



BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov

Vilde Hernes, Anne Balke Staver og Kristian Tronstad

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov

Forfatter: Vilde Hernes, Anne Balke Staver og Kristian Tronstad

NIBR-rapport: 2021: 101

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-333-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 202202

Prosjektnavn: Evaluering av integreringspakken og midlertidig lov

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet

Prosjektleder: Vilde Hernes

Referat: Som en del av en større evaluering, har NIBR gjennomført en underveisevaluering av integreringspakken og midlertidig lov med tilpasninger til introduksjonsloven ('midlertidig lov'). Integreringspakken er en tiltakspakke på totalt 456 mill. kroner som gjennom finansiering av ulike tiltak skulle bidra til å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien. Datainnsamlingen ble gjennomført i januar 2021, og inkluderer dokumentstudier, intervjuer med nøkkelaktører, og spørreundersøkelser til integreringsansvarlige i kommunene og ledere for fylkeskommunale karrieresentre. Vi finner at majoriteten av kommunene og fylkeskommunene har benyttet seg av de ulike tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov ved å gi tilpassede opplegg til den aktuelle målgruppen, men at det er store forskjeller mellom kommunene og ulike fylkeskommuner. Fire av fem kommuner vurderer hovedsakelig at tiltakene har vært tilstrekkelig og forståelige, men notatet fremhever også flere konkrete tiltak til ytterligere forbedringer, særskilt knyttet til informasjon- og veiledningsarbeidet overfor kommunene og karrieresentrene.

Sammendrag: Norsk

Dato: Januar 2021

Antall sider: 30

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>

Innhold

Sammendrag	3
1 Introduksjon.....	6
2 Datagrunnlag.....	7
2.1 Dokumentstudier og intervjuer med nøkkelaktører.....	7
2.2 Spørreundersøkelser til kommuner og fylkeskommunale karrieresentre	7
3 Integreringspakken og midlertidig lov	9
3.1 Økonomiske overføringer.....	10
4 Kommunenes bruk og vurderinger av tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov	11
4.1 Bruk av tiltak i kapittel 1	11
4.2 Kommunenes vurdering av tiltak i kapittel 1	14
4.3 Bruk av tiltak i kapittel 2	19
4.4 Kommunenes vurdering av tiltak i kapittel 2	20
4.5 Overordnet vurdering av tiltakene.....	23
4.6 Kommunenes forslag til justeringer av eksisterende eller ytterligere tiltak.....	25
5 Karrieresentres bruk og vurdering av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov	27
5.1 Bruk av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov.....	27
5.2 Vurdering av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov	28

Tabelloversikt

Tabell 2.1: Svarfordeling etter kommunestørrelse.....	8
Tabell 2.2: Svarfordeling fordelt på fylker	8
Tabell 4.1: Hvis det ble vurdert at deltakere hadde behov for karriereveiledning, har fylkeskommunen gjennomført karriereveiledning for disse? (Fordelt på fylkeskommuner, %)	13
Tabell 4.2: Har kommunen selv tilbudt karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i perioden 1.8.-31.12.2020? (Fordelt på fylkeskommuner, %)	14
Tabell 4.3: Vurder følgende påstand: Samarbeidet om å tilby karriereveiledning med fylkeskommunen har fungert godt. (Fordelt på fylkeskommuner, %)	18

Figuroversikt

Figur 4.1: Har kommunen i den aktuelle perioden tilbudt ...	11
Figur 4.2: Har kommunen i den aktuelle perioden (1.8.-31.12 2020) vurdert behovet for karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i henhold til midlertidig lov?	12
Figur 4.3: Hvis det ble vurdert at deltakere hadde behov for karriereveiledning, har fylkeskommunen gjennomført karriereveiledning for disse?	12
Figur 4.4: Har kommunen selv tilbudt karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i perioden 1.8.-31.12.2020?	13
Figur 4.5: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTVIDET PROGRAMTID for deltakere i sluttfasen av introduksjonsprogrammet:	15
Figur 4.6: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTVIDET OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP:	16
Figur 4.7: Vurder følgende påstander vedrørende regler for FORSTERKET INTRODUKSJONSPROGRAM til deltakere som startet i programmet etter 1.1.2019:	17
Figur 4.8: Vurder følgende påstander vedrørende regler for KARRIEREVEILEDNING TIL INTRODUKSJONSDELTAKERE i henhold til midlertidig lov:	18
Figur 4.9: Har det i den aktuelle perioden vært behov for å...	20
Figur 4.10: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON AV OPPLÆRING I MOTTAKE:	21
Figur 4.11: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON I TILTAK I INTRODUKSJONSPROGRAMMET:	21
Figur 4.12: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON I NORSKOPPLÆRINGEN:	22
Figur 4.13: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTBETALING AV FULL STØNAD til deltakere som ikke har blitt tilbudt introduksjonsprogram på fulltid:	22
Figur 4.14: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTSATT OPPSTART:	23
Figur 4.15: Vurder følgende påstander: De innførte tiltakene i midlertidig lov har vært tilstrekkelige for å tilpasse arbeidet med.....	23
Figur 4.16: Vurder følgende spørsmål (flere svaralternativer er mulig):	24
Figur 4.17: Hvor har dere mottatt og innhentet informasjon om tiltakene i midlertidig lov fra? Flere svaralternativer er mulig.	24
Figur 5.1: Har dere tilbudt karriereveiledning for disse (oppfølgingsspørsmål for de som svarte at de hadde blitt kontaktet av kommuner). N = 10.....	27
Figur 5.2: Vurder følgende påstander vedrørende regler for karriereveiledning i midlertidig lov (antall):	28
Figur 5.3: Hvor har dere mottatt og innhentet informasjon om tiltakene i midlertidig lov fra (antall)? Flere svaralternativer er mulig. N= 12	29

Sammendrag

By- og regionforskningsinstituttet NIBR fikk i desember 2020 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) å gjennomføre en evaluering av integreringspakken og midlertidig lov med tilpasninger til introduksjonsloven (heretter referert til som 'midlertidig lov'). Integreringspakken er en tiltakspakke på totalt 456 mill. kroner som gjennom finansiering av ulike tiltak skulle bidra til å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien.

Midlertidig lov inkluderer to kapitler: Formålet med kapittel 1 i midlertidig lov er å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tiltakene omfatter regler om utvidet introduksjonsprogram, utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forsterket introduksjonsprogram, samt karriereveiledning.

Kapittel 2 har som formål at deltakere i introduksjonslovens ordninger (introduksjonsprogrammet, opplæring i mottak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap) skal få et tilbud etter loven når utbrudd av covid-19 påvirker gjennomføringen. Midlertidig lov åpner derfor for nødvendige tilpasninger som følge av pandemien. Kapittel 2 åpner også for at deltakere skulle kunne få utbetalt full introduksjonsstønad ved fravær som skyldes pandemien.

Prosjektets første leveranse er en underveisevaluering, i form av dette interne notatet, som skal fremskaffe informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes iverksetting og bruk av tiltakene som ble vedtatt, deres vurderinger av eksisterende tiltak, samt behov for justeringer i disse og/eller eventuelt nye tiltak. Datainnsamlingen ble gjennomført i løpet av perioden 4.-26. januar 2021, og er basert på følgende kilder: 1) dokumentstudier, 2) intervjuer med nøkkelaktører, 3) og spørreundersøkelser til integreringsansvarlige i kommunene og ledere for fylkeskommunale karrieresentre.

Utvidet introduksjonsprogram hyppigst benyttet av kommunene

I spørreundersøkelsen til kommunene undersøkte vi om de hadde tilbudt de ulike tiltakene i midlertidig lov til målgruppen. Undersøkelsen viser at det er stor forskjell i kommunenes bruk av tiltakene i kapittel 1. Utvidet introduksjonsprogram er det mest benyttede tiltaket, der 90 % av kommunene svarer at de har tilbudt dette til minst noen av deltagerne. Rundt 2/3 av kommunene tilbød også utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap for minst noen av deltakerne. Det var derimot færre deltakere som har blitt tilbudt forsterket introduksjonsprogram; nesten halvparten av kommunene har ikke tilbudt dette, og under 20 % hadde tilbudt dette til mange eller alle deltakerne i kommunene. Noen flere kommuner har vurdert behovet for karriereveiledning sammenlignet med forsterket program, men over 50 % av kommunene har kun gjort dette for noen få i målgruppen, og 20 % av kommunene har ikke vurdert behovet for karriereveiledning for målgruppen.

Kapittel 2 i midlertidig lov gir kommunene mulighet til å tilpasse ordningene i introduksjonsloven til smittesituasjonen. Muligheten for å redusere eller avlyse tilbud til målgruppene grunnet covid-19 har blitt benyttet av 50 % av kommunene vedrørende opplæring i mottak og generell opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens 70 % av kommunene har måttet redusere eller avlyse tilbud for introduksjonsdeltakere. Over 60 % har hatt behov for å utbetale full stønad til deltakere som ikke har blitt tilbudt introduksjonsprogram på fulltid som følge av covid-19, men det har vært mindre behov for å utsette oppstarten av programmet for nye deltakere. Likevel svarer en del at det fortsatt kan være behov for utsatt oppstart i perioder med høyt smittetrykk eller omfattende nedstengninger.

Kort oppsummert er det betydelig variasjon i kommunenes bruk av tiltakene i den midlertidige loven, men majoriteten av kommunene har benyttet tiltakene for minst noen i målgruppen.

Kommunene ble bedt om å vurdere bruk av tiltakene høsten 2020. Det er naturlig at ikke alle har benyttet samtlige tiltak siden det har vært svært ulik smittespredning og ulike lokale smittevernstiltak i landet utover høsten 2020. Det er også viktig å påpeke at det ikke er et krav eller mål med loven at samtlige deltakere skulle få alle tiltakene, men at dette skulle gjøre det mulig for kommunene å tilpasse eller styrke ordningene i introduksjonsloven ved behov.

Fire av fem kommuner vurderer tiltakene som tilstrekkelige og forståelige

Overordnet sett mener majoriteten av kommunene (mellom 70-80 %) at tiltakene for opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap har vært tilstrekkelige, mens kun et lite mindretall på rundt 10 % er direkte uenig i at tiltakene har vært tilstrekkelige.

Cirka 80 % kommunene svarer at reglene for de ulike tiltakene i kapittel 1 og 2 var forståelige og anvendelige. For forsterket program og karriereveiledning var dette noe lavere, der 70 % var enige i dette. I overkant av 70 % av kommunene mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning om tiltakene, mens 10 % var direkte uenig i dette. Igjen er disse tallene noe lavere for forsterket program og karriereveiledning, der i overkant av 60 % var enig at de hadde mottatt tilstrekkelig info, mens 16 % var direkte uenige.

