonen om integreringspakken og midlertidig lov fra statlige aktører virket mangelfull, og kommunene opplevde blant annet usikkerhet rundt tolkning av tiltak. I denne rapporten har vi derfor sett videre på informasjonsarbeidet og hvilke tiltak som er blitt gjort for å sikre informasjonsflyt fra nasjonale aktører. Vi går spesielt inn på IMDi's arbeid, men vurderer også informasjonsarbeid fra HK-dir, og til sist statsforvalterne. Vi dokumenterer informasjonstiltak og veiledning, samt mottakernes vurderinger av disse.

Når det gjelder IMDi's rolle går vi også inn på saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemene som brukes av IMDi og kommunene. I den forrige evalueringsrapporten gjorde vi inngående rede for ulike saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer som er i bruk i kommunene og hos IMDi, herunder IMDiNett og de ulike kommunale systemene som «snakker med» NIR. IMDiNett skal ivareta sikker informasjonsutveksling mellom IMDi og kommunene i bosettingsfasen, i tråd med personvernkrav. Med introduksjon av karriereveiledning skulle også karrieresentrene bli brukere av systemet, for utveksling av notater fra karriereveiledningen. Vi fant i den forrige evalueringen at det oppstod en rekke utfordringer knyttet til oppdateringer av de statlige og kommunale systemene, som følge av den raske introduksjonen av nye lovbestemmelser og tilbud. Enkelte av utvidelsene i introduksjonsprogrammet som har fulgt den midlertidige loven var ikke mulig å føre i systemene. Videre hadde ikke alle som trengte det fått tilgang til IMDiNett, og enkelte opplevde tekniske problemer når de først fikk det. I dette kapitlet følger vi opp disse problemstillingene gjennom sen vår og høst 2021.

7.1 Informasjon fra IMDi

I delkapittelet vil vi først gå gjennom informasjonstiltakene som er gjennomført av IMDi i 2021, og deretter andre aktørers vurdering av disse. Avslutningsvis beskriver vi IMDi's arbeid med og vurderinger av relevante saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer.

7.1.1 Økt innsats for å informere om tiltakene

I lys av erfaringer som ble gjort under integreringspakke I og funnene fra den første midtveiseevalueringen, ga KD i oppdrag til IMDi å styrke arbeidet med å informere om midlertidig lov og tiltakene i integreringspakkene. I tillegg nr. 3 til IMDi's tildelingsbrev, datert 24. februar 2021, henvises det til tiltakene og integreringspakke II som da var under behandling. IMDi får i oppdrag å «iverksette de nevnte tiltakene i den nye integreringspakken», herunder «å sørge for informasjon og veiledningsmateriale ut til kommunene og informasjon og veiledningsmateriale ut til kommunene og fylkeskommunene». I dette arbeidet skulle de samarbeide med HK-dir. I løpet av 2021 har IMDi iverksatt en rekke informasjonstiltak rettet mot kommuner og fylkeskommuner.

En viktig kilde til informasjon fra IMDi til kommunene er IMDi's nyhetsbrev. Tabellen nedenfor viser hvilken informasjon som er gitt gjennom IMDi sine nyhetsbrev i 2021 som har vært relevant for integreringspakke II og III.

Tabell 7.1: Oversikt over nyhetsbrev fra IMDi, 2021

Nyhetsbrev IMDi	
Dato	Innhold
16.02.2021	Ny veileder til midlertidig lov om tilpasning i integreringsloven
05.03.2021	Informasjon om webinar: Kompetansekartlegging og karriereveiledning av nyankomne flyktninger 10. mars
18.03.2021	Informasjon om fagverksted om kvalifiseringsarbeid under koronapandemien 8. april
07.04.2021	Ny påminnelse om fagverksted Informasjon om integreringspakke II
22.04.2021	Fagverksted: Digitale tilskuddsløsninger, NIR og integreringsloven 11.mai Fagverksted: Samarbeid rundt introduksjonsprogrammet og integreringsfeltet 10. juni
06.05.2021	Informasjon om digitalt rapporteringsskjema
27.05.2021	Mer informasjon om rapporteringsskjema Informasjon om webinar angående bosetting under korona 16. juni
17.06.2021	Ny dato for webinar – 01.09.2021
25.06.2021	Informasjon om integreringspakke III
02.09.2021	Informasjon om integreringspakke III Henviser til samleside med viktig informasjon for kommuner og fylkeskommuner angående integreringspakkene og midlertidig lov
05.11.2021	Informasjon om rapporteringsskjema for integreringspakke III Informeres om muligheten for å rapportere på integreringspakke II en siste gang
19.11.2021	Påminnelse om rapporteringsskjema for integreringspakke II og III

Totalt gjennomførte IMDi 4 fagverksted/webinarer våren 2021. Flere av temaene var knyttet til implementering av integreringsloven, men det ble også gitt informasjon som kunne være relevant for integreringspakkene og midlertidig lov. I tillegg til nyhetsbrevene har IMDi jobbet med informasjonsarbeidet også gjennom andre kanaler. I midten av mai sendte IMDi ut en survey til kommunene. I den sammenheng ble det gjennom e-post, imdi.no og introduksjonsprogrammet.imdi.no delt ytterligere informasjon som omhandlet integreringspakkene og midlertidig lov. IMDi har også foretatt en ytterligere skriftlig og muntlig presisering av forskjellen mellom utvidet norskopplæring som en rettighet, og utvidet programtid som en behovsprøvd rettigheter. Informasjonen som ble publisert på IMDi sin hjemmeside i forbindelse med integreringspakke III ble gitt til andre organisasjoner med oppfordring om å dele informasjonen gjennom sine kanaler.

For integreringspakke II og III samlet IMDi vanlige spørsmål fra kommunene – med svar – for å bistå kommunene i arbeidet med å definere målgruppene for tiltakene (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022). Ettersom kommunene måtte rapportere inn bruk av tiltak for integreringspakke II og III har IMDi også fulgt med på i hvilken grad kommunene har benyttet tiltakene. Dersom det har vært mistanke om for lav innrapportering har IMDi ringt rundt til flere kommuner for å sørge for at kommunene har forstått tiltakene og målgruppen.

7.1.2 Forbedret informasjon om integreringspakkene

Overordnet viser funn fra intervjuene at informasjon, tolkning og arbeid med integreringspakkene har forbedret seg sammenlignet med tidligere i pandemien. Flere informanter opplyser at det i starten var mye uklarerheter og usikkerhet, særlig rundt hvordan man skulle definere målgruppene. I dag har aktørene fått flere avklaringer og mer erfaring, og har dermed vært færre uavklarte spørsmål angående integreringspakkene og midlertidig lov. IMDi sitt arbeid med ulike pakker, fagverksted, seminarer og opplæringsmoduler har vært nyttig for informantene, og flere trekker

frem disse informasjonstiltakene som oppklarende. En informant beskriver informasjonsflyten fra IMDi som «*strømlinjeformet*», og opplevde ingen uklarheter i forhold til sine brukere. Andre har vært forvirret og usikre især angående målgruppen for utvidet norskopplæring, og har brukt mye tid på å få et overblikk over hva tiltakene innebærer. En informant ønsket en egen opplæringsmodul som tok for seg identifisering av målgruppene som et mulig informasjonstiltak.

En informant fra statsforvalteren sier:

«Vi opplevde noen spørsmål, noen særproblemstillinger som vi måtte søke til IMDi for hvordan vi skulle gjøre det... de har en juridisk avdeling vi sender henvendelser til. De har vært raske med tanke på det store presset de hadde. Jeg vil berømme dem for tiden de klarte å komme tilbake til oss».

Våre funn understøttes av resultatene fra IMDis kommuneundersøkelse 2020, der et flertall av kommunene oppgir å ha god kjennskap til integreringspakke I og midlertidig lov og vurderer informasjonen som god eller nøytral (IMDi 2021a, 56).

7.1.3 Gode tilbakemeldinger på IMDis nettsider

Gjennom pandemien har IMDi i stor grad brukt nettsidene til å informere om tiltakspakker og regelverk. Som vi så i kapittel 7.1.1 har IMDi i løpet av 2021 jobbet med å forbedre informasjonen på nettsidene for å forenkle arbeidet til kommunene og andre aktører. IMDi får anerkjennelse fra samtlige informanter for arbeidet med nettsidene. Informantene beskriver nettsidene som gode og informative, og de er for mange hovedkilden til informasjon. Noen av aktørene abonnerer på IMDi sine nyhetsbrev og har på den måten blitt løpende oppdatert på informasjonen som er publisert på nettsidene. I tillegg til nyhetsbrev trekker også flere informanter frem at de har mottatt informative e-poster, som enten er blitt sendt til dem direkte, eller videresendt fra kommunenes postmottak. Mange har også aktivt oppsøkt informasjon på IMDi sine nettsider. Som en informant fint påpeker har de omtrent mottatt månedlig informasjon fra IMDi om hva som er nytt på feltet, men utfordringen handler om å få lest informasjonen som kommer. En annen informant har opplevd arbeidet med integrering gjennom pandemien som utfordrende, men er fornøyd med de nasjonale aktørene sitt arbeid, «*Det har jo vært kaotisk, men det er ikke informasjonsflyten sin feil*». Til tross for generelt god informasjon fra IMDi om integreringspakke II og III, ser vi likevel noe ulik tolkning og praksis på tvers av kommunene. Informasjonen som er sendt ut og publisert har derfor ikke blitt tolket likt blant alle aktører, og for noen kan det fortsatt være behov for oppklaringer. Dog ser vi at det har vært en utvikling gjennom pandemien, og aktørene har færre spørsmål nå enn de hadde tidligere.

Ett av ønskene vi registrerte i forrige evaluering, var såkalte vedtaksmaler som programrådgiverne kunne bruke for å fatte vedtak i henhold til midlertidig lov. Dette ønsket har blitt imøtekommet, og slike maler er tilgjengelig på IMDis nettsider sammen med maler for vedtak etter introduksjonsloven og ny integreringslov (IMDi 2021b). Dette kan være klargjørende og tidsbesparende for programrådgiverne.

7.1.4 Fortsatt utfordringer knyttet til saksbehandlings- og informasjonsutvekslingssystemer

I den forrige evalueringsrapporten fant vi at ikke alle som skulle ha fått tilgang til IMDiNett for å bruke dette i forbindelse med karriereveiledning, hadde fått det. I prinsippet skulle dette være løst, og karrieresenterbrukere skulle få tilgang til IMDiNett rundt påske 2021. Det synes i all hovedsak at de som skal ha tilgang til IMDiNett har fått dette nå. Ett karrieresenter beskriver at de nå har fått på plass rutine med å legge inn notat fra veiledningen, og så ta telefonisk kontakt

med programrådgiver og opplyse om at det er der slik at programrådgiver kan jobbe videre.¹⁰ Likevel er det også denne gangen i hvert fall ett karrieresenter som mangler de nødvendige tilgangene. Dette opplever informantene der som en stor utfordring, selv om det ikke foreløpig har hatt store konsekvenser på grunn av få bosettinger. Informanten reflekterer likevel at dette jo ikke holder på sikt: «*Men nå begynner vi å tenke, nå må vi få samme mulighet som resten av landet*». En kommune beskriver også at de mangler nødvendige tilganger til kompetansekartleggingsverktøyet Kompass, som de har fått behov for i forbindelse med ny integreringslov:

«...vi har ikke koder man trenger for å gjøre den kartleggingen, vi må ta kontakt med IMDi hver gang. Kodene er bare gyldig i 7 dager. [...] Ikke alltid man får tak i noen på IMDi, [og] blir det avlyst må man be om ny kode. Mye frem og tilbake, ikke minst for deltaker blir det mye rot.»

De sentrale systemene NIR og IMDiNett eies av IMDi, som dermed også har ansvar for systemutvikling. IMDi hadde allerede igangsatt et omfattende utviklingsarbeid som pågikk gjennom 2020 for å gjøre disse systemene klare for ny integreringslov, da denne også krevde en god del oppdatering og omlegging. IMDiNett er også under utvikling, og tas i bruk på nye områder, som ved kompetansekartlegging. Samlet sett er det betydelige kapasitetsproblemer i utvikling av alle disse systemene, og det ligger inne en lang kø med ønsker om endringer og funksjonaliteter som det ikke har vært kapasitet til å ta tak i.

Midlertidig lov og de ulike integreringspakkene med programforlengelser kom på toppen av dette, og på svært kort varsel. Det var «prioriteringsmessig umulig» å tilpasse NIR slik at de spesifikke vedtakene og forlengelsene i tråd med midlertidig lov kunne registreres. Det er heller ikke laget en egen type registrering av fravær relatert til korona, men slikt fravær registreres som «permisjon grunnet egen sykdom». Også endringene som følger av ny lov er forsinket, ifølge enkelte informanter. Som en kommune beskriver det:

«Vi har tatt kontakt mange ganger, de har utfordringer ikke sant. De henger ikke med teknisk når det kommer midlertidig lov eller ny lov [...] og vi må sitte med papir og blyant».

IMDi har ansatt flere personer i sin supportfunksjon, slik at kommunene lettere skal få svar når de møter utfordringer med registreringer. Det er likevel viktig å ha i bakhodet av etterslepet i utvikling kan ha en rekke uheldige konsekvenser, slik for eksempel en av informantene understreket. I Nasjonale data kommer i noen kommuner inn i NIR fra kommunenes lokale fagsystemer. Disse må også utvikles slik at de har samme kategorier. Informanten beskriver at deres fagsystem ikke lenger «snakker» med NIR, «slik at når [vi] fatter vedtak blir det ikke overført til IMDinett og NIR». Dette får flere følger: for det første skaper det merarbeid i kommunen. For å rapportere inn, eller for å finne ut hva slags fravær som skal kompenseres, må de gjennomføre manuelle tellinger, og de skriver ekstra notater for å holde oversikt over elementer som ikke kan registreres inn eller hentes ut. For det andre, og fra et nasjonalt perspektiv, vil dette ha åpenbare konsekvenser for datakvaliteten når det gjelder bruk av tiltak, fravær også videre. Informanten beskriver at det ikke er ressurser til å gå inn og rette opp registreringer man har meldt fra at er feil. Til sist er informanten som beskriver disse utfordringene bekymret for deltakerne selv, og at de kan risikere å gå glipp av rettigheter de faktisk har, på grunnlag av feilregistreringer.

¹⁰ Vedkommende forteller at programrådgiver så kan sette opp møte om integreringsplanen, og snakker dermed trolig om karriereveiledninger knyttet til ny lov, men notatet vil være tilsvarende.

7.2 Informasjon fra HK-dir

Ved siden av IMDi, har HK-dir hatt en rolle i informasjonsarbeidet, spesielt knyttet opp mot karriereveiledning.

7.2.1 HK-dirs rolle og samarbeid med IMDi

IMDi ble som nevnt tildelt det overordnede oppdraget med integreringspakkene fra Kunnskapsdepartementet. I oppdraget lå det en forventning om samarbeid med andre direktorater, især HK-dir. HK-dir har ikke blitt tildelt et generelt ansvar for integreringspakkene i eget tildelingsbrev. I tildelingsbrevet for 2021 til det som fortsatt het Kompetanse Norge, står det at «Kompetanse Norge skal i samarbeid med IMDi sørge for informasjon og veiledning ut til kommunene og fylkeskommunene om integreringspakken og midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven» (Kunnskapsdepartementet, 2021b). På spørsmål om hvorvidt samarbeidet mellom de to direktoratene har fungert er det tydelig at denne formen for organisering og oppgavefordeling har vært noe krevende. En informant fra HK-dir beskriver godt hvordan denne formen for samarbeid skaper utfordringer i en hektisk hverdag.

En generell kommentar, og uavhengig av IMDi, det funker best når etatene det stilles forventninger til får likelydende oppdrag enn når én etat får et oppdrag med forventning om samarbeid, men der det ikke er formelt gitt et [oppdrag]. Vi prioriterer jo fortløpende veldig mye. Det er jo tidkrevende å involvere andre og involvere seg, og noe brenner mer enn noe annet. Når du ikke har fått noe formelt på det så blir det ikke prioritert høyest.

Informantens kollega følger opp med følgende: «*Når vi får det skriftlig som et oppdrag så blir det jo prioritert ordentlig*». HK-dir har også i perioden vært gjennom en stor omorganisering og har i hovedsak prioritert oppgaver knyttet til sine egne formelle oppdrag. Gjennom intervju med IMDi kommer det også frem at omorganiseringen hos HK-dir har preget deres arbeid med blant annet informasjonsdeling, da det har tatt tid å få på plass en ny nettside for HK-dir. Til tross for utfordringene har aktørene også fått mye positivt ut av samarbeidet. De har samarbeidet godt om veilederen for midlertidig lov. For denne konkrete oppgaven, har både IMDi og HK-dir fått likelydende oppdrag i respektive tillegg til tildelingsbrev for 2021 (Kunnskapsdepartementet, 2021c, 2021d), og en informant fra IMDi beskriver samarbeidet om kvalifiseringsarbeid under pandemien som «*smidig*». Aktørene har hatt jevnlig møter for å gjennomføre eventuelle oppdateringer av innhold, og har samarbeidet om publisering av informasjon, blant annet ved å henvise til hverandres nettsider.

7.2.2 HK-dirs informasjonsarbeid og aktørenes vurdering av dette

Selv om HK-dir ikke fått tildelt et direkte oppdrag knyttet til alt arbeidet med integreringspakkene, har de jobbet med informasjonsdeling hovedsakelig rettet mot fylkeskommunen. De har hatt jevnlig samlinger med kontaktpersoner i fylkeskommunen som har representert karrieresenterne, samt jobbet med å svare ut henvendelser som stort sett har handlet om målgruppene for karrieresenterne oppdrag knyttet til integreringspakkene og midlertidig lov, så vel som den nye integreringsloven. HK-dir har også veiledet i bruk av ulike systemer, slik som IMDiNett, og samarbeidet med IMDi om veileder om kvalifiseringsarbeid under pandemien. De har systematisert og oppdatert nettsidene med informasjon og veiledningsressurser knyttet til integreringspakkene, samt smitteverntiltak og avvikling av norskprøver.

Karriereveiledning kom i utgangspunktet som en ny oppgave i forbindelse med integreringsloven, men ble fremskyndt med midlertidig lov. Med oppgaven fulgte behovet for å øke kompetansen til karriereveilederne. HK-dir gikk til innkjøp av et grunnpakkekurs fra Universitetet i Sørøst-Norge (USN) om flerkulturell karriereveiledning. Flere av karrieresenterne vi har snakket med trekker

frem kurset om flerkulturell veiledning som nyttig og positivt, spesielt der karriereveilederne har hatt begrenset erfaring med målgruppen. I tillegg til å være et sted for faglig påfyll har det også vært kontaktskapende mellom kursdeltakerne. Gjennom sine nyervervede nettverk, har karriereveilederne og senterledere kunnet diskutere løsninger på utfordringer og utveksle erfaringer.

Generelt er informantene godt fornøyd med informasjonsarbeidet til HK-dir. Særlig ett av karrieresentrene understreker det gode samarbeidet og oppfølgingen fra HK-dir. De har opplevd direktoratet som åpent og tilgjengelig, og har deltatt på de kompetansehevingstiltakene som HK-dir har tilbudt. Likevel trekker flere informanter også frem ulike avklaringer de har savnet. To av karrieresentrene har hatt spørsmål om hvilke forventninger det stilles til initiativ og tiltak overfor kommunene. I evaluering av integreringspakke I fant vi at ulike karrieresentre hadde ulik tilnærming til dette, og mens noen «satt på gjerdet» var andre mer proaktive (Hernes m.fl., 2021b, 50). Ifølge en informant fra HK-dir var det ikke et krav at karrieresentrene skulle ta direkte kontakt med kommunene, men de ble oppfordret til å lage noen felles rutiner.

Noen karrieresentre opplevde at det ikke var klare rammer for hvordan informasjonsdelingen med NAV/flyktningkontorene skulle være, både i forhold til innhold og omfang, men også i henhold til regler for taushetsplikt og utveksling av personinformasjon. De opplever ulike forventninger fra kommunene for hva de skal levere under, og i etterkant av, karriereveiledningen, og etterlyser en avklaring på dette. Gjennom intervjuene fremkom det også uklarhet i lengden på tiltaket for karriereveiledning, og hvorvidt det vil komme ytterligere finansiering for 2022. Videre har en av aktørene opplevd noen forvirring relatert til HK-dir sine uferdige nettsider og mye henvisning til Kompetanse Norge og Diku sine gamle nettsider.