For tiltakene i kapittel 1 – som er ment å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 – svarer mellom 80-90 % av kommunene at tiltak om utvidet program, utvidet norskopplæring og forsterket program har bidratt til å styrke tilbudet til målgruppene. Vurderingen av karriereveiledning iht. midlertidig lov er noe lavere, der 65 % mente dette hadde styrket tilbudet. For tiltakene i kapittel 1 spurte vi også om kommunene ville tilbudt tiltakene uavhengig av midlertidig lov, og her var kommunene splittet i to. Dette ble illustrert med kommentarer fra to ulike kommuner der én skriver at «*den midlertidige lova er egentleg ikkje noko anna enn det kommunene alt driv med*», men en annen fremhever at det ikke ville vært lett å få til disse endringene uten en lovendring grunnet motstand i byråkratiet for å gjøre noe som ikke er hjemlet i lov/forskrift.

Størst usikkerhet om karriereveiledning

Karriereveiledning iht. midlertidig lov fremskynder iverksettingen av ny ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner iht. ny integreringslov, der kommunene skal vurdere behovet for karriereveiledning og fylkeskommunen skal gjennomføre karriereveiledningen. Ovennevnte sammenligning avdekker at det generelt er mindre bruk av karriereveiledning som tiltak, og at kommunene har vært mer usikre på dette tiltaket. Færre mener at reglene for dette har vært forståelige, samt at informasjon og veiledning har vært tilstrekkelig sammenlignet med de andre tiltakene. Undersøkelsen avdekker også at flere kommuner i stor grad har fortsatt å tilby karriereveiledning i regi av kommunen, selv om det iht. midlertidig lov egentlig er fylkeskommunen som skal stå for gjennomføringen. På spørsmål om kommunene synes samarbeidet om å tilby karriereveiledning med fylkeskommunen hadde fungert godt, svarte halvparten bekreftende, mens 20 % var direkte uenige. Det var også markante forskjeller mellom kommuner i ulike fylkeskommuner, som indikerer at noen fylkeskommuner i større grad enn andre har fått startet opp samarbeid om karriereveiledning.

Undersøkelsen blant de fylkeskommunale karrieresentrene avdekker et viktig moment: Finansieringen til fylkeskommunene for karriereveiledning iht. midlertidig lov inngikk i fylkeskommunens rammetilskudd for 2020 (i tråd med vanlig finansieringsmodell for fylkeskommunene), men halvparten av karrieresentrene svarte at ikke hadde mottatt disse styrkede midlene lokalt. At karriereveiledning som tiltak ikke har fungert like godt i alle kommuner og fylkeskommuner kan også ha sin forklaring i at karriereveiledning i henhold til midlertidig lov fremskynder iverksettingen av ny ansvarsfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsene avdekker også at det mange steder ikke eksisterte slike samarbeidsrelasjoner før innføring av ny lov, og at det var krevende å opprette dette raskt i en krisesituasjon. Dette var en bekymring som også var påpekt allerede i høringsrundene. I tillegg var det flere

fylkeskommuner som gjennomgikk omorganiseringsprosesser som ledd i ny regionreform på det aktuelle tidspunktet. Karrieresenterledere som har svart at de ikke har hatt kapasitet til å få på plass tiltakene høsten 2020, skriver likevel at dette er på agendaen i januar 2021 med innføring av ny integreringslov.

Forslag til justeringer i eksisterende tiltak og behov for ytterligere tiltak

Kommunene kom med følgende forslag til ytterligere informasjonstiltak:

- Webinarer med grunnleggende innføring i nye regler som kommer (hva er nytt og hva må kommunen være oppmerksomme på?)
- Illustrerende eksempler som kan tydeliggjøre hvordan deler av regelverket skal fortolkes (f.eks. fraværsregler)
- Utarbeide vedtaksmaler for nye tiltak (f.eks. utvidet programtid).
- Veiledning vedrørende håndtering av doble lovverk og opplæringsløp i årene fremover.
- Koordinering mellom Statsforvalter og IMDi/Kompetanse Norge.

I tillegg blir følgende andre tiltak foreslått av kommunene:

- Tydeliggjøring av hvem som inngår i målgruppen for ulike tiltak.
- Tilskudd til oppdatert IKT-verktøy – både for kommunen og for deltakerne.
- Egne smittevernveiledere for voksenopplæringen.
- Klarere nasjonale retningslinjer om viktigheten av språk og arbeidspraksis – også under pandemien.
- Øremerket tilskudd for tiltak som kan bidra til bedre psykisk helse for målgruppen.
- Generelt forlengede finansiering, og mer øremerkede tilskudd.

Karrieresentrene påpeker behov for tydelige rammer og retningslinjer fra fylkeskommunen på hvordan oppdraget om karriereveiledning skal løses, inkludert en bedre ansvars- og rolleavklaring med samarbeidspartnere. I tillegg påpekes viktigheten av å ha et felles verktøy og metodikk som både kommune og fylket jobber med. Disse sistnevnte innspillene er ikke bare viktige for arbeidet med å iverksette midlertidig lov, men er også svært aktuelle for iverksetting av ny integreringslov fra januar 2021.

1 Introduksjon

By- og regionforskningsinstituttet NIBR fikk i desember 2020 i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet (KD) å gjennomføre en evaluering av integreringspakken og midlertidig lov med tilpasninger til introduksjonsloven (heretter referert til som 'midlertidig lov'). Prosjektets første leveranse er en underveisevaluering, i form av et internt notat, som skal fremskaffe informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes iverksetting og bruk av tiltakene som ble vedtatt, deres vurderinger av eksisterende tiltak, samt behov for justeringer i disse og/eller eventuelt nye tiltak.

Notatets struktur

Notatet inneholder følgende: Først beskrives datagrunnlaget som notatet baserer seg på (kapittel 2), før vi gir en kort oversikt over prosessen og tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov (kapittel 3). I kapittel 4 presenterer vi kommunenes bruk og vurderinger av tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov, samt en oppsummering av kommunenes forslag til justeringer av eksisterende tiltak og/eller ytterligere tiltak. I kapittel 5 presenterer vi karrieresentrene bruk og vurderinger av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov, samt deres forslag til justeringer av eksisterende tiltak og/eller ytterligere tiltak. Sammendraget innledningsvis er ment som en sammenstilling av overordnede funn, mens de påfølgende kapitlene er ment som en utdyprning av disse overordnede funnene.

2 Datagrunnlag

Datainnsamlingen ble gjennomført i løpet av perioden 4.-26. januar 2021 (med levering av notatet 29.januar). Vi har gjennomført datainnsamling i det omfang og den utstrekning som har vært mulig i lys av den korte fristen. Vi har basert oss på følgende kilder: 1) dokumentstudier, 2) intervjuer med nøkkelaktører, 3) og spørreundersøkelser til kommuner og fylkeskommunale karrieresentre.

2.1 Dokumentstudier og intervjuer med nøkkelaktører

Dokumentstudiene har inkludert høringsrunder i forbindelse med lovendringene, intern korrespondanse mellom KD og underliggende direktorater (unntatt offentligheten) samt tidligere undersøkelser, herunder rapporten «Vi har nå holdt hjulene i gang. Kommunenes integreringsarbeid under koronautbruddet» av Fafo (2020), «temperaturmålinger» som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomførte våren og høsten 2020 i utvalgte kommuner og rapporten: utarbeidet av Kompetanse Norge basert på kvalitativ informasjon innhentet fra norskopplæringen.

Vi har videre gjennomført digitale gruppeintervjuer med Kunnskapsdepartementet, IMDi, KS og Kompetanse Norge. Disse intervjuene har tatt for seg prosessen frem mot utarbeidelse av tiltak (herunder problemforståelse), foreløpige tilbakemeldinger og inntrykk, og vurderinger på bakgrunn av disse. Det kom frem i intervjuene at aktørene hadde relativt lite informasjon om iverksettingen på daværende tidspunkt, men informasjonen fra intervjuene er benyttet som bakgrunnsinformasjon og til å utarbeide relevante spørsmål til spørreundersøkelser til kommuner og karrieresentrene i fylkeskommunene.

2.2 Spørreundersøkelser til kommuner og fylkeskommunale karrieresentre

Spørreundersøkelsene til kommunene ble sendt til integreringsansvarlige i 342 kommuner (inkludert bydeler i Oslo). Utvalgsriteriet var at kommunen hadde minimum 5 deltakere i introduksjonsprogram i 2019. Undersøkelsen ble sendt til kommunens postmottak, med henvisning om at den skulle videresendes til integreringsansvarlige i kommunen.

Spørreundersøkelsen til karrieresentrene i fylkeskommunene ble sendt direkte til 33 lederne for karrieresentrene. Grunnet personvern hensyn kunne ikke Kompetanse Norge utdele lederne e-post, men tilbød seg å selv sende ut undersøkelsen på vegne av NIBR, så Kompetanse Norge videreformidlet invitasjonen til undersøkelsen til de aktuelle lederne.

Grunnet den korte tidsfristen for oppdraget ble spørreundersøkelsene ikke pilotert, men Kunnskapsdepartementet og KS kommenterte på skjemaene før utsending. For begge undersøkelsene ble respondentene bedt om å innhente informasjon fra andre relevante aktører/avdelinger om nødvendig. Ved forespørsel fikk de en word-versjon av det fullstendige spørreskjemaet per epost. Respondentene hadde 10 dager tilgjengelig til å besvare undersøkelsen, og det ble sendt ut én elektronisk purring. For karrieresentrene hadde vi mottatt få svar etter 10 dager, så vi sendte en andre påminnelse og utsatte fristen med ytterligere 4 dager.

Svarprosent for kommunene

Totalt 146 kommuner svarte på undersøkelsen, tilsvarende 43 %. Av disse var det 16 % som svarte at de ikke ønsket å delta. Utvalget som faktisk har besvart undersøkelsen er derfor 122 kommuner. Undersøkelsen inkluderer flere *routinger*, som innebærer at respondenten kun får

relevante spørsmål basert på tidligere svar (for eksempel, hvis kommunen svarer at de ikke har deltakere i målgruppen for utvidet introduksjonsprogram vil de ikke få oppfølgingsspørsmål for vurderinger av dette tiltaket). Dette medfører at antall respondenter per spørsmål (N) varierer for de ulike spørsmålene, og N er derfor spesifisert under hver tabell.

Er dataene representative?

En analyse av kommunene som har svart viser at det er en liten overrepresentasjon av svar fra større kommuner (10 000+ innbyggere), og tilsvarende underrepresentasjon av spesielt kommuner med færre enn 2000 innbyggere (Tabell 2.1). Svarene må derfor tolkes med en viss varsomhet sett i lys av dette. Det er også gjort en sammenligning av utvalg og faktiske svar fordelt på fylker (Tabell 2.2), men her var det kun mindre forskjeller. Undersøkelsen har derfor god representasjon av kommuner fra samtlige fylker, og en rimelig god fordeling etter kommunestørrelse.