7.3 Informasjon fra statsforvalteren

Funn fra Evaluering av integreringspakke I viste variasjon blant statsforvalterne når det gjelder hvor aktive de var i sitt informasjonsarbeid overfor kommunene. Noen valgte å sende ut informasjon gjennom nyhetsbrev eller webinarer, mens andre begrenset aktiviteten til å besvare henvendelser de fikk fra kommunene. Gitt det tidsmessige sammenfallet med implementeringen av ny integreringslov har det i denne evalueringen vært vanskelig for informantene å skille om informasjonen de har mottatt og/eller formidlet har vært tilknyttet midlertidig lov eller integreringsloven. Likevel er hovedinntrykket fra denne intervjurunden at statsforvalterne i utgangspunktet har hatt en veiledende rolle overfor kommunene og besvart innkommende henvendelser.

Statsforvalterne har opplevd en generell nedgang i antall henvendelser sammenlignet med tidligere i pandemien. Økt forståelse for midlertidig lov, og mer erfaring, er en mulig forklaring på nedgangen. De henvendelsene statsforvalterne har mottatt den siste perioden har blant annet vært knyttet til forvirring rundt hvilket lovverk kommunene skulle forholde seg til, i og med at det kom forlengelser utover 2021. Andre har handlet om konkrete enkeltsaker der kommunene har vært usikre på hvordan lovverket skal tolkes. I løpet av høsten 2021 var det også noen kommuner som henvendte seg til en av statsforvalterne, med spørsmål om hvorvidt de måtte avslutte tiltak ettersom deler av midlertidig lov skulle oppheves 1. desember 2021. På spørsmål angående utvidet programtid sier en av statsforvalterne at de la opp til en raus tolkning av loven, og oppfordret kommunene til å la lovverket komme deltakerne til gode. Statsforvalteren tok denne tilnærmingen både fordi det var til det beste for den enkelte, men også for å synliggjøre behovet for utvidelser og tiltak.

I tillegg til å gi veiledning skal statsforvalteren også behandle klagesaker. Én av statsforvalterne vi snakket med mottok et par klagesaker relatert til midlertidig lov. Informanten trekker frem et eksempel hvor en deltaker har blitt gitt utvidelser i henhold til midlertidig lov, men har vært uenig i lengden på utvidelsene (i Evaluering av integreringspakke I var det også én statsforvalter som

mottok klagesaker, men det er ikke den samme som i denne evalueringen). Selv om disse har mottatt klager, så er det veldig få det er snakk om.

De øvrige intervjuene bygger opp under statsforvalternes oppfatning kommunene har hatt mindre behov for avklaringer og tolkning av lovttekst i 2021. Det er kun et par av kommunene og karrieresenterne vi har snakket med som oppgir at de har tatt direkte kontakt med statsforvalteren for å få avklart spørsmål relatert til midlertidig lov. Inntrykket er at de som har fått veiledning fra statsforvalteren har opplevd det som nyttig. En kommune trekker også frem at statsforvalteren har gjort et godt informasjonsarbeid, og kommunen har mottatt eposter og deltatt i møter relatert til midlertidig lov.

7.4 Oppsummering

I vår forrige evalueringsrapport pekte vi på svakheter og mangler i informasjonsarbeidet knyttet til integreringspakke I og midlertidig lov. Kommunene opplevde usikkerhet knyttet til tolkning av tiltak, og ikke alle informantene var kjent med tilskudd og tiltak. Vi fant også at det var utfordringer knyttet til etterslepet på systemutvikling, og at ikke alle hadde fått tilgang til de systemene de trengte for å utføre sine plikter i tråd med midlertidig lov.

Vi finner nå at IMDi har betydelig trappet opp sin innsats for å informere om midlertidig lov og integreringspakkene, gjennom nyhetsbrev, fagverksted og nettsidene sine. Det er lagt ut vanlige spørsmål og svar, og vedtaksmaler som ble etterlyst i forrige evaluering. Fra de kvalitative intervjuene med kommunale aktører er det tydelig at kommunene hovedsakelig har fått avklart de tolknings spørsmål de hadde i startfasen, og at de har mottatt god informasjon om nye endringer.

Det er imidlertid fortsatt visse utfordringer med tanke på tilgang til de nødvendige systemene (IMDiNett), og det er et stort etterslep på systemutvikling som følge av at midlertidig lov kom på toppen av et allerede omfattende arbeid knyttet til ny integreringslov. Dette har betydning for datakvaliteten, og det har gjort det mer utfordrende for kommunene å holde oversikt over deltakeres rettigheter, fravær mv, og å rapportere til IMDi.

I informasjonsarbeidet skulle IMDi samarbeide med HK-dir, som ikke hadde fått et overordnet oppdrag fra departementet i forbindelse med midlertidig lov og integreringspakkene. Det kan virke som denne organiseringen ikke var helt optimal, og at likelydende oppdrag til begge organisasjonene kunne gjort det enklere å prioritere arbeidet – som også skjedde midt i en omorganisering av HK-dir. Det har likevel vært et positivt samarbeid knyttet til utarbeidelse av veiledning til midlertidig lov, der de to organisasjonene nettopp hadde fått likelydende oppdrag. HK-dir har også arbeidet aktivt opp mot karrieresentrene med å informere om de ulike oppdragene, og også bidratt til kompetanseheving gjennom innkjøp av et kurs i flerkulturell karriereveiledning. I hovedsak er informantene som har brukt dette tilbudet godt fornøyd. Det er fortsatt noe uklarheter rundt hvor mye initiativ karrieresentrene forventes å ta overfor kommunene, og litt uklare rammer for informasjonsutveksling. Hva skal leveres under og i etterkant av veiledningen? Og vil det eventuelt komme flere midler for 2022?

Statsforvalterne, på sin side, har opplevd en nedgang i henvendelser fra kommunene. En mulig tolkning er at kommunene har en økt forståelse av regelverket og opplever mindre usikkerhet.

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

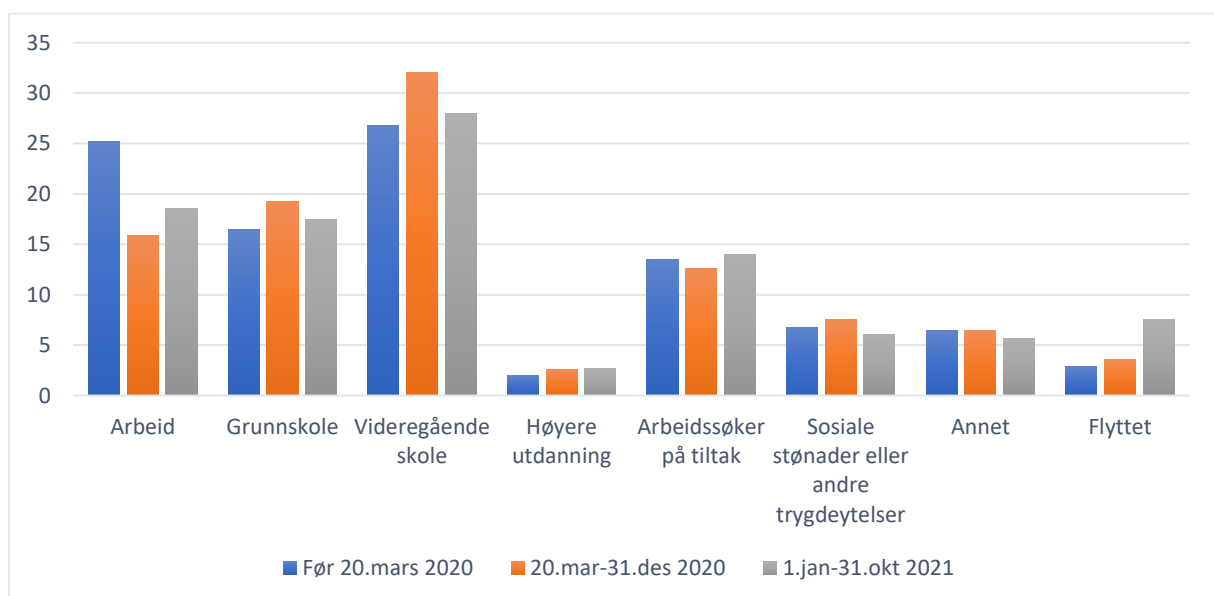
I hvilken grad har pandemien påvirket deltakeres situasjon *etter endt program*, altså for de deltakerne som avsluttet programmet i løpet av perioden fra mars 2020 til oktober 2021? Tidligere forskning har vist at innvandrere og personer med lav utdanning var spesielt utsatt på arbeidsmarkedet under pandemien (OECD, 2020; Bratsberg m.fl., 2021). Evalueringen av integreringspakke I fant at det var en lavere andel deltakere som gikk over i jobb rett etter endt program, men at en nesten tilsvarende andel gikk over i utdanning. Andelen som gikk over på sosiale stønader var derfor nokså lik i pandemiens første periode sammenlignet med perioden rett før pandemien.

I dette kapittelet presenterer vi analyser av NIR-data som sammenligner avslutningsårsak for deltakere som avsluttet programmet i året før pandemien, med deltakere som avsluttet i 2020 og 2021.

8.1 Nedgang i overgang til arbeid, men ellers små endringer

I NIR registreres det avslutningsårsak for deltakere som avslutter introduksjonsprogrammet, i 24 ulike kategorier. I analysene vil kategoriene «arbeid», «flyttet», «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: død, ikke aktivitet, ukjent, helsemessige årsaker, etc. Vi sammenligner avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere i tre grupperinger: 1) deltakere som avsluttet programmet før 20.mars 2020, 2) deltakere som avsluttet programmet i perioden mellom 20. mars og 31. desember 2020 og 3) personer som avsluttet programmet mellom 1. januar og 31. oktober 2021.

Figur 8.1: Andel med ulik avslutningsårsak for introduksjonsprogramdeltakere før og etter pandemiens utbrudd.



Som konkludert i forrige rapport om integreringspakke I, og som illustrert i figuren over, hadde deltakere som avsluttet programmet i 2020 (etter pandemiens utbrudd) lavere overgang til arbeid (9 prosentpoeng) sammenlignet med deltakere som avsluttet før pandemien. Til gjengjeld hadde denne gruppen omtrent tilsvarende økning i andelen som gikk over i utdanning på grunnskole og videregående nivå. Det var ellers marginale forskjeller mellom disse to gruppene for andre sluttårsaker.

Med oppdaterte data for deltakere som avsluttet programmet i løpet av 2021 (frem til oktober), ser vi følgende: Det er fortsatt en lavere andel som har overgang til arbeid, men forskjellen fra før pandemien er nå på 7 prosentpoeng, altså noe lavere differanse enn i pandemiens første fase. Ellers er det minimale forskjeller i de andre kategoriene av sluttårsaker, med kun +/- 1 prosentpoengs differanse når vi sammenligner deltakere som avsluttet i 2021, med de som avsluttet før pandemien. Andelen som har overgang til sosiale stønader eller andre trygdeytelser er også stabil for denne gruppen, så det har vært på et stabilt nivå både før og etter pandemien. Utenom nedgangen i overgang til arbeid, er det ytterligere én markant forskjell i avslutningsårsak: en større andel deltakere har fått oppgitt avslutningsårsak som «flyttet» enn tidligere, altså at de har flyttet fra kommunen der de var bosatt og deltok i introduksjonsprogram. NIR-dataene har dessverre ikke ytterligere informasjon om hvorfor disse deltakerne har flyttet, eller hva deres hovedaktivitet er i den nye bostedskommunen.

8.2 Kan forskjellene i avslutningsårsak forklares av endring i sammensetningen av gruppen?

Den deskriptive analysen i Figur 8.1 tar ikke høyde for at forskjellene i sluttårsak mellom de ulike gruppene kan skyldes endringer i deltakergruppene for de ulike periodene. Tabell 8.1 viser kjennetegn ved deltakerne som avsluttet programmet i de tre analyseperiodene når det gjelder kjønn, alder og sporinndeling.

Tabell 8.1: Sammenligning av andel introduksjonsprogramdeltakere som avsluttet program før og etter mars 2020, fordelt på kjønn, spor og alder (%).

Kjennetegn	jan 2019-mars 2020	mars-des 2020	jan-okt 2021
Menn	65	50	44
Kvinner	35	50	56
Spor 1	27	28	25
Spor 2	38	36	35
Spor 3	11	8	11
Ikke registrert	25	28	28
<25 år	16	20	23
26-35 år	42	38	36
36-45 år	28	28	29
46< år	14	14	12

Tabell 8.1 viser at andelen kvinnelige deltakere har økt over tid når vi sammenligner de tre periodene. Før pandemien var fordelingen blant deltakere som avsluttet programmet 65 % menn og 35 % kvinner, mens for deltakere som avsluttet i 2021 var det 44 % menn og 56 % kvinner, en endring på neste 20 prosentpoeng. Det er kun små forskjeller for deltakere i ulike spor, med endringer på kun 2-3 prosentpoeng. I de to eldste aldergruppene er det også små forskjeller, mens det er en gradvis økning i andelen deltakere i den yngste aldergruppen (under 25 år), og en tilsvarende nedgang blant deltakere i aldergruppen 26-35.

Det videre spørsmålet er om nedgangen i overgang til arbeid vist i den deskriptive statistikken i Figur 8.1, egentlig ikke er forårsaket av pandemien, men grunnet endring i sammensetningen av de ulike avslutningskohortene. Fra tidligere studier vet vi at kvinnelige deltakere gjennomsnittlig har lavere overgang til arbeid sammenlignet med mannlige deltakere, og at den yngste aldergruppen i større grad har overgang til utdanning enn arbeid rett etter programslett (Hernes m.fl., 2021b). For å kontrollere for endring i sammensetning gjennomfører vi en multivariat regresjonsanalyse der vi kontrollerer for individuelle kjennetegn ved deltakeren (kjønn, alder, spor og landbakgrunn), samt arbeidsledighet og sentralitet i kommunen. Vi inkluderer en dummyvariabel som skiller mellom deltakere som avsluttet programmet i de tre analyseperiodene (før 20.mars, 20. mars til 31. desember 2020, og 1. januar til 31. oktober 2021), for å se om tidspunkt for avsluttet program har en selvstendig korrelasjon med overgang til arbeid eller utdanning selv etter at det er kontrollert for individuelle kjennetegn og kontekstuelle kommunale variabler.

Tabell 8.2: 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 (vgs nivå +)
Dato for avsluttet program (ref: før 20. mars 2020)		
20.mar-31.des 2020	-0.0522** (0.00766)	0.0431** (0.00814)
1.jan-31.okt 2021	-0.0188 (0.00962)	-0.0167 (0.0102)
Kjønn (ref: mann)		
Kvinne	-0.185** (0.00669)	0.0110 (0.00710)
Alder (ref: 18-25 år)		
26-35 år	0.170** (0.00937)	-0.306** (0.00996)
36-45 år	0.184** (0.00996)	-0.433** (0.0106)
46+ år	0.105** (0.0118)	-0.524** (0.0125)
Sporinndeling (ref: Spor 1)		
Spor 2	0.0293** (0.00826)	0.185** (0.00878)
Spor 3	0.0756** (0.0120)	0.272** (0.0128)
Ikke registrert	0.0115 (0.00890)	0.122** (0.00946)
Landbakgrunn (ref: Afghanistan)		
Eritrea	-0.0198 (0.0180)	-0.0178 (0.0192)
Irak	0.0559* (0.0254)	-0.0595* (0.0270)
Iran	0.0877** (0.0237)	-0.0126 (0.0251)
Kongo	-0.00654 (0.0321)	0.0162 (0.0341)
Somalia	-0.0287 (0.0239)	-0.156** (0.0254)
Sudan	-0.0672** (0.0250)	-0.00536 (0.0266)
Syria	0.0157 (0.0170)	-0.0759** (0.0181)
Annet	0.0280 (0.0191)	-0.0529** (0.0203)
Sentralitet (ref: lav sentralitet)		
Medium sentralitet	-0.0409** (0.00880)	0.0308** (0.00935)
Høy sentralitet	-0.0378** (0.0134)	0.0142 (0.0143)
Arbeidsledighet		
	0.0377** (0.00475)	-0.00488 (0.00504)
Smittetrykk (ref lav)		
	-0.0235* (0.00996)	0.0145 (0.0106)
Konstantledd		
	0.0801** (0.0259)	0.523** (0.0275)
N	15123	15123
r ²	0.105	0.184
r ² _a	0.103	0.183

Standardfeil i parentes.

* $p < 0.5$, ** $p < 0.01$

Formålet med analysen i Tabell 8.2 er ikke hovedsakelig å se på effekten av individuelle kjennetegn ved deltakeren eller lokale faktorer ved kommunene, da disse er ment som kontrollvariabler, og deres effekt er godt dokumentert i tidligere forskning (Hernes m.fl. 2021b, Kraakenes mfl. 2021; Lunde & Lysen 2020). Den relevante variabelen for dette oppdraget er variabelen presentert øverst i regresjonstabellen som skiller mellom deltakere som avsluttet programmet i de ulike periodene: før pandemien, i løpet av 2020 (fra 20. mars) og i løpet av 2021 (tom oktober).

I tråd med funnene fra evaluering av integreringspakke I, viser analysen at det er en signifikant ($p < 0,01$) estimert nedgang på omtrent 5 prosentpoeng for deltakere som avsluttet programmet i løpet av 2020, men at det er en nesten tilsvarende oppgang på 4 prosentpoeng i deltakere som hadde overgang til utdanning på videregående nivå eller høyere.¹¹ Konklusjonen i forrige rapport var derfor at selv om endring i sammensetningen av deltakergruppen påvirker resultatene noe, var det fortsatt en signifikant forskjell mellom deltakere som avsluttet programmet før pandemien, og de som avsluttet i pandemiens første år i 2020.

Analysen viser videre at når vi kontrollerer for relevante bakgrunnsvariabler, er det *ikke* signifikante forskjeller i andelen som har overgang til arbeid eller utdanning når vi sammenligner deltakere som avsluttet programmet i løpet av 2021 med de som avsluttet før pandemien. Analysen viser en nedgang på 1-2 prosentpoeng for både overgang til arbeid og utdanning, men ingen av koeffisientene er signifikante. En plausibel tolkning av disse funnene er at de deskriptive analysene i Figur 8.1 – som viser en nedgang på 7 prosentpoeng blant deltakere som avsluttet i 2021 sammenlignet med de som avsluttet før pandemien – sannsynligvis er en konsekvens av at deltakergruppen har endret seg. Andelen kvinner og personer i aldergruppen 18-25 år var betydelig større blant de som avsluttet programmet i løpet av 2021 sammenlignet med 2019, og disse gruppene har generelt lavere overgang til arbeid enn mannlige deltakere og deltakere i de eldre aldergruppene.

8.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi gjennomført analyser av endringer i avslutningsårsak for deltakere i introduksjonsprogrammet som faktisk har avsluttet i perioden før og under pandemien. I hvilken grad pandemien har påvirket deltakeres situasjon etter endt program?

Deskriptive analyser viser at det har det er en lavere andel deltakere som har overgang til arbeid i 2021 sammenlignet med før pandemien i 2019 (7 prosentpoeng forskjell). Vi ser derimot også at sammensetningen av flyktninggruppen har endret seg i perioden, og at deltakere som avsluttet i 2021 har enn større andel kvinner og personer i aldersgruppen 18-25 år. Fra tidligere forskning vet vi at disse gruppene generelt har lavere overgang til arbeid enn mannlige deltakere og deltakere i de eldre aldergruppene. Videre viser regresjonsanalyser som kontrollerer for relevante bakgrunnsvariabler (deriblant kjønn og alder) at det *ikke* er signifikante forskjeller i andelen som har overgang til arbeid eller utdanning når vi sammenligner deltakere som avsluttet programmet i løpet av 2021 med de som avsluttet før pandemien.

Oppsummert finner vi derfor at selv om det er en lavere del som har overgang til arbeid rett etter endt program i 2021 sammenlignet med perioden før pandemien, forsvinner denne forskjellen når vi kontrollerer for at det også er betydelig forskjeller i sammensetningen i gruppene som avsluttet på de ulike tidspunktene.