Tabell 2.1: Svarfordeling etter kommunestørrelse.

Størrelse	Utvalg	Populasjon	Diff
<2000	16 %	7 %	-9 %
2 000-4 999	27 %	23 %	-4 %
5 000-9 999	20 %	21 %	1 %
10 000-19 999	15 %	19 %	4 %
20 000-49 999	13 %	16 %	3 %
50 000+	10 %	14 %	4 %
N	342	122	

Tabell 2.2: Svarfordeling fordelt på fylker

Fylker	Utvalg	Respondenter	Diff
Agder	7 %	6 %	-1 %
Innlandet	13 %	9 %	-4 %
Møre og Romsdal	7 %	8 %	1 %
Nordland	10 %	11 %	2 %
Oslo	4 %	5 %	1 %
Rogaland	6 %	11 %	5 %
Troms og Finnmark	10 %	8 %	-2 %
Trøndelag	10 %	7 %	-3 %
Vestfold og Telemark	7 %	7 %	1 %
Vestland	12 %	11 %	-2 %
Viken	14 %	16 %	3 %
N	342	122	

Svarprosent for karrieresentrene

Totalt 17 ledere for karrieresentrene svarte, tilsvarende 52 %, men av disse var det 5 som svarte at de ikke ønsket å delta, så det er 12 respondenter har faktisk besvart undersøkelsen (36 %). Vi har kun mottatt svar fra karrieresentre i 5 av de 11 fylkeskommunene: Innlandet, Nordland, Troms og Finnmark, Vestland og Viken. Kompetanse Norge informerte oss at karrieresentrene har mange tidsfrister for rapportering i denne perioden og at dette kunne være en årsak til at de ikke hadde mulighet til å prioritere undersøkelsen. Grunnet den lave svarprosenten fra karrieresentrene vil vi behandle disse dataene mer kvalitativt med hovedsakelig deskriptive beskrivelser.

3 Integreringspakken og midlertidig lov

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

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

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

Personer som startet i introduksjonsprogrammet før 1.1.2019, fikk «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», i det som ble omtalt som *utvidet program* (§2, første ledd). For denne gruppa, som presumptivt var i en slutfase av programmet, ble det ikke vurdert at man skulle gjøre store endringer i programmets innhold, men at det kunne være nødvendig med en forlengelse for å kompensere for tapt tid våren 2020, samt sørge for inntektssikring. Personer med rett og plikt til norskopplæring fikk også «rett til utvidet opplæring i norsk i inntil seks måneder» (§3). Disse tiltakene hadde bred støtte i høringsrundene.

For personer som var i en tidligere fase av programmet, med oppstart *etter* 1.1.2019, fikk kommunene mulighet til å tilby *forsterket introduksjonsprogram*. Dette innebar en tidlig innføring av visse elementer fra ny integreringslov (ny integreringslov skulle iverksettes fra 1. januar 2021). Elementene inkluderer rett til revisjon av individuell plan med innføring av sluttmaal (§2, andre ledd). Videre kunne deltakere i introduksjonsprogrammet få vurdert sitt behov for karriereveiledning (§2, tredje ledd). For deltakere som fikk fullført videregående opplæring som sluttmaal ble det også åpnet for rett til tre års introduksjonsprogram, med mulighet til forlengelse inntil ett år.

Flere høringsinstanser var kritiske til tidlig innføring av bestemmelser i ny lov, som på daværende tidspunkt ikke var vedtatt i Stortinget. Flere var særskilt skeptiske til elementene om revisjon av individuelle planer og sluttmaal. En del av denne kritikken var prinsipiell, ettersom ny lov ennå ikke

var behandlet i Stortinget. En annen var mer praktisk, ut fra at man trengte mer tid til å iverksette nye tiltak, og at dette kunne være særskilt krevende å hasteinnføre i en krisesituasjon.

Fremskyndelsen av innføringen av tiltak medførte også at fylkeskommunene allerede i 2020 skulle ha ansvaret for å tilby karriereveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet. Fylkeskommunene fikk nytt ansvar på integreringsfeltet i forbindelse med regionreformen som trådte i kraft 1. januar 2020, og flere fylkeskommuner ble sammenslått. Det var derfor omorganiseringsprosesser på gang i flere fylkeskommuner i 2020 som sammenfalt med iverksettingen av midlertidig lov.

3.1 Økonomiske overføringer

Ved siden av lov- og forskriftsendringene kom det en rekke bevilgninger til kommuner og fylkeskommuner for å dekke merkostnadene ved forlenget og forsterket introduksjonsprogram. Integreringspakken var en tiltakspakke på totalt 456 mill. kroner for å gi et styrket opplæringstilbud for flyktninger og andre nyankomne innvandrere under pandemien, og midlene gikk til ulike formål.

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

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

I tillegg til de omtalte bevilgningene inkluderte integreringspakken midler til Jobbsjansen og digital norskopplæring. Disse ordningene omfattes ikke av dette notatet.

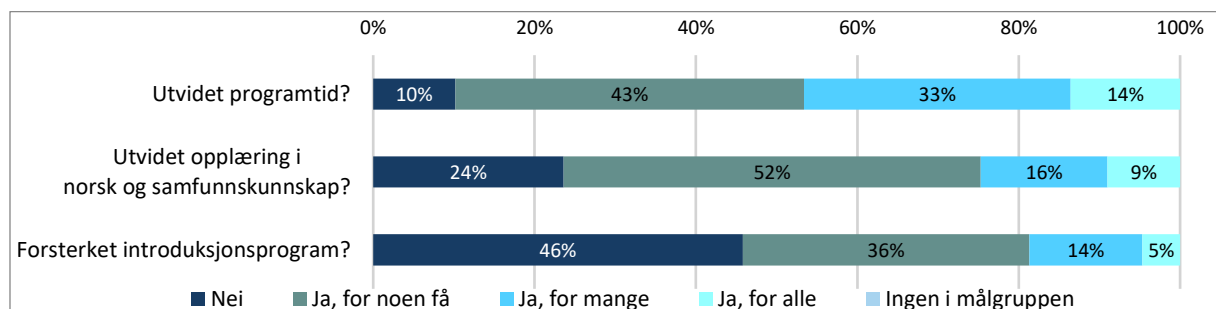
4 Kommunenes bruk og vurderinger av tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov

I det følgende vil vi, basert på spørreundersøkelsen til kommunene, beskrive kommunenes bruk og vurderinger av tiltakene i midlertidig lov. Vi følger bestemmelsene i loven, og behandler først kapittel 1 og deretter kapittel 2.

4.1 Bruk av tiltak i kapittel 1

Formålet med kapittel 1 i midlertidig lov er å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19 for deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Tiltakene omfatter regler om utvidet introduksjonsprogram, utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap, forsterket introduksjonsprogram, samt karriereveiledning. Kapittel 1 trådte i kraft 1.august 2020. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere perioden 1. august - 31. desember 2020 når de svarte.

Figur 4.1: Har kommunen i den aktuelle perioden tilbudt ...



*Svaralternativer «Ingen i målgruppen» og «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 118, 107, 89.

Figur 4.1 viser at 90 % har tilbudt utvidet introduksjonsprogram og 76 % har tilbudt utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap for minst noen deltakere. Majoriteten av kommunene svarte at det kun var 'noen få' i målgruppen som ble tilbudt utvidet program eller norskopplæring. Forsterket introduksjonsprogram er et mindre benyttet tiltak. Nesten halvparten av kommunene svarer at de ikke har tilbudt, og kun i underkant av 20 % har gitt dette til mange eller alle deltakere i målgruppen. Det er likevel viktig å påpeke at det ikke er et krav eller mål med loven at samtlige deltakere skulle få alle tiltakene. Utvidelse av introduksjonsprogrammet var behovsprøvd, og revisjonen av deltakerens individuelle plan kunne derfor resultere i at man opprettholdt samme plan som man hadde. Det var i utgangspunktet ikke behovsprøving av utvidet norskopplæring, men det er opp til kommunen å vurdere hvor lang forlengelsen skal være i handlingsrommet én time til seks måneder. Disse deltakerne hadde heller ikke plikt til å fortsette norskopplæring utover fastsatte timer.

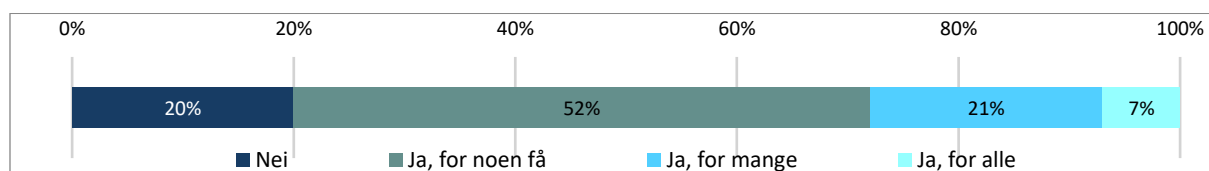
Spesifikt om karriereveiledning

Ansvar for karriereveiledning i kapittel 1 i midlertidig lov er delt ved at kommunen vurderer deltakerens behov og fylkeskommunen sørger for selve karriereveiledningen. I midlertidig lov har fylkeskommunene derfor fått fremskyndet sitt nye ansvar vedrørende karriereveiledning som skulle innføres med ny integreringslov fra 1.januar 2021. En bekymring i sentralforvaltningen var at slike henvisninger ikke hadde kommet, og at kriteriet om behovsprøving kanskje hadde blitt tolket for smalt, eller at kommunene ikke hadde «innarbeidet refleksjonen» om å henvise til fylkeskommunen.

Vi innledet med to bakgrunnsspørsmål, der vi spurte om kommunene «tidligere eller i løpet av høsten 2020 hadde inngått samarbeid med fylkeskommunen om karriereveiledning for introduksjonsdeltakere». 50 % av kommunene svarte at de hadde inngått et slikt samarbeid, men den andre halvparten ikke hadde inngått samarbeid. Nesten 80 % av kommunene oppga også at kommunen selv tidligere har tilbudt karriereveiledning til deltakere i introduksjonsprogram.

Videre spurte vi om bruk av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov.

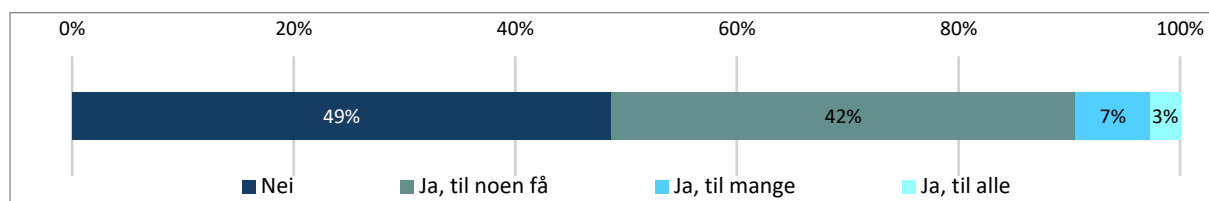
Figur 4.2: Har kommunen i den aktuelle perioden (1.8.-31.12 2020) vurdert behovet for karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i henhold til midlertidig lov?