¹¹ 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)

9 Langsiktige konsekvenser av pandemien

I forrige evalueringsrapport tok vi opp enkelte utfordringer informantene bekymret seg om på lengre sikt. Flere trakk fram utfordringene med sosial integrering som følger av avlyste sosiale aktiviteter og stengte arenaer der folk møtes. De var også bekymret for at enkelte deltakere kunne få ulike former for «følgefeil» i sine kvalifiseringsløp på grunn av avlyst praksis eller utilstrekkelig utbytte av norskopplæringen. Det siste diskuterte vi også opp mot strengere krav til permanent opphold og statsborgerskap, ettersom det er innført krav til nivå i norsk som erstatning for tidligere krav til å ha gjennomført et visst antall timer. Utfordringene informantene tok opp gjør seg fortsatt gjeldende, og vi vil utdype dem noe.

9.1 Flere har hatt store deler av programmet under pandemien

Flyktninger som har blitt bosatt i Norge siden 2020 vil ha hatt hele eller store deler av sitt introduksjonsprogram under pandemien. Avhengig av hvor de er bosatt, kan det ha hatt spesielt stor innflytelse på tilbudet de har fått. For eksempel har det kommet fram i forbindelse med diskusjoner knyttet til avvikling av eksamen i videregående opplæring i 2022 at videregående skoler i Oslo har vært på rødt nivå i åtte måneder (Hvitmyhr, B. L. m.fl., 2022). Voksenopplæringen i hovedsak fulgt samme smittevernveileder som videregående opplæring, med en egen tilpasning fra mars 2021.

Informantenes bekymringer fra forrige evaluering er derfor vel så relevante nå. Flere informanter er usikre på hvilken effekt tiltakene har hatt i forhold til om de har klart å bøte på konsekvensene av pandemien, og det kan derfor være vanskelig å måle kvaliteten og utbytte etter så kort tid «... *utfordringen har vært at det har tatt mye tid i forhold til den effekten det har hatt*». Kollegaen fortsetter «*Folk har fått forskyvninger og utvidelser, men ikke bedre sluttresultat. Det er mange som er langt fra arbeid i utgangspunktet*». Samtidig kan de også være påvirket av pandemiens effekter på arbeidsmarkedet.

Det er behov for mer forskning om hvordan pandemien har påvirket integreringsprosessen og utbytte av opplæringen, og det kan være hensiktsmessig å følge spesielt med på resultater og overgang til arbeid for gruppen som har hatt store deler av sitt program siden pandemien startet. Datagrunnlaget i NIR når det gjelder tiltak og gjennomføring av program har svakheter, som vi har vært inne på i denne rapporten. Når det har gått lengre tid vil det være mulig å analysere resultater på Norskprøve og overgang til arbeid på lengre sikt. Det kan være hensiktsmessig å følge spesielt med på kohortene som har vært påvirket av pandemien og hvordan det går med dem, for eventuelt å utforme kompenserende tilbud på sikt.

9.2 Redusert kvalitet på opplæring – konsekvenser for opptak og gjennomføring av videre utdanning

Det er grunn til å anta at mange deltakere vil ha fått dårligere utbytte av norskopplæringen under pandemien enn de ellers ville hatt, på grunn av utfordringer med digital undervisning (spesielt på lavere spor og nivå) og reduserte muligheter til å praktisere språk – både i og utenfor klasserommet og gjennom språkpraksis. Også denne gangen uttrykker informanter bekymring for at dårligere norskkunnskaper kan gi deltakerne utfordringer med opptak til og gjennomføring av videregående opplæring. Formell kvalifisering har vært et viktig mål i integreringspolitikken de siste årene. En informant uttrykker bekymring relatert til den gruppen unge mennesker som har rett til å starte på videregående skole, men som på grunn av pandemien har et dårlig utgangspunkt når de starter. Denne gruppen vil møte på større utfordringer. Informanten ser

behov for et bedre støtteapparat inn i den videregående opplæringen. En kommune har valgt å bruke norskopplæringstimer inn i den lokale videregående skolen, slik at en norsklærer fungerer som en språkstøttelærer. De har også en egen gruppe hvor det er fokus på nye ord og begreper innenfor et fagområde, for eksempel naturfag. En annen informant trekker frem utfordringene med norskopplæring under pandemien og hvordan deltakere som følge av stengte skoler og mindre sosial kontakt med norsk som språk har mistet mer enn bare de månedene de ikke fikk gjennomført norskopplæring. Deltakerne har ikke fått praktisert språket på lik linje med tiden før pandemien, og kommer derfor tilbake i norskopplæring på et lavere norsknivå enn før pandemien inntraff. Informanten mener derfor at det bør vurderes ytterligere tiltak for kommuner som har opplevd et stort smittetrykk under pandemien.

9.3 Rettssikkerhet og likebehandling

I forrige evaluering tok vi opp enkelte bekymringer som ble løftet med tanke på rettssikkerhet og likebehandling, og hvorvidt deltakerne fikk det tilbudet du hadde krav på, blant annet på grunn av uklarheter i tolkningen av midlertidig lov. Mens usikkerhetene rundt tolkning av loven er mindre i denne runden, er det fortsatt grunn til å være oppmerksomme på enkelte punkter.

Det er generelt et mål om likeverdige offentlige tjenester i Norge. Ettersom flyktingene selv ikke velger hvor de skal bli bosatt, kan man argumentere for at det er spesielt viktig at de får et likeverdig tilbud. Pandemien har rammet landet ulikt, med varierende smittetrykk og behov for tiltak. Noen kommuner har vært hardt rammet av pandemien over lengre tid, mens andre har hatt mer flyktige og kortere nedstengninger. Noen deltakere vil derfor ha fått sitt program mer påvirket enn andre.

Fravær som følge av utbruddet av koronapandemien skal registreres og tillegges programmets varighet, som følge av midlertidig lov § 8, annet ledd.¹² Som det framkom av Evaluering av integreringspakke I var det usikkerhet blant informantene knyttet til fraværsreglene og registrering. Informantene opplevde vanskeligheter med tolkning, praktisering samt vurdering av hva slags fravær som skulle defineres som koronarelatert fravær. Flere informanter er positive til denne delen av regelverket, men noen opplever fortsatt uklarheter. I intervjuene fremkom det at én av aktørene i store deler av pandemien har gått bort fra å registrere koronafravær for deltakerne, men tolket det dithen at utvidelse av programtid skulle kompensere for programtid som var tapt grunnet fravær. Det var kun én av våre informanter som oppga en slik praksis, men dersom dette også er gjeldende i andre kommuner, kan det være deltakere som ikke har fått introduksjonsprogram av det omfanget de har rett til. For eksempel, dersom en deltaker skulle hatt praksis én dag i uka som ikke har blitt gjennomført, og også har vært hjemme med barn i isolasjon eller karantene, skulle alle disse dagene vært lagt til i programtiden, *i tillegg til* utvidelsene. Etter to år med pandemi, kan forlengelse på grunn av fravær for noen være betydelige, spesielt i områder der gjennomføringen har vært spesielt påvirket av nedstengninger.

Noen informanter uttrykker også bekymringer for deltakernes rettigheter relatert til registrerings- og systemfeil. En informant opplevde mye «rot» med rapporteringen og en annen fikk utfordringer når det gjaldt registrering av bl.a. frister for utvidet eller forsterket program. Deltakere som får forsterket program med sluttmål om fullført videregående opplæring, har rett til ytterligere forlengelser for å ha tid til å fullføre opplæringen. Imidlertid kan ikke dette registreres i NIR. Informanten uttrykte at dette var problematisk av flere årsaker. Overordnet, og med konsekvenser for datagrunnlaget, vil registrene i NIR være feil, slik vi allerede har vært inne på. Registreringer i NIR som ikke speiler deltakernes reelle situasjon kan, ifølge informanten, få andre konsekvenser for den enkelte: «*Flytter de eller andre ting er det ikke riktig i de registrene som staten har på hva*

¹² «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»».

de har fått. Det stemmer ikke, det er feil. Det er svært problematisk at det fungerer så dårlig». Det informanten er inne på her, er at dersom de skulle flytte til en annen kommune, kan de gå glipp av rettigheter de fortsatt har, ettersom registreringene kan gi inntrykk av at rettighetene er oppbrukt uten at det er tilfelle.

9.4 Behov for (andre) tiltak fremover?

I forrige evalueringsrapport trakk informantene fram ulike tiltak de ønsket seg eller så behov for fremover. For det første understreket de viktigheten av kvalifisering og livslang læring, som enkelte foreslo at man kunne bidra til gjennom flere modulbaserte og fleksible opplæringsløsninger. Flere trakk også fram at deltakere i introduksjonsordningen trenger et bedre tilbud for opplæring i engelsk, ikke bare i norsk, ettersom de også må ha kunnskaper i engelsk for å komme inn på og fullføre videregående opplæring. Flere understreket viktigheten av digital kompetanse, og hvordan pandemien hadde gjort det ekstra tydelig at slik kompetanse må på plass – i tillegg til at det må være tilstrekkelig tilgang på digitalt utstyr.

Også denne gangen forhørte vi oss med informanter om hvilket behov de ser for tiden fremover. Vi opplevde bred enighet blant informantene om behov for forlengelser av tiltak også i tiden som kommer.

9.4.1 Behov for forlengelser videre

Gjennom pandemien har det vært ulikt smittetrykk forskjellige steder i landet. Det har variert hvilke kommuner som har høyt smittetrykk til hvilken tid. For noen kommuner var smittetrykket verst det første året i pandemien, mens andre kommuner har opplevd det største smittetrykket i løpet av 2021 (og også utover i 2022). En av kommunene vi snakket med opplevde det største smittetrykket hittil i pandemien høsten 2021. I den perioden var de derfor rammet av restriksjoner og tiltak, og så sterkt behovet for utvidelse av tiltak sammenlignet med andre som i mindre grad var rammet under vår datainnsamlingsperiode.