*Svaralternativer «Ingen i målgruppen» og «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 100

Figur 4.2 viser at 20 % ikke har vurdert behovet for karriereveiledning for deltakere. 80 % har gjort dette for minst noen deltakere, men hovedsakelig for noen få i målgruppen. Kommunene som svarte bekreftende på at de hadde vurdert behovet for karriereveiledning, fikk oppfølgingsspørsmål om fylkeskommunen hadde gjennomført karriereveiledning for disse (Figur 4.3) og om kommunen eventuelt selv hadde gjort dette (Tabell 4.1).

Figur 4.3: Hvis det ble vurdert at deltakere hadde behov for karriereveiledning, har fylkeskommunen gjennomført karriereveiledning for disse?



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 74

Figur 4.3 viser at det i cirka halvparten av kommunene ikke var fylkeskommunen som gjennomførte karriereveiledning for aktuelle kandidater. En analyse av hvordan dette fordeler seg mellom kommuner i ulike fylkeskommuner avdekker relevante forskjeller.

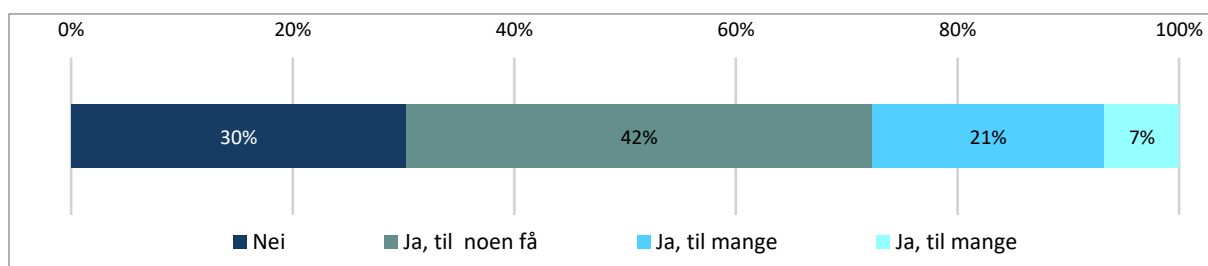
Tabell 4.1: Hvis det ble vurdert at deltakere hadde behov for karriereveiledning, har fylkeskommunen gjennomført karriereveiledning for disse? (Fordelt på fylkeskommuner, %)

Fylkeskommune	Ja, til noen få/ mange/alle	Nei	N
Agder	86	14	7
Rogaland	75	25	4
Viken	71	29	14
Nordland	63	38	8
Trøndelag	60	40	5
Vestland	57	43	7
Innlandet	50	50	8
Trøms og Finnmark	25	75	8
Vestfold og Telemark	25	75	4
Møre og Romsdal	0	100	5
Oslo	0	100	4

*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 74

Tabell 4.1 viser at i Agder, Rogaland og Viken har mellom 70-86 % av kommunene svart at fylkeskommunen har gitt karriereveiledning for minst noen aktuelle kandidater fra august 2020. I kommuner fra Nordland, Trøndelag, Vestland og Innlandet er kommunene mer splittet i om fylkeskommunene har gjennomført karriereveiledningen. Tilsvarende gjelder dette for kun 1 av 4 i Trøms og Finnmark og Vestfold og Telemark, mens det i Møre og Romsdal og Oslo ikke er noen kommuner/bydeler som melder at fylkeskommunene har gjennomført karriereveiledning for aktuelle deltakere. Videre spurte vi om kommunene selv har tilbudt karriereveiledning i den aktuelle perioden.

Figur 4.4: Har kommunen selv tilbudt karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i perioden 1.8.-31.12.2020?



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 119

Figur 4.4 viser at til sammen 70 % av kommunene selv har tilbudt karriereveiledning. Den største andelen kommuner (42 %) har tilbudt karriereveiledning til noen få av deltakerne. Det er også her markante forskjeller mellom kommuner i ulike regioner/fylkeskommuner.

Tabell 4.2: Har kommunen selv tilbudt karriereveiledning til introduksjonsdeltakere i perioden 1.8.-31.12.2020? (Fordelt på fylkeskommuner, %)

	Ja, til noen få/ mange/alle	Nei	N
Agder	100	0	7
Vestfold og Telemark	89	11	9
Innlandet	82	18	11
Møre og Romsdal	80	20	10
Viken	74	26	19
Vestland	69	31	13
Troms og Finnmark	67	33	9
Nordland	64	36	14
Trøndelag	56	44	9
Oslo	50	50	6
Rogaland	42	58	12

*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 119

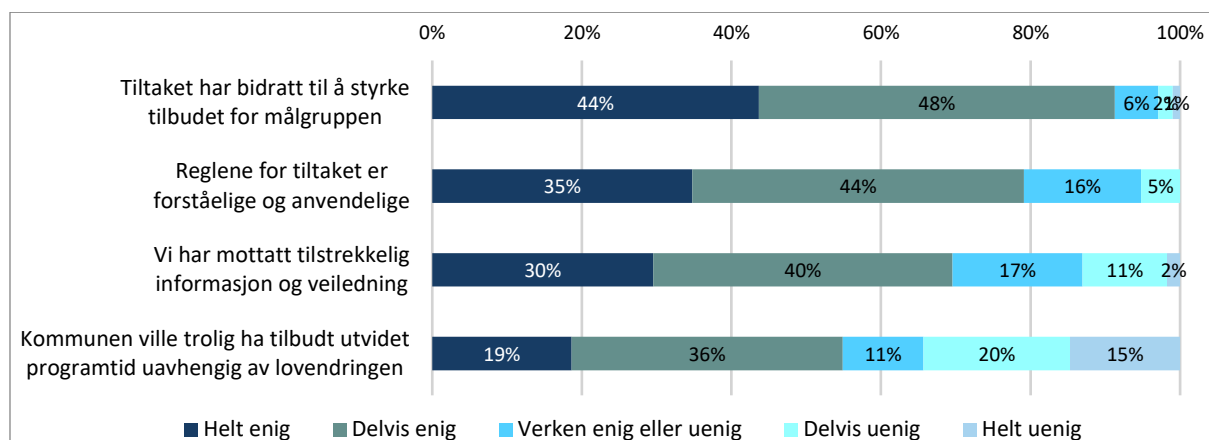
Tabell 4.2 viser at samtlige kommuner svarer at de har tilbudt karriereveiledning selv for minst noen deltakere. Rogaland gjør dette i minst utstrekning, men det er også den regionen med en stor andel kommuner som svarte at fylkeskommunen hadde gjennomført dette for minst noen av deltakerne. Dette viser at sentralforvaltningens antakelse, at mange kommuner i stor grad heller gjennomførte karriereveiledning selv, stemmer.

4.2 Kommunenes vurdering av tiltak i kapittel 1

Kommunene ble videre bedt om å vurdere hvert enkelttiltak i kapittel 1. Kommuner som svarte at de ikke hadde personer i målgruppen for de spesifikke tiltakene fikk ikke disse oppfølgingsspørsmålene, og de som hadde svart «Vet ikke» under bruk av tiltak fikk kun utvalgte relevante oppfølgingsspørsmål. Antall observasjoner (N) varierer derfor for de ulike spørsmålene, og står spesifisert under hver tabell. For samtlige enkelttiltak hadde kommunen mulighet til å komme med konkrete forslag til om noe må tydeliggjøres eller forbedres i fritekst. Foreslåtte forbedringer som er spesifikt knyttet til hvert tiltak står beskrevet etter hver tabell. Forbedringsforslag av mer generell art som gjelder flere tiltak er oppsummert i kapittel 4.6.

Utvidet programtid for deltakere i slutfasen

Figur 4.5: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTVIDET PROGRAMTID for deltakere i slutfasen av introduksjonsprogrammet:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 103, 115, 115, 102

Figur 4.5 viser at over 90 % mente at utvidet introduksjonsprogram har bidratt til å styrke tilbudet for målgruppen (sammenslått helt eller delvis enig). Det fremkommer også at selv om cirka 50 % er enige at kommunen ville tilbudt slike tiltak uavhengig av lovendringen, ville de resterende kommunene mest sannsynlig ikke tilbudt dette uten lovendringen. Cirka 80% mente at reglene var forståelige og anvendelige, mens 70 % mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. 13% var helt eller delvis uenig med sistnevnte påstand om at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon.

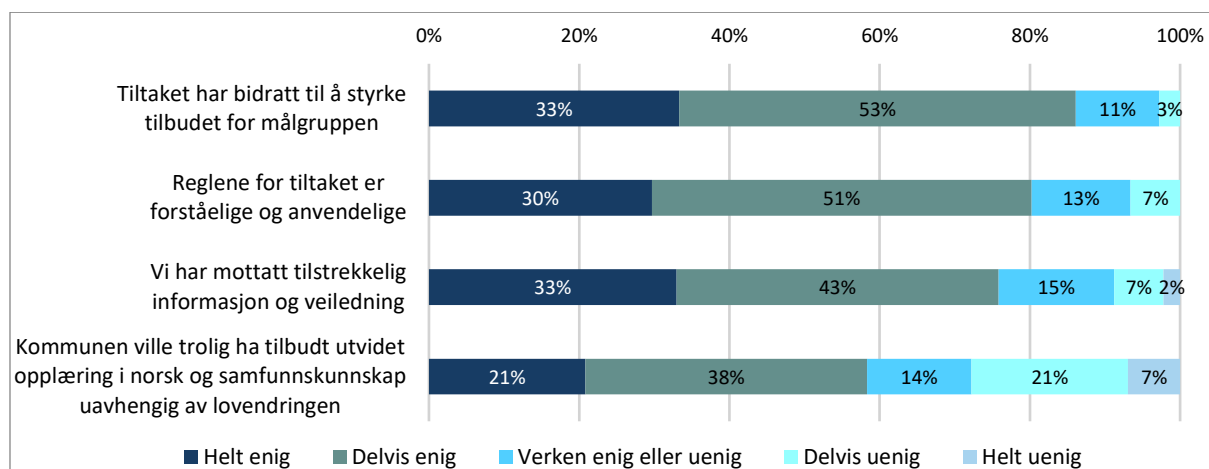
I fritekstsvarene trekker noen kommuner fram uklarheter i regelverket eller punkter de har vært usikre på. Noen kommuner påpeker at det er uklart hvem som inngår i målgruppen for utvidet program, og andre oppfattet at kun de som hadde utdanningsrettet program skulle vurderes for eventuell forlengelse. Dette kan muligens skyldes sammenblanding av begrepene utvidet og forsterket introduksjonsprogram. En kommune svarer at:

Det oppstod uklarheter rundt deltakere som var i utdanningsløp, men som hadde mål om deltidsarbeid ved siden av studiene som del av sin individuelle plan. Vi valgte å tolke det dit hen at de som hadde mål om deltidsarbeid ved siden av f.eks. vgo. hadde rett på utvidet program, men dette kunne vært kommunisert klarere.

Flere nevner at de er usikre på «rekkefølgen», og hvorvidt utvidelsen i midlertidig lov eventuelt må skje etter at kommunen har utvidet til et tredje år innenfor eksisterende rammer. Disse uklarhetene knyttes også opp mot Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og utfordringene kommunene har med å registrere forlengelser der. Det er også et ønske om tydeligere kommunikasjon om at midlertidig lov ikke innebar en *rett* til eller automatisk utvidelse av program, siden en kommune nevnte at mange av deres deltakere har påberopt seg rett til utvidelse.

Utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Figur 4.6: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTVIDET OPPLÆRING I NORSK OG SAMFUNNSKUNNSKAP:



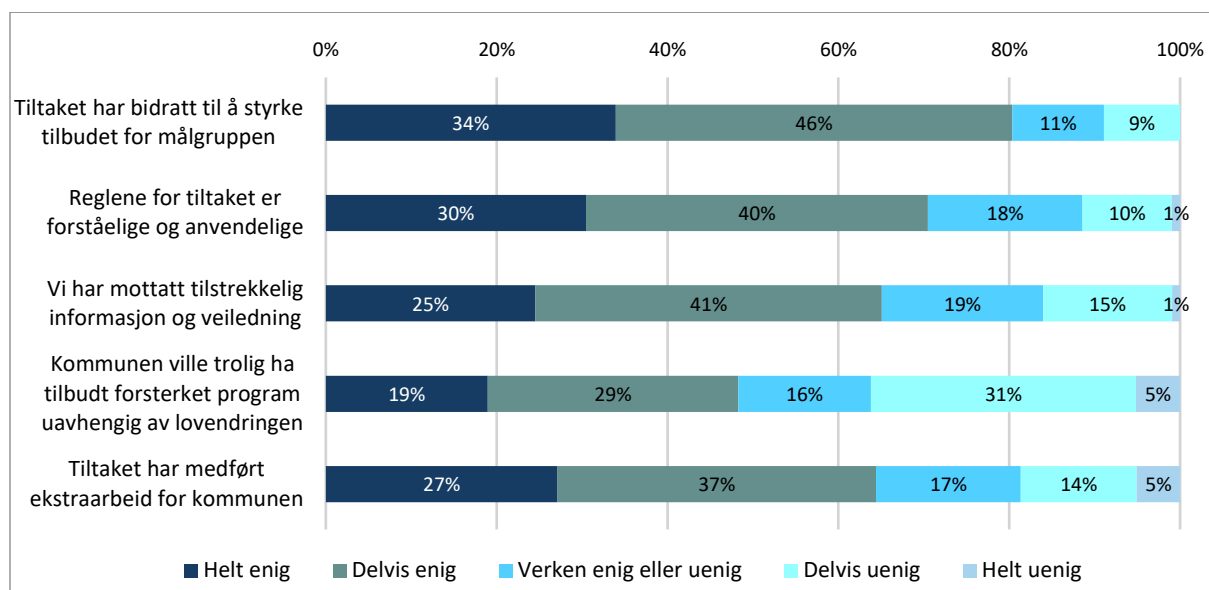
*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 72, 91, 91, 72

Figur 4.6 viser at 86 % mente at utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap har bidratt til å styrke tilbudet for målgruppen (sammenslått helt eller delvis enig). Cirka 80% mente at reglene var forståelige og anvendelige, mens 76 % mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Kommunene vurderer derfor tiltaket om utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap nokså likt som tiltaket om utvidet introduksjonsprogram.

Det fremkommer også at selv om cirka 50 % er enige at kommunen ville tilbudt slike tiltak uavhengig av lovendringen, ville de resterende kommunene mest sannsynlig ikke tilbudt dette uten lovendringen. Fritekstsvarene her illustrerer ytterpunktene i kommunene: mens én bemerker at «den midlertidige lova er egentleg ikkje noko anna enn det kommunane alt driv med», og at de allerede vurderte behov innenfor handlingsrommet de hadde, svarer en annen at lovendringen var instrumentell, og at «dette ville det ikke har vært lett å få til uten en lovendring pga. NIR og rettigheter og motstand i byråkratiet for å gjøre noe som ikke er hjemlet i lov/forskrift.»

Forsterket introduksjonsprogram til deltakere som startet etter 1. januar 2019

Figur 4.7: Vurder følgende påstander vedrørende regler for FORSTERKET INTRODUKSJONSPROGRAM til deltakere som startet i programmet etter 1.1.2019:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 56, 105, 106, 58, 59

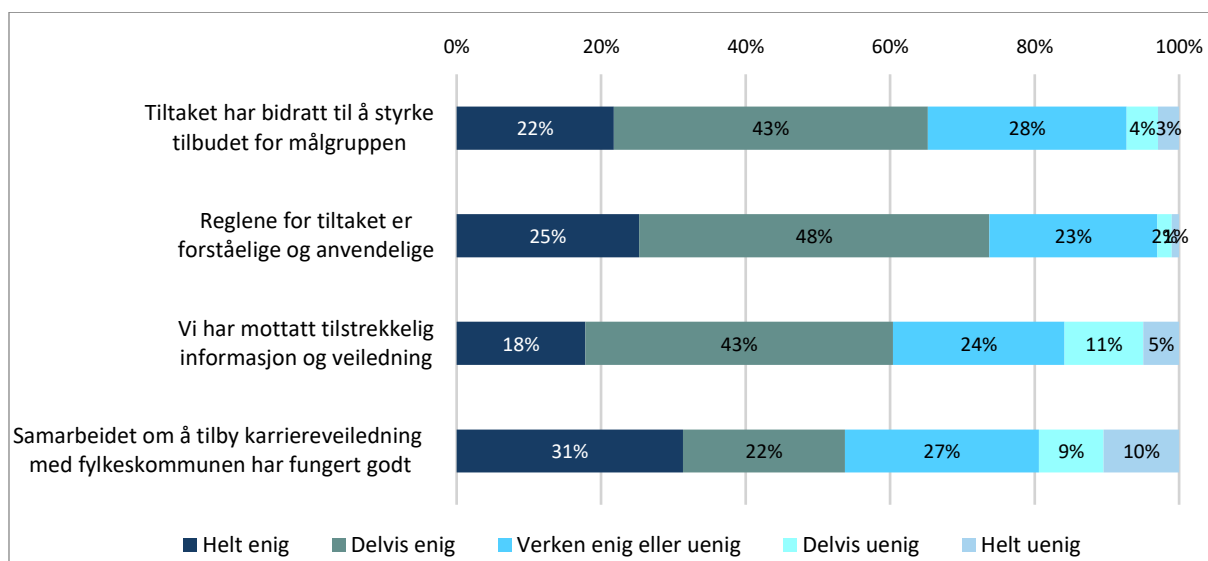
Figur 4.7 viser at 80 % mente at forsterket introduksjonsprogram har bidratt til å styrke tilbudet for målgruppen (sammenslått helt eller delvis enig). Det fremkommer også at selv om cirka 50 % er enige at kommunen ville tilbudt dette tiltaket uavhengig av lovendringen, ville de resterende kommunene mest sannsynlig ikke tilbudt dette uten lovendringen. Cirka 70 % mente at reglene var forståelige og anvendelige, mens 66 % mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Det har derfor vært litt mer usikkerhet tilknyttet regler og informasjon til forsterket program sammenlignet med utvidet program og utvidet opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Over 50% mener også at tiltaket har medført ekstraarbeid for kommunen.

Også for dette tiltaket har det vært uklart for enkelte kommuner hvem målgruppen for ordningen er, og om den også omfatter deltakere som *ikke* har et utdanningsrettet program med slutt mål om fullført videregående opplæring (vgo). Flere kommuner trekker fram at de som fikk forsterket program, var de som allerede gikk i vgo, og at de svakere deltakerne som kanskje hadde størst behov, ikke fikk forsterket program.

En respondent reflekterte rundt den generelle vridningen av introduksjonsprogrammet mot lengre kvalifiseringsløp på videregående nivå, og påpekte at dette i praksis innebar dette i hovedsak at livsoppholdet ble dekket av introduksjonsstønad (kommunalt) heller enn flyktningstipend (statlig) for de som allerede var i et utdanningsløp. Vedkommende trakk på den ene siden fram at det kunne være positivt med oppfølging fra programrådgiver gjennom hele utdanningsløpet, og at det generelt var positivt med den økte dreiningen mot videregående opplæring, men på den andre siden mente vedkommende at det eksisterende tilbudet uansett ikke var godt nok per i dag for deltakere over 25 år.

Karriereveiledning

Figur 4.8: Vurder følgende påstander vedrørende regler for KARRIEREVEILEDNING TIL INTRODUKSJONSDELTAkere i henhold til midlertidig lov:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 69, 99, 101, 67

Figur 4.8 viser at 65 % mente at karriereveiledning i henhold til midlertidig lov har bidratt til å styrke tilbudet for målgruppen (sammenslått helt eller delvis enig), noe lavere enn vurderingen av de andre tiltakene. Cirka 70 % mente at reglene var forståelige og anvendelige, mens cirka 60 % mente at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Dette er også lavere enn kommunenes vurderinger av andre tiltak.

For karriereveiledning ba vi også kommunene vurdere om de synes samarbeidet om å tilby karriereveiledning med fylkeskommunen hadde fungert godt. Her svarer i overkant av 50 % bekreftende på påstanden, mens 20 % svarer at de er helt eller delvis uenige. Det er også her markante forskjeller mellom kommuner i ulike fylkeskommuner.

Tabell 4.3: Vurder følgende påstand: Samarbeidet om å tilby karriereveiledning med fylkeskommunen har fungert godt. (Fordelt på fylkeskommuner, %)

Fylkeskommune	Helt/delvis enig	Verken eller	Helt/delvis uenig	N
Agder	83	17	0	6
Rogaland	75	25	0	4
Vestfold og Telemark	75	25	0	4
Nordland	63	0	38	8
Troms og Finnmark	57	29	14	7
Viken	57	29	14	14
Innlandet	50	17	33	6
Trøndelag	40	40	20	5
Vestland	38	38	25	8
Møre og Romsdal	0	75	25	4
Oslo	0	0	100	1

*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. N = 67

Tabell 4.3 viser at det er store forskjeller i andelen som vurderer at samarbeidet med fylkeskommunen om karriereveiledning har fungert godt (dog for noen fylkeskommuner er prosentene basert på veldig få observasjoner). I Agder, Rogaland, og Vestfold og Telemark svarer majoriteten at det fungerer godt, og ingen er uenige i denne påstanden. I Møre og Romsdal og Oslo har de dårligere erfaringer med samarbeidet, mens kommuner i de andre fylkeskommunene har mer blandede erfaringer.