I tillegg er det mange deltakere både i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen som nesten kun har deltatt i program under pandemien. Når vi snakker om hva deltakerne har mistet av opplæring under pandemien sier en informant «...*de har ikke mistet 6 eller 4 måneder, de har mistet tredobbel [av utbytte] av den tiden de har gått glipp av*». Informanten begrunner det med at når pandemien inntraff var deltakerne på et bestemt nivå i norsk. Når landet stengte ned og den sosiale kontakten og fysiske undervisningen ble begrenset var det stort sett familien og noen få venner de kunne sosialiseres med. De omgikk gjerne mennesker som snakket samme språk, og de fikk dermed ikke den språktreningen som var nødvendig for å opprettholde nivået i norsk. Når landet åpnet igjen var mye av språket glemt og deltakerne måtte begynne på et lavere nivå enn hva utgangspunktet var før pandemien inntraff. Dette gjelder særlig for deltakere som har blitt hardt rammet av pandemien og tiltakene, og som derfor fortsatt har behov for utvidelser. En annen informant ser også behov for forlengelse av tiltak da det fortsatt er usikkert hvilke ettervirkninger pandemien har medført.

9.4.2 Forlenge norskopplæring for arbeidspraksis

For å bedre kunne fortsette språkutviklingen ønsker informanter fra en kommune at språkopplæringen forlenges for de som går videre til tiltak i NAV. Det vil si at det dersom deltakere skal ut i arbeidspraksis gjennom NAV burde det medfølge midler slik at de kan få praksisrelatert språkopplæring. «*Det oppleves litt kunstig og litt dumt at de slutter på norskopplæring når de går over i nav i arbeidspraksis. Muligheten for å forlenge norskopplæring i den sammenheng kunne vi tenkt oss*». Informantene ønsker en mer målrettet norskopplæring rettet mot praksisplassen. Deltakerne kan få utvidet ordforrådet sitt og i større grad tatt i bruk språket i praksissammenheng.

9.4.3 Mulighet for deltidsprogram

Introduksjonsprogrammet skal normalt være et fulltids- og helårig program. Under pandemien har det derimot vært mulig å ha deltidsprogram, dersom det ikke var mulig å tilby fulltid (for eksempel i mangel på praksisplass). Denne tapte programtiden skal deltakerne «få tilbake» gjennom forlengelser. En av informant trekker frem hvor nyttig deltidsprogrammet har vært under korona for å muliggjøre bruk av tiltak. Uten deltidsprogrammet ville kommunen ikke hatt mulighet for å gjennomføre tiltak til introduksjonsprogramdeltakere. Informanten ønsker en forlengelse av deltidsprogrammet, både med tanke på pandemiens stadige begrensninger, men også i normalsituasjon for de flyktingene som ikke passer inn i et normalt løp.

Introduksjonsprogrammet stiller mange krav til deltakerne for oppmøte og gjennomføring. Informanten opplever at ikke alle passer inn i rammene for introduksjonsprogrammet, og at for noen kunne det vært nyttig med muligheten for et deltidsprogram også fremover. Samtidig anerkjenner vedkommende utfordringene deltidsprogram medfører med tanke på kontinuitet og progresjon.

9.5 Oppsummering

Vi ser at de omfattende koronarestriksjonene som har fulgt pandemien i lang tid bekymrer informantene, og kan medføre langsiktige konsekvenser for deltakerne. På grunn av mindre språkpraksis og digital eller avlyst undervisning er det grunn til å tro at deltakerne har hatt et lavere utbytte av norskopplæringen under pandemien. Dette kan få konsekvenser for videre deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

Flere informanter har også trukket frem utfordringer med rettsikkerhet og likebehandling. En skjevfordeling blant kommunene om hvor hardt de enkelte har blitt rammet av koronarestriksjoner, kan ha skapt ulikheter i integreringstilbudet på tvers av kommunene. I utgangspunktet skal det offentlige tilby like tjenester uavhengig av hvor i landet du bor, men utfordringer grunnet koronapandemien kan ha påvirket likhetsprinsippet.

I likhet med Evaluering av integreringspakke I hadde informantene også denne gangen mulighet til å ytre ønsker eller behov de ser for ytterligere tiltak. Flere ønsket ytterligere forlengelser, enten fordi kommunen opplevde det største smittetrykket utover i 2021, eller fordi deltakerne mistet mye under pandemien og flere fikk utvidelser under perioder med restriksjoner. Andre har sett behovet for praksisrelatert språkopplæring hvor de jobber med målrettet norskopplæring rettet mot praksisplassen, mens en av informantene så behovet for å benytte deltidsprogrammet videre.

Det er fortsatt vanskelig å vite hva de langsiktige konsekvensene av pandemien vil være. Mange har hatt barn med hjemmeundervisning og en hverdag preget av karantene og isolasjon, og flere har hatt store deler av sin opplæring under korona. Det er behov for mer forskning om hvordan pandemien har påvirket integreringsprosessen og utbytte av introduksjonsprogram og norskopplæring på lengre sikt.

10 Ny integreringslov

Datainnsamlingen knyttet til evalueringen av midlertidig lov og integreringspakke I fant sted akkurat da kommuner og fylkeskommuner begynte å iverksette ny integreringslov, og det var ikke til å unngå at informantene også reflekterte rundt dette. Vi videreformidlet flere av deres refleksjoner i forrige rapport. En spesiell bekymring var knyttet til deltakere som var i arbeidsrettede løp, da disse var mest påvirket av pandemiltakene. Enkelte informanter ønsket seg større engasjement fra statlig hold med tanke på større ordninger for praksisplasser. Vi samlet også de første erfaringene fra karriereveiledning. Flere informanter uttrykte bekymring for at karriereveiledning skulle bli et sjekkpunkt, heller enn en god prosess for deltakerne, ettersom det er lagt opp tidlig i løpet og at det ikke er lagt opp til gjentatte møter. Det var også ulike synspunkter med tanke på hvorvidt programrådgiverne burde være med i karriereveiledningsmøtet. De kunne ha nyttig informasjon om rammebetingelser, og det kunne forenkle informasjonsdeling. Samtidig kunne de til dels ha det karriereveilederne opplevde som for sterke føringer. Ett karrieresenter pekte på utfordringer med å få gjennomført veiledning innen frister og budsjetter der bosettingen er spredt. Noen informanter tok også opp utfordringer knyttet til å få til økt bruk av videregående opplæring i tråd med ny integreringslov, og etterlyste mer informasjon om hvordan fylkeskommunen skulle ivareta sitt nye ansvar. De nevnte også praktiske utfordringer, slik som at videregående opplæring har ett årlig opptak mens kommunene har løpende inntak i introduksjonsordningen. Til sist tok vi opp risiko for den gruppen deltakere som får betydelig kortere programtid i tråd med ny lov. Også denne gang har ny lov kommet opp i våre intervjuer, og informantene har nå noe mer erfaring enn de hadde sist.

10.1 Generelle tilbakemeldinger

10.1.1 Kom ny integreringslov for tidlig?

Som vi har sett skulle integreringsloven iverksettes samtidig som kommunale, fylkeskommunale og statlige organisasjoner var preget av omorganiseringer. Fylkeskommunen skulle tillegges nye oppgaver som måtte innarbeides i organisasjonen, og integreringsfeltet skulle finne sin plass i organisasjonsstrukturen og den daglige driften. I tillegg har flere fylkeskommuner og kommuner vært gjennom sammenslåinger, IMDi har vært gjennom store omorganiseringsprosesser og et nytt Direktorat for høyere utdanning og kompetanse har blitt opprettet. Samtidig har pandemien medført store utfordringer, som midlertidig lov og integreringspakkene har skullet bære på. Det har med andre ord vært store utfordringer på alle forvaltningsnivå de siste par årene. Å også skulle iverksette en ny integreringslov i denne situasjonen har vært krevende. En informant fra et karrieresenter legger ikke skjul på utfordringene de har stått ovenfor og er av den oppfatning at forholdene ikke lå helt til rette verken på kommunalt eller statlig nivå til at loven burde iverksettes, «*Loven kom kanskje et år for tidlig*». Informanten viser til hvordan også nasjonale organer har hatt utfordringer i denne perioden med store omorganiseringer. Selv har karrieresenteret brukt lang tid på å lande i organisasjonen og finne sin plass. Det har vært nødvendig med slitt «slack» når det gjelder implementeringen av integreringsloven. «*Redningen var at det kom få flyktninger. Også har vi jobbet med å si at vi må få ned skuldrene, ett steg av gangen, så håper vi dette skal bli en bra tjeneste etter hvert*». Den lave pågangen gjorde at karrieresenteret kunne bruke tid på organisasjonen. De tilpasset ambisjonsnivået for utbytte av karriereveiledningene for å gjøre oppdraget overkommelig, og deretter jobbe gradvis med kvaliteten og innholdet når kompetansen, erfaringen og organisasjonen var kommet på plass.

10.1.2 Skepsis om ny oppgavefordeling fra enkelte kommuner

Ny integreringslov og regionreformen innebærer en endret oppgavefordeling. Svarene på IMDi's kommuneundersøkelse indikerer en viss «bekymring for samarbeidet med fylkeskommunen», særlig knyttet til arbeidsfordeling, arbeidsform og logistikk (IMDi 2021a, 14-15). Informantene i vår

undersøkelse har i relativt begrenset grad tatt opp slike bekymringer i denne omgang, men ett av karrieresentrene understreker at de har forståelse for at det kan være litt motstand:

«Kommunene har mistet mye av sitt integreringsarbeid også kommer vi og skal gjøre dette oppdraget. Så det er litt sånn man bør være klar over når man kommer ut til kommunene, det kan være mange grunner til at det er motstand.»

Som vi allerede har vært inne på har endel kommuner tradisjon for å selv gjennomføre karriereveiledning med introduksjonsprogramdeltakere. Det har ikke vært noen formelle retningslinjer og krav til hvordan kommunen skal jobbe med karriereveiledning. Hos noen har for eksempel programrådgiverne tilegnet seg veiledningskompetanse med opplæring det fylkeskommunale karrieresenteret. Da kan det fremstå som lite hensiktsmessig fra kommunens side at de ikke lenger skal veilede selv, spesielt dersom kompetansen på denne spesifikke målgruppen er begrenset på karrieresentrene. Det jobbes imidlertid med kompetanseheving, se for eksempel avsnitt 7.2.2.

10.1.3 Uforutsigbarhet i bosetting i samspill med ny lov

Flere kommuner i Norge har vært ferd med å bygge ned flyktingtjenesten, og for de fleste kommunene har den største utfordringen vært at de ikke fikk de bosettingene de var blitt forespeilet, eller at disse var forsinket. Samtidig opplevde én kommune vi intervjuet å få bosettinger under pandemien som de ikke var forberedt på og til tross for at tjenesten egentlig skulle bygges helt ned.¹³ Ettersom de ikke forventet bosettinger i 2021, hadde de heller ikke forventet å måtte sette seg inn i det nye lovverket på daværende tidspunkt. På grunn av denne uventede bosettingen ble de likevel nødt til å forholde seg til integreringsloven i større grad, i tillegg til daglig drift og oppfølging av deltakere etter midlertidig lov. De opplevde at dette innebar mange nye oppgaver:

«Det er mange ting som skal gjøres etter ny lov. Vi skal lage en plan, en integreringsplan i samarbeid med karrieresenteret, sende til karriereveiledning, kartlegge dem i Kompass som vi ikke har tilgang til. Det er rotete».

Informanten synes det var utfordrende å forholde seg til ny lov når de egentlig ikke skulle motta bosettinger, og med en nedbemannet tjeneste har det vært mange oppgaver på få ansatte. De har vært nødt til å prioritere de nye bosettingene, og informanten er usikker på om det kan ha gått utover tilbudet til deltakerne som hadde rettigheter etter midlertidig lov.

10.1.4 Andre praktiske utfordringer

Både sykdom og lav kapasitet har vært med på å forsinke implementeringen av integreringsloven. En informant har opplevd store administrative forsinkelser under pandemien. Ved tidligere bosetting har kommunen brukt rundt 6-8 uker for å få flyktingene bosatt, sette i gang tiltak og finne praksisplass. Under pandemien har de derimot brukt nærmere 4 måneder på grunn av administrative forsinkelser. På grunn av pandemien har det blant annet tatt lang tid å få time i banken og hos politiet, for eksempel for å ordne BankID. Det har ført til at det tar lengre tid å få de etablert, og flyktingene har vært i en slags «limbo» før de har fått mulighet til å delta i opplæring og praksis. Informanten har også opplevd utfordringer med sykdom blant de ansatte. De er en liten tjeneste og opplevde utfordringer med fravær under implementering av

¹³ Dette kan skje for eksempel på grunn av familiegjenforening, ettersom personer som får familiegjenforening med noen i målgruppen for introduksjonsprogram, også vil inngå i denne målgruppen. Disse bosettingene er ikke i like stor grad annonsert på forhånd.

integreringsloven. Som informanten sier «skal man innføre en ny lov også bare diskutere med seg selv? Nei.»

10.2 Karriereveiledning i tråd med ny integreringslov

I forrige rapport diskuterte vi enkelte spenninger karriereveilederne opplever knyttet til sine nye oppgaver, herunder hvorvidt karriereveiledningen blir et obligatorisk sjekkpunkt eller – som de fleste av dem nok ville ønske – en frivillig prosess (Hernes m.fl., 2021b, 81). Refleksjoner rundt disse spenningene i ny lov kom også fram i den nye runden med intervjuer, i tillegg til enkelte andre refleksjoner som er relevante å løfte fram for å bidra til en god implementering av den nye loven. I henhold til integreringsloven skal fylkeskommunen gjennomføre karriereveiledning for personer i målgruppen for introduksjonsprogrammet. Veiledningen skal gjennomføres *før* det fattes vedtak om introduksjonsprogram, og *innen* tre måneder etter bosetting. Deltakere etter integreringsloven har både en rettighet, men også en plikt, til å gjennomføre karriereveiledning. I lovens forarbeider er det lagt til grunn for de budsjettmessige beregningene at veisøkeren skal få 1,5 time individuell veiledning og 1,5 time gruppeveiledning (Prop. 89 L (2019–2020), 168). Utover disse timene vil personen ha mulighet til å søke karriereveiledning gjennom ordinært system, i den forstand at karrieresentrene er tilgjengelige for alle beboere i fylkeskommunen.

10.2.1 Viktig å sikre at deltakeren treffer en veileder med rett kompetanse

Det er bred enighet om at karriereveiledning av introduksjonsprogramdeltakere i mange tilfeller krever spesialisert kompetanse. Kunnskap om målgruppen og deres utfordringer, samt bruk av tolketjenester sikrer i større grad kvalitet i karriereveiledningen. «*Poenget er å forbedre integrering, da må kvaliteten på veiledning være god. Den må treffe. Spesialkompetanse må til for å veilede mange av dem*». I flere fylkeskommuner har de derfor etablert egne integreringsteam som har ansvaret for å gjennomføre karriereveiledning med veisøkere fra introduksjonsprogrammet. I noen fylker har karriereveilederne allerede erfaring med å veilede denne gruppen, og har dermed kjennskap til hvilke utfordringer som kan oppstå og hvilken situasjon veisøkerne er i. For andre er dette en helt ny oppgave, og karrieresentrene har dermed deltatt på statlige kompetansehevingstiltak om flerkulturell karriereveiledning. Disse er beskrevet i kapittel 7.2.2.

For å sikre at veisøker møter riktig veileder, med den relevante kompetansen innen flerkulturell karriereveiledning, har en fylkeskommune opprettet ulike påmeldingsfunksjoner for de ulike målgruppene. Det vil si at henvendelser angående deltakere i introduksjonsprogrammet har en egen påmelding på nettsiden, slik at denne gruppen ikke havner sammen med andre veisøkere. På denne måten kan lederne for karrieresenteret videresende henvendelser fra denne målgruppen til en spesialisert veileder. I tillegg er det mulig for aktører som bestiller veiledning på vegne av andre å legge ved notater og planer for veisøkeren. Et annet senter har opprettet en egen epostadresse hvor henvendelser angående introduksjonsprogramdeltakere kommer inn. Andre opplever utfordringer med at deltakere bestiller karriereveiledning uten henvisning fra NAV/Flyktningkontor. Ettersom alle har mulighet til å bestille karriereveiledning selv, opplever ett av karrieresentrene at flere deltakere bestiller karriereveiledning uten henvisning. De er da ikke garantert å få en veileder med spesialkompetanse. Det kan gi lavere kvalitet i veiledningen og det er usikkerhet knyttet til om deltakere har rett til å få dekket tolk til samtalen når de bestiller etter ordinært system (se diskusjon nedenfor i punkt 10.2.3).

Man kunne tenke seg at digital karriereveiledning kunne gjøre det enklere eller mer fleksibelt å matche karriereveiledere og veisøkere, spesielt i fylkeskommuner med stor geografisk avstand. Imidlertid har få karrieresentre tatt i bruk digital karriereveiledning. Flere av karrieresentrene opplyser at de tilbyr digital karriereveiledning hvis ønskelig, men at de fleste foretrekker fysiske møter. Begrunnelsen for dette handler i stor grad om hvorvidt digital karriereveiledning er

gjennomførbart for deltakere i introduksjonsprogrammet. Utfordringer med deltakernes digitale ferdigheter er en årsak til at karriereveiledningen gjennomføres fysisk.

10.2.2 Forventningsavklaring

I forrige rapport diskuterte vi hvorvidt programrådgiver skulle være med i veiledningen, og viste hvordan ulike karrieresentre hadde ulik praksis på dette punktet. Behovet for en forventnings- og rolleavklaring som ble fremmet under Evaluering av integreringspakke I (Hernes m.fl., 2021b) vedvarer. Kommunene kommer med ulike forventninger til hva de skal få igjen fra veiledningen. Noen kommuner ønsker at karrieresentrene skal realitetsorientere deltakerne om veien videre. Andre er fast bestemt på at deltakerne skal bygge videre på et løp fra hjemlandet. En informant mener dette kan skape noen fallgruver ettersom noen utdanninger eller erfaringer kanskje ikke egner seg å omdanne til det norske systemet. Dette kan også sies å bryte med de etiske retningslinjene med karriereveiledning, da den nettopp handler om å få mulighet til å endre den veien man har startet på.

Det bryter jo med alle våre etiske retningslinjer i forhold til å kjøre noen fast i et løp fordi du har begynt på det i en annen del av verden, som gjør det vanskelig å omdanne det til det norske systemet.

Flere savner også nasjonale retningslinjer for hva veiledningsnotatet skal inneholde og hvordan det skal utformes. Hvor omfattende skal det være? Hva skal det inneholde? Hvordan skal ordlyden være? Hvilke begreper skal brukes? Hvordan skal informasjonen deles? Dette er noen av spørsmålene informantene ønsker en avklaring på. Samtlige karrieresentre har laget egne interne systemer for hvilken informasjon de gir til kommunene, samt hvordan informasjonen deles. Likevel er det behov for systemer som er forankret i nasjonale føringer slik at karrieresentrene kan stå tryggere i oppdraget. Som en informant fint sier det *«Det er et fagfelt med mange meninger om hva vi skal holde på med»*.

10.2.3 Prosesstilnærming som teoretisk, men ikke praktisk mulighet?

I Evaluering av integreringspakke I var flere informanter bekymret for at karriereveiledning etter integreringsloven skulle være mer et sjekkpunkt enn en prosess. Flere understreket at karriereveiledning må gjennomføres over tid, da det er begrenset hva man får utrettet gjennom ett veiledningsmøte. Karriereveiledernes manglende oppfølgingsmuligheter gjorde også at informantene stilte spørsmålstejn både ved hensikten og utbyttet av veiledningstimen, og flere så at karriereveiledning som en bredere prosess i større grad ville støtte opp om lovens formål. Også i denne evalueringen fremkommer lignende bekymringer. Gjennom samtaler med informantene kommer det tydelig frem at karrieresentrene ønsker å bevare den faglige integriteten. Informantene stiller spørsmålstejn ved stort utbytte veisøkeren får ut ifra den ene individuelle veiledningstimen som det er lagt opp til. En informant sier:

«Hvor mye skal vi få ut av en sånn samtale når det er deltakere som nettopp har kommet? De har kanskje aldri vært i jobb og har enda ikke fått barna i barnehagen, også skal vi snakke om hva de skal jobbe med resten av sitt liv. Det er kanskje det som har vært mest utfordrende.»

Flere trekker frem utfordringene med tidlig veiledning. En informant opplever det som lettvtint og ansvarsfraskrivende at det er den første karriereveiledningen som er obligatorisk. Vedkommende er bekymret for de etiske utfordringene det medfører. Veisøkerne etter introduksjonsloven har hatt kort botid i Norge før de skal gjennomføre karriereveiledning og er derfor ikke godt kjent med de norske rammene. Informanten trekker frem hvordan nordmenn er relativt «institusjonalisert» og har tillit til nasjonale myndigheter, dette er ingen selvfølge for de flyktingene som kommer til Norge. Informanten stiller spørsmålstejn ved å gjennomføre en veiledning som er så betydelig for fremtiden kort tid etter ankomst til Norge, *«Jeg stiller meg kritisk til lov og forskrift. Det kan være en god intensjon, men den skulle vært utformet på et annet vis»*.