I fritekstkommentarene for karriereveiledning gjenspeiles kommunenes varierende erfaringer. På den ene siden svarer noen kommuner at de har forsøkt å ta kontakt med fylkeskommunen med spørsmål om hvordan dette skal gjennomføres, men ikke fått svar eller at fylkeskommunen har hatt lite kapasitet. Én kommune skriver også at fylkeskommunen har virket usikker på sitt ansvar og sin rolle for dette. Noen påpeker at det ikke har blitt inngått et samarbeid ennå (av ulike årsaker) men at dette er på agendaen nå som ny integreringslov trer i kraft fra 2021. Flere kommuner påpeker også at de har programrådgivere og personell som har lang erfaring med å tilby karriereveiledning, samt kjenner kommunes lokale forhold, og at disse derfor har gitt deltakerne karriereveiledning ved behov.

På den andre siden beskriver en kommune et meget godt samarbeidsforhold med det fylkeskommunale karrieresenteret:

«Vi har et løpende samarbeid med karrieresenteret, hvor alle som har behov for det får tilbud om karriereveiledning. Programrådgiver deltar ofte på denne veiledningen, og gir også karriereveiledning, og følger opp det som avtales på karrieresenteret. Vi synes dette er viktig, og tiltaket har mye fokus, dette uavhengig av integreringspakken.»

«Det ser ut som om karriereveiledningen er det enkelttiltaket som har skapt litt mer klarhet for deltakerne nå i denne situasjonen - hva må de gjøre for å tilpasse egne ønsker til denne nye situasjonen på arbeidsmarkedet som er en følge av korona. Men hvilken effekt det faktisk kommer til å få er jo det mest interessante.»

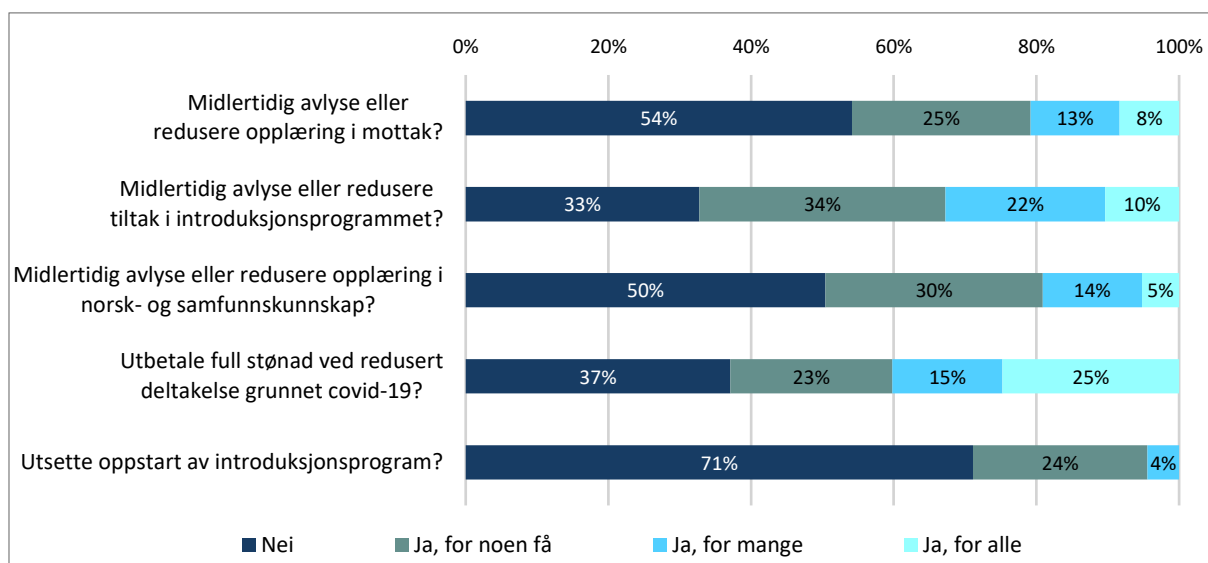
Andre fremhevet at det til tross for skepsis til digital karriereveiledning faktisk fungerte veldig godt over teams eller gjennom andre nettløsninger.

Ellers ble det påpekt at det har vært litt uklart hvem som inngår i målgruppen, altså om det må tilbys utvidet eller forsterket introduksjonsprogram for at behov for karriereveiledning skal vurderes. Én kommune informerte om at de ikke har igangsatt noe samarbeid om karriereveiledning siden kommunen kjøper tjenester til introduksjonsprogrammet fra en privat arbeids- og inkluderingsbedrift.

4.3 Bruk av tiltak i kapittel 2

Formålet med kapittel 2 i midlertidig lov er at deltakere i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap i størst mulig grad skal kunne få et tilbud når utbrudd av covid-19 påvirker gjennomføringen. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ikke vurdere iverksettingen av loven i sin første fase av pandemien, men å fokusere på iverksettingen i perioden 1. august - 31. desember 2020. Dette var for å få et mest mulig oppdatert bilde av hvordan disse lovendringene fungerte høsten 2020.

Figur 4.9: Har det i den aktuelle perioden vært behov for å...



*Svaralternativer «Ingen i målgruppen» og «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N (kronologisk) = 24, 116, 115, 97, 90

80 % av kommunene svarte at de ikke hadde personer i målgruppen for opplæring i mottak, så for denne påstanden har kun 24 kommuner gjort en vurdering. Figur 4.9 viser at for kommuner som hadde deltakere i mottak svarer cirka halvparten av kommunene at det ikke var behov for å midlertidig avlyse eller redusere opplæringen i mottak, mens den andre halvparten gjorde dette for minst noen av deltakerne.

Cirka 70 % av kommunene har midlertidig avlyst eller redusert tiltak i introduksjonsprogrammet for minst noen deltakere. Det har vært mindre behov for avlysning og reduksjon i opplæring i norsk og samfunnskunnskap i den aktuelle perioden, men 50 % har likevel måttet gjøre dette i perioder for minst noen deltakere.

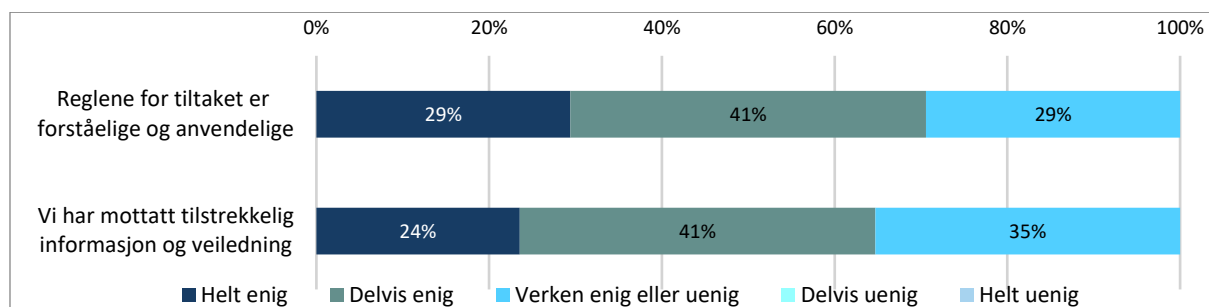
Over 60 % har hatt behov for å utbetale full stønad til deltakere som ikke har blitt tilbudt introduksjonsprogram på fulltid som følge av covid-19, men det har vært mindre behov for å utsette oppstarten av programmet for nye deltakere. Over 70 % av kommunene svarer at det ikke har vært behov for utsatt oppstart, mens 24 % svarer at det kun har vært behov for dette for noen få.

4.4 Kommunenes vurdering av tiltak i kapittel 2

Kommunene ble videre bedt om å vurdere hvert enkelttiltak i kapittel 2. Kommuner som svarte at de ikke hadde personer i målgruppen for de spesifikke tiltakene fikk ikke disse oppfølgingsspørsmålene, og de som hadde svart «Vet ikke» under bruk av tiltak fikk kun utvalgte relevante oppfølgingsspørsmål. Antall respondenter (N) varierer derfor for de ulike spørsmålene, og står spesifisert under hver tabell. For samtlige enkelttiltak hadde kommunen mulighet til å komme med konkrete forslag til om noe må tydeliggjøres eller forbedres i fritekst. Eventuelle foreslåtte forbedringer som er spesifikt knyttet til hvert tiltak står beskrevet etter hver tabell. Forbedringsforslag av mer generell art som gjelder flere tiltak er oppsummert i kapittel 4.6.

Opplæring i mottak

Figur 4.10: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON AV OPPLÆRING I MOTTAK:

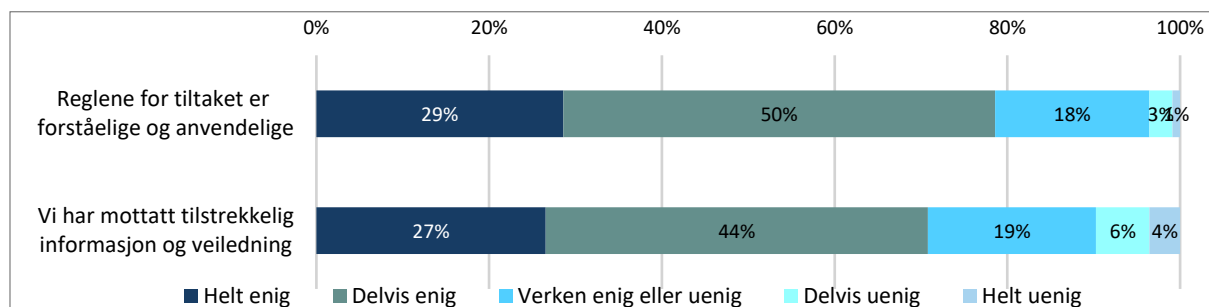


*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 17¹

Figur 4.10 viser at cirka 70 % av kommunene svarte at de var helt eller delvis enig i at reglene for tiltaket var forståelig og anvendelig, samt at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Cirka 30 % svarte verken enig eller uenig. Ingen av kommunene rapporterte at de var direkte uenige.

Midlertidig avlyse eller redusere tiltak i introduksjonsprogrammet

Figur 4.11: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON I TILTAK I INTRODUKSJONSPROGRAMMET:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 112, 113.