Selv om mange informanter er skeptiske til tidlig karriereveiledning, trekker noen også frem at det kan ha visse fordeler. En informant opplever flere veisøkere i denne målgruppen som ivrige etter å se fremover og lage fremtidsplaner. Informanten har fått positiv respons fra deltakere som blir møtt med en tanke om hva de skal gjøre fremover. En annen trekker frem behovet karrieresenteret har for å gjøre oppdraget meningsfullt tross utfordringene. De skal fremme individets ønsker og behov, og ser nytten av at deltakerne får satt fokus tidlig i introduksjonsløpet.

Ett karrieresenter ønsker å gjøre sine karriererådgivere tilgjengelige for programrådgiverne dersom de skulle ha spørsmål angående utdanning og lignende. De er usikre på hvor mye informasjon veisøkeren klarer å huske fra veiledningstimen da det er veldig mye som foregår for målgruppen denne perioden. De ønsker å kunne følge opp veisøkerne tettere enn de forpliktelsene som følger av integreringsloven. Selv om de ønsker å gjøre karriereveilederne tilgjengelige, setter de økonomiske rammene begrensninger for hva de har mulighet for, særlig med tanke på tolkemuligheter. Andre karrieresentre lager avtaler med kommunene om at det hele tiden skal vurderes behovet for videre veiledning. Selv om deltakerne i introduksjonsprogrammet i utgangspunktet har mulighet til å bestille karriereveiledning gjennom ordinært system, krever dette et høyt språknivå. Veiledningen vil dermed komme mye senere i løpet, med mindre kommunene er villige til å dekke tolkeutgiftene. Inntrykket hos informantene er derfor at mulighetene målgruppen har karriereveiledning som en prosess kun virker som en teoretisk mulighet.

I prinsippet kan introduksjonsprogramdeltakere selv bestille videre veiledning, da karriereveiledning er et offentlig tilbud som i tråd med opplæringsloven skal være gratis og tilgjengelig for alle beboerne i en fylkeskommune.¹⁴ I tillegg trådte ny lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven) i kraft i 2022, som tydeliggjør offentlige organers plikt til å vurdere om det er nødvendig å bruke tolk. I vurderingen skal det blant annet legges vekt på om samtalen kan gjennomføres forsvarlig uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter.¹⁵ Det er imidlertid oppfatningen til informantene at deltakerne ikke vil ha rett til å få dekket tolk til veiledningssamtaler som ikke følger direkte av integreringsloven eller midlertidig lov. En informant uttrykker bekymring for denne løsningen, da veisøkeren må være på et veldig høyt språklig nivå for at karriereveiledningen skal kunne gjennomføres med god kvalitet. I tillegg er ikke veisøkere fra introduksjonsprogrammet garantert veiledere med spesialisert kompetanse om de selv bestiller karriereveiledning. Man kan risikere lavere kvalitet på veiledningstimen fordi karriereveilederen ikke kjenner til de utfordringene som ofte preger veiledningen med denne målgruppen, «*Veldig viktig spørsmål. Hvordan skal personer i introduksjonsprogrammet som ikke er omfattet av loven kunne få tilpasset karriereveiledning?*» Tolkeloven anbefaler at offentlige organer også utenfor tilfellene som omfattes av en plikt til å bruke tolk, likevel bør vurdere å benytte tolk i møte med innbyggere som ikke behersker tilstrekkelig norsk. Dersom det anses som ønskelig at introduksjonsprogramdeltakere reelt skal kunne ha en karriereveiledningsprosess over tid, kan det være behov for å tydeliggjøre eventuelle ansvarsforhold for tolketjenester utover de samtalene som følger av integreringsloven eller midlertidig lov. Et større ansvar for å dekke tolketjenester enn det som følger av disse lovene vil trolig også ha budsjettmessige konsekvenser.

10.3 Oppsummering

Informantene har gjort en rekke refleksjoner som er relevante for implementeringen av ny integreringslov. De påpeker at den nye loven kom på et vanskelig tidspunkt – kanskje litt for tidlig – i lys av omorganisering, pandemi og systemer som ikke var helt klare. Flere opplevde også ulike praktiske utfordringer som følge av at ulike prosesser i bosettingsfasen har tatt mye lenger

¹⁴ Karriereveiledning ble lovfestet i opplæringslova §13-3f 19. juni 2020, i kraft 1. januar 2021.

¹⁵ Jf. Direkte kommunikasjon med IMDIs tolkeavdeling, 25. februar 2022.

tid under pandemien. Bosettingsarbeidet har også vært uforutsigbart i lys av pandemien. Enkelte har vært skeptisk til den nye oppgavefordelingen mellom fylkeskommuner og kommuner.

Også denne gang ga informantene uttrykk for enkelte bekymringer knyttet til karriereveiledning i tråd med ny integreringslov. De understreket at det var viktig å sikre at deltakerne veiledes av personer med rett kompetanse, og at alle parter har de rette forventningene om hva karriereveiledningen skal være. Det understrekes også at det ideelle er at karriereveiledning skjer som en prosess i tid, men at det i praksis ikke legges opp til dette. Flere trekker frem utfordringer knyttet til at veiledningen skal skje så raskt, selv om noen også mener det er positivt. Det er informantenes forståelse at tolk til karriereveiledning kun dekkes om den skjer i tråd med ny lov eller midlertidig lov, og at introduksjonsprogramdeltakere som eventuelt ønsker eller trenger veiledning over tid selv må betale tolk om de har behov for dette. Etter ny tolkelov skal offentlige organer vurdere om det er behov for tolk, og de anbefales også å gjøre det dersom de ikke har plikt til det. Det vil være behov for tydelige signaler om at tolk skal brukes også ved vanlig veiledning dersom dette anses som ønskelig fra statlig hold.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022, 14. januar). *Økte tilskudd til integreringsarbeid under pandemien*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/okte-tilskudd-til-integreringsarbeid-under-pandemien/id2895582/>
- Beregningsutvalget (2021). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020*. <https://www.imdi.no/contentassets/17a47c6e679244d4875e3472e2644592/kommunenes-utgifter-til-bosetting-og-integrering-av-flyktninger-og-personer-med-opphold-pa-humanitart-grunnlag-i-2020.pdf>
- 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
- Folkehelseinstituttet (2022). *Statistikk om koronavirus og covid-19*. <https://www.fhi.no/sv/smittestomme-sykdommer/corona/dags--og-ukerapporter/dags--og-ukerapporter-om-koronavirus/>
- Hernes V., Staver, A.B. og K. Tronstad. (2021a). *Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov*. NIBR-notat 2021:101. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/6512>
- Hernes V., Staver, A.B. og K. Tronstad (2021b). *Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov*. NIBR-rapport 2021:14. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2762831>
- Hvitmyhr, B. L., Brandvol, I. og Mørk, A. (2022, 11. februar). *Regjeringen avlyser eksamen*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/x8dWMn/regjeringen-avlyser-eksamen>.
- Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127?q=integreringsloven>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021a). *IMDis kommuneundersøkelse 2020*. <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2021/imdis-kommuneundersokelse-2020/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021b, 26. august). *Maler for vedtak om introduksjonsprogram og norskopplæring*. <https://www.imdi.no/om-imdi/maler-og-informasjon-pa-flere-sprak/vedtaksmaler/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022, 2. februar). *Spørsmål og svar om integreringspakkene*. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/informasjon-vedrorende-midlertidig-forskrift-om-tilpasning-i-lovgivningen-om-opplaring-i-mottak-introduksjonsprogram-og-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-som-folge-av-utbrudd-av-covid-19/sporsmal-og-svar-om-integreringspakke-ii-og-iii/>
- 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. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/to-av-tre-i-arbeid-eller-utdanning-etter-endt-introduksjonsprogram>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a, 29. januar). *Ny krisepakke på 323 millioner kroner rettet mot flyktninger og nyankomne innvandrere*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen->

[solberg/kd/pressmeldinger/2021/ny-krisepakke-pa-323-millioner-kroner-rettet-mot-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere/id2830643/](https://www.regjeringen.no/pressmeldinger/2021/ny-krisepakke-pa-323-millioner-kroner-rettet-mot-flyktninger-og-nyankomne-innvandrere/id2830643/)

Kunnskapsdepartementet (2021b) *Tildelingsbrev til Kompetanse Norge for 2021.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/e161bcf2b5bb44de99f4c19f45b2bc6e/tidelingsbrev-til-kompetanse-norge-for-budsjettet-2021.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2021c, 14. januar) *Statsbudsjettet 2021 Tillegg til tildelingsbrev nr. 01-2021.*

https://www.regjeringen.no/contentassets/e161bcf2b5bb44de99f4c19f45b2bc6e/tillegg-til-tidelingsbrev-til-kompetanse-norge-nr.-1_2021.pdf

Kunnskapsdepartementet (2021d, 14. januar) *Tillegg nr. 1 til tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2021.*

https://www.imdi.no/contentassets/4e87cc44b54c4564999ccf3ded3c79bb/tillegg_nr_1.pdf

Kompetanse Norge (2021, 15. desember). *Læreplaner i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.* <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Lareplan/#ob=31074>

Lunde H. og Lysen J. (2020). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2013-2017.* Rapporter 2020/39. Statistisk sentralbyrå.

Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. (2020). *Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19* (LOV-2020-05-26-53). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-05-26-53>

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?* <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>

Prop. 89 L (2019–2020) *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).* 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).* Finansdepartementet.

Prop. 78 L (2020-2021) *Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke II).* Kunnskapsdepartementet.

Prop. 79 S (2020-2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 under Utenriksdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og*

fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med pandemien). Finansdepartementet.

Prop. 196 L (2020-2021) *Endringer i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke III)*. Kunnskapsdepartementet.

Statistisk sentralbyrå (januar 2020). *Standard for sentralitet*.
<https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128>

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.

Stortinget (2021, 10. juni). *Voteringsoversikt for sak: Endring i midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 (integreringspakke III)*. Sak nr. 11. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=84933&dnid=1>