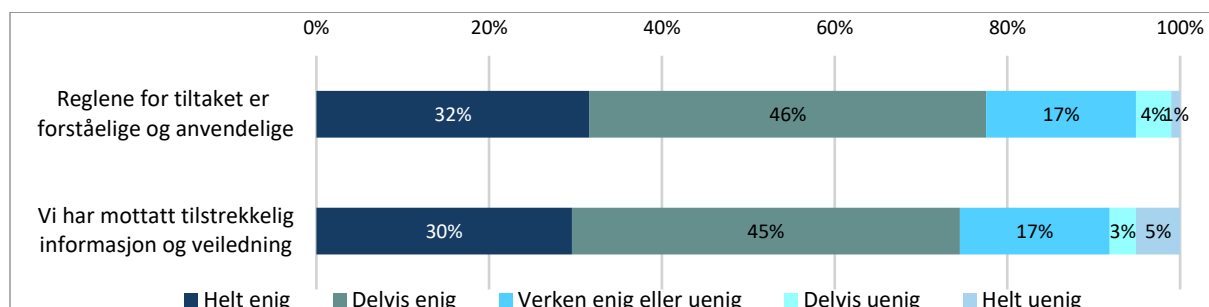
Figur 4.11 viser at cirka 80 % av kommunene svarte at de var helt eller delvis enig i at reglene for tiltaket var forståelig og anvendelig, og cirka 70 % at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Rundt 10 % svarer at de helt eller delvis uenige at de har mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning.

Det var få fritekstkommentarer eller påpekninger til forbedringer for dette tiltaket. Én kommune ytret ønske om informasjon rundt muligheter for alternativ arbeidspraksis. Dette har vært et spesielt utfordrende tiltak å gjennomføre.

¹ Kun 24 kommuner svarte at de hadde personer i målgruppen for tiltak vedrørende asylmottak, og fikk oppfølgingsspørsmålet. Av disse 24 kommunene svarte 30 % «vet ikke» på spørsmålene i figuren over, så N er kun 17.

Midlertidig avlyse eller redusere opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Figur 4.12: Vurder følgende påstander vedrørende regler for mulighet for MIDLERTIDIG AVLYSNING ELLER REDUKSJON I NORSKOPPLÆRINGEN:

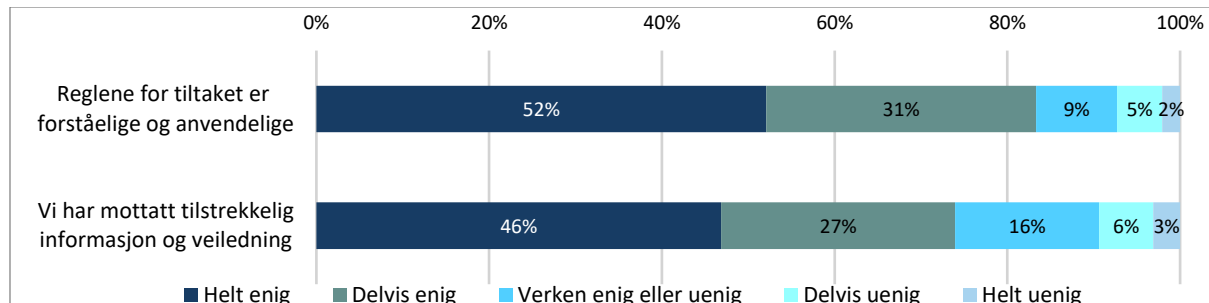


*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 98

Kommunenes vurdering av mulighet for å midlertidig avlyse eller redusere opplæring i norsk og samfunnskunnskap tilsvarer svarene for lignende tiltak for introduksjonsprogram. Figur 4.12 viser at 78 % av kommunene svarte at de var helt eller delvis enig i at reglene for tiltaket var forståelig og anvendelig, og 75 % at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Det var få fritekstsvar om forbedringer for dette tiltaket, men flere respondenter skriver at ansvaret for norskopplæringen tilhører en annen enhet, noe som indikerer at de sannsynligvis ikke hadde hatt tid til å innhente svar fra andre ansvarlige enheter (grunnet kort svarfrist på undersøkelsen).

Utbetale full stønad til deltakere som ikke har fått tilbud på fulltid

Figur 4.13: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTBETALING AV FULL STØNAD til deltakere som ikke har blitt tilbudt introduksjonsprogram på fulltid:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 96

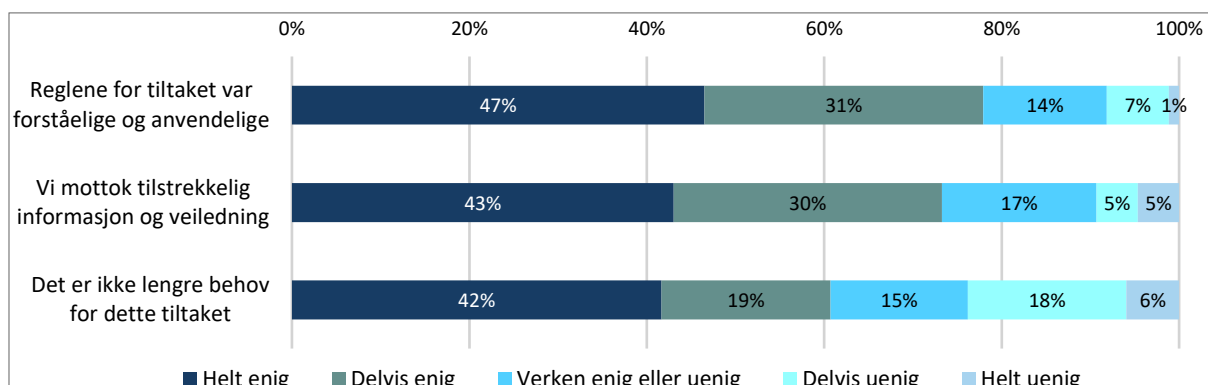
Figur 4.13 viser at over 80 % av kommunene svarte at de var helt eller delvis enig i at reglene for utbetaling av full stønad var forståelig og anvendelig, og over 70 % at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Rundt 10 % svarer at de helt eller delvis uenige at de har mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning.

Det var få kommentarer eller påpekninger til forbedringer her, men én utfordring som er nevnt (også i enkelte andre sammenhenger), var knyttet til tolkning av fraværsreglene, og hva slags fravær som egentlig er å regne som koronarelatert.

Utsatt oppstart av program

Frem til november 2020 hadde kommunen mulighet til å utsette oppstart av introduksjonsprogram for personer som kom inn i målgruppen, men som ikke allerede hadde fått vedtak om program. Denne bestemmelsen ble ikke videreført når varigheten til kapittel 2 i midlertidig lov ble forlenget til 1.juli 2021, men vi ba kommunene vurdere tiltaket for perioden hvor det var aktuelt.

Figur 4.14: Vurder følgende påstander vedrørende regler for UTSATT OPPSTART:



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 86, 86, 84

Figur 4.14 viser at nesten 80 % av kommunene svarte at de var helt eller delvis enig i at reglene for utsatt oppstart var forståelig og anvendelig, og over 70 % at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Igjen svarer rundt 10 % at de helt eller delvis uenige at de har mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning vedrørende dette tiltaket.

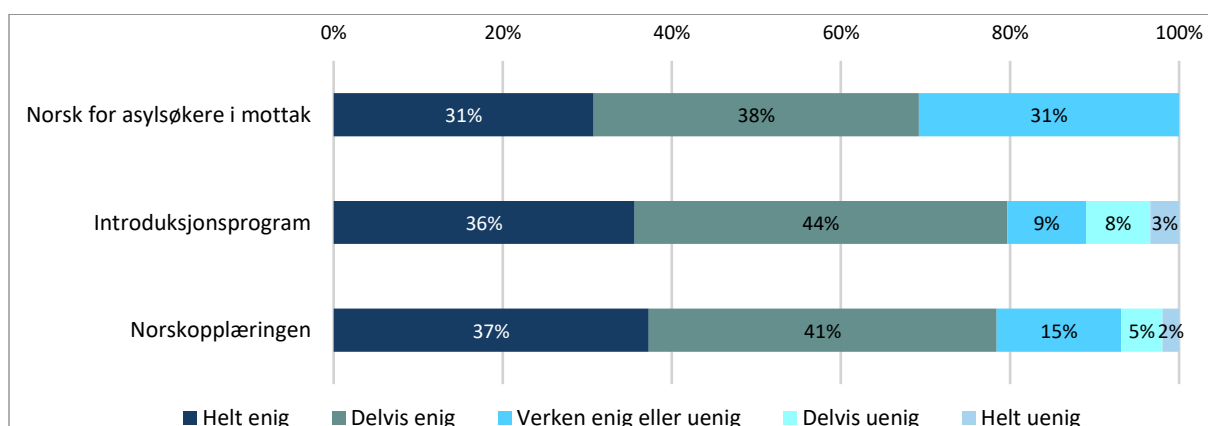
På vurdering av om det fortsatt er behov for dette tiltaket, svarer cirka 60 % at de er enige i dette, 24 % er helt eller delvis uenig, mens 19 % svarer verken enig eller uenig. I fritekstsvarene understreket flere respondenter at behovet for utsatt oppstart ville henge sammen med smittesituasjonen og tiltakene som blir satt inn nasjonalt, og var derfor delvis uenige i at det ikke lenger var behov for det. En respondent presiserte at dette kunne være et aktuelt tiltak også fremover spesielt for de med lav digital kompetanse og som skal begynne med alfabetisering, men at det kunne være uheldig om det ble en sovepute som hindret utvikling av nye løsninger. En annen understreket at de mente det var hensiktsmessig å komme i gang med program heller enn å bli «sittende uvirksomme heime».

4.5 Overordnet vurdering av tiltakene

Avslutningsvis spurte vi om kommunenes overordnede vurdering av om tiltakene hadde vært tilstrekkelige, om de eventuelt burde videreføres, og hvor de har innhentet informasjon om midlertidig lov.

Har tiltakene vært tilstrekkelige?

Figur 4.15: Vurder følgende påstander: De innførte tiltakene i midlertidig lov har vært tilstrekkelige for å tilpasse arbeidet med...

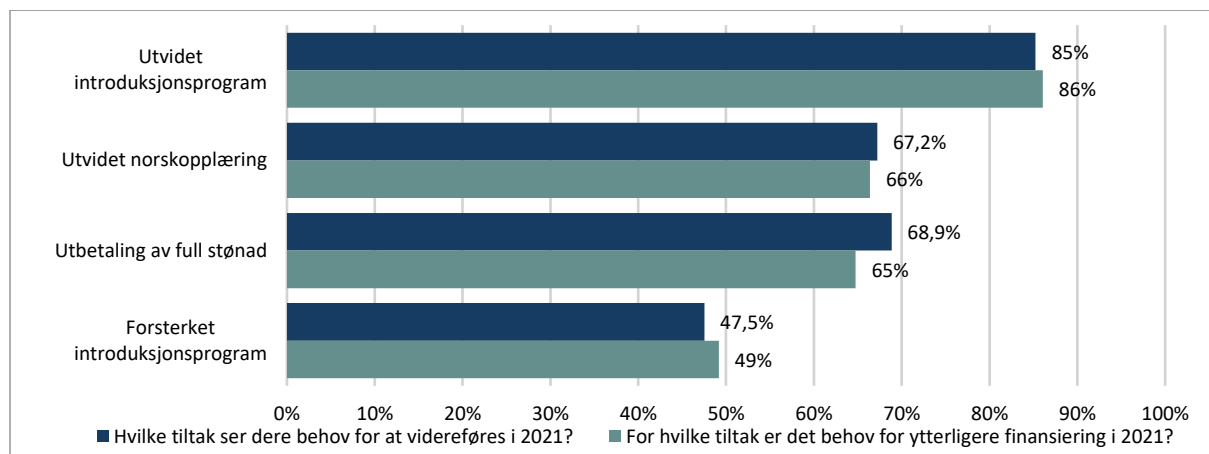


*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 13, 118, 102.

Figur 4.15 viser at kommunene overordnet sett er enige i at tiltakene i integreringspakken og midlertidig lov har vært tilstrekkelige. Cirka 70 % kommuner med personer i mottak er helt eller delvis enig at tiltakene har vært tilstrekkelig og ingen er direkte uenig. Vedrørende tiltakene for introduksjonsprogram og norskopplæring er omtrent 80 % helt eller delvis enige at tiltakene har vært tilstrekkelige, mens 11% (introduksjonsprogram) og 7 % (norskopplæring) er uenige i dette.

Bør tiltakene videreføres?

Figur 4.16: Vurder følgende spørsmål (flere svaralternativer er mulig):

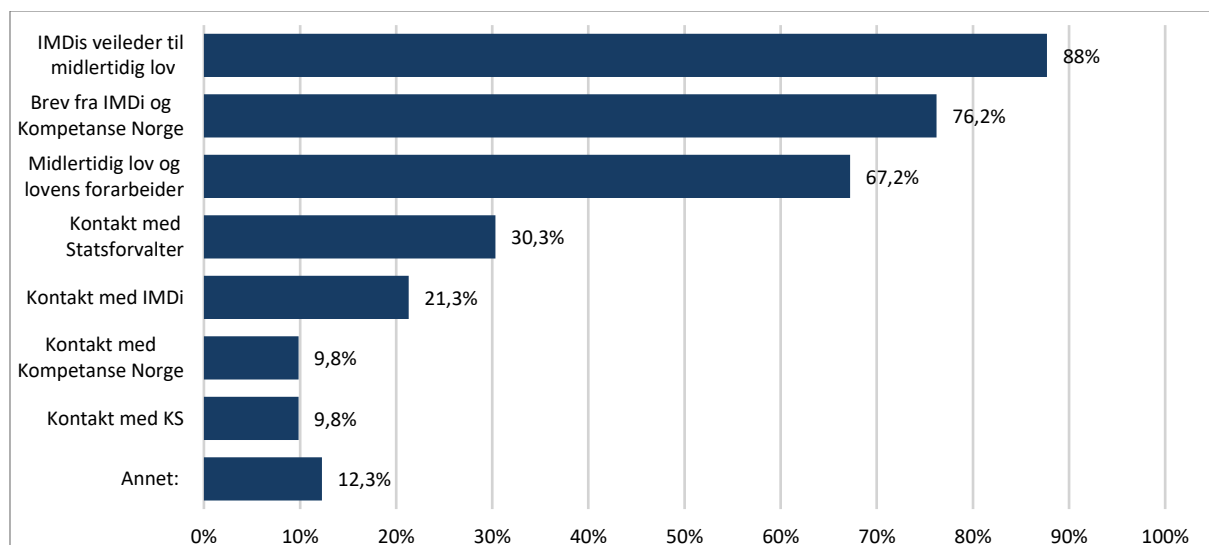


*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert ved utregning av prosenter. **N = 122

Figur 4.16 viser at flest kommuner mener at det er behov for å videreføre mulighet for utvidet introduksjonsprogram (85%), mens neste 70 % mener at man også bør videreføre muligheten for utvidet norskopplæring og utbetaling av full stønad ved fravær grunnet covid-19. Færre kommuner vurderer at det er behov for å videreføre muligheten for forsterket introduksjonsprogram, i underkant av 50 %. Andelen som har ytret behov for ytterligere finansiering samsvarer naturlig nok med andelen som har uttrykt behov for videre videreføring av tiltak.

Hvorfra har kommunene innhentet informasjon om integreringspakken og midlertidig lov?

Figur 4.17: Hvor har dere mottatt og innhentet informasjon om tiltakene i midlertidig lov fra? Flere svaralternativer er mulig.



*Svaralternativet «Vet ikke» er ekskludert. **N = 122

Figur 4.17 viser at nesten samtlige (88 %) kommuner har benyttet IMDi's veileder for midlertidig lov, og majoriteten har også fått informasjon i brev fra IMDi og Kompetanse Norge, samt brukt midlertidig lov og dens forarbeider. 30 % av kommunene har hatt kontakt med Statsforvalter, 20 % med IMDi og rundt 10 % med KS og Kompetanse Norge.

4.6 Kommunenes forslag til justeringer av eksisterende eller ytterligere tiltak

Informasjonstiltak

Mens de fleste kommunene i hovedsak uttrykker at de har fått tilstrekkelig informasjon om de ulike tiltakene, er det en rekke kommuner som har konkrete forslag og ønsker ytterligere informasjonstiltak. Flere kommuner ønsker seg seminarer eller webinarer med grunnleggende innføring i nye regler som kommer, der man for eksempel går gjennom hva som er nytt og hva kommunene burde være oppmerksomme på. Flere etterspør også *illustrerende eksempler* som kan tydeliggjøre hvordan deler av regelverket skal fortolkes, for eksempel knyttet til fraværsreglene. Et annet konkret forslag er å utarbeide vedtaksmaler de kunne ta i bruk for å fatte de vedtakene som eventuelt skulle fattes om utvidet programtid mv.

Videre tar en kommune opp behov for bedre veiledning for hvordan kommunene skal håndtere «doble lovverk og opplæringsløp». I årene fremover vil kommunene ha deltakergrupper i introduksjonsprogrammet som har vedtak, plikter og rettigheter etter ulike lovverk, så dette er et innspill som også har relevans for ny integreringslov.

Det er verdt å merke seg at mange av kommunene har vært i kontakt med statsforvalteren for å innhente informasjon om tolkning av regelverket, mens det er IMDi og Kompetanse Norge som har hatt ansvar for å utarbeide veiledere. Dette kan tyde på at koordinering mellom statsforvalteren og IMDi/Kompetanse Norge er hensiktsmessig, og eventuelt også tydelige kontaktpersoner for kommunene:

Statsforvaltar må gjerne ha meir detaljert informasjon når ein vil drøfte lovverk og bruken av dette, dette gjeld for så vidt alle vendingar i introduksjonsloven. For at kommunane skal kunne nytte lovverket på rett måte treng vi også tydeleg rettleiing i form av ressurspersonar vi kan ringe i Statsforvaltaren eller IMDi.

Ressurser knyttet til digitalisering

En rekke kommuner tok opp ulike behov knyttet til digitalisering. Flere kommuner ønsker tilskudd til oppdatert IKT-verktøy – både for kommunen og for deltakerne. Digitale ferdigheter og utstyr er grunnleggende for å kunne nyttiggjøre seg tilbudet når det ikke er mulig å møtes, og dette er en problemstilling som er tatt opp både i Fafo-rapporten og fra Kompetanse Norge. En kommune beskriver at flyktningetjenesten sørget for innkjøp av digitalt utstyr til deltakerne, mens en annen kommune etterlyser nettopp øremerkede tilskudd til nettopp dette.

Noen av de integreringsansvarlige i kommunene tar opp at behov for digitalt utstyr og kompetanse ikke kun gjelder for norskopplæringen, men kan være nødvendig mer generelt: mens «lærerne har fått mye», har ikke programrådgiverne i samme grad fått verktøy for å utføre arbeidet sitt digitalt.

Smittevern

Et par respondenter i kommunene trekker fram utfordringer med drift av voksenopplæring på rødt nivå, og at målgruppa for introduksjonsprogram og norskopplæring er annerledes enn videregående skoleelever forøvrig. Det kan derfor være behov for egne smittevernveiledere som tar høyde for «alder- og utdanningsforskjellene i målgruppen», slik en respondent påpekte. Mangel på spesifikke smittevernveiledere for voksenopplæringen ble også trukket fram i intervju

med Kompetanse Norge, der det ble diskutert at nettopp denne delen av opplæringen i liten grad har blitt omtalt i pressekonferanser og offentligheten. Én kommune trakk fram at det var en utfordring å gjennomføre undervisning i små kohorter og med tilstrekkelig avstand i sommerferien når skolene ellers har stengt, og at dette gjorde det utfordrende å oppfylle kravet om helårlig tilbud. Forslaget her var å «følge skoleruta» og forlenge programtid deretter.

Utfordringer med avvikling av praksis

En rekke kommuner melder at en spesiell utfordring har vært knyttet til avvikling av arbeids- og språkpraksis under koronaperioden, noe som også ble påpekt i Fafos evaluering (2020) av den tidlige fasen av pandemien. Dette innebærer at de med arbeidsrettet program kan ha blitt ekstra påvirket av nedstengingen. Mens en respondent understreker at «de vanlige tiltakene våre [ikke er] tilgjengelig pga. korona, eksempelvis praksisplasser og samarbeid med næringslivet», nevner en annen at det heller ikke i kommunale etater ble mulig å gjennomføre praksis under pandemien. Denne respondenten ønsket seg «klarere nasjonale retningslinjer til kommunene generelt med viktigheten av språk/arbeidspraksis – også under pandemi».

Fra januar 2021 foreligger det ressurser for gjennomføring av praksis i den digitale fagressursen for introduksjonsprogrammet som IMDi og Kompetanse Norge har produsert i forbindelse med innføring av standardiserte elementer. En mulighet kan kanskje være at denne også videreutvikles med spesielle råd for gjennomføring av praksis i tråd med generelle regler om smittevern, eller at erfaringer fra kommuner som har funnet løsninger på denne utfordringen kan deles her.

Psykososiale tiltak

Et par respondenter tok opp at deltakerne har store oppfølgingsbehov som av ulike årsaker kan være vanskelig å ivareta. Én nevnte at den endrede målgruppa med flere overføringsflyktninger etter deres erfaring krever tettere oppfølging. En annen nevnte behov for en styrket helsesykepleiertjeneste som kan ivareta deltakernes psykiske behov, spesielt ettersom de ble sittende mye alene pga. korona. Det var vanskelig å få gehør for å bruke ressurser på dette lokalt i lys av usikker bosetting og mulig behov for nedbemanning. For å løse dette foreslo respondenten et øremerket tilskudd for tiltak som kan bidra til bedre psykisk helse.

Generelt om finansering/tilskudd

Noen kommuner uttrykte at det var uheldig at midlene for 2020 kom så sent på året, og en kommune meldte at de ikke kunne overføre disse til 2021 på sitt kommunale budsjett. Flere kommuner understreket også behov for forlengnet finansiering, f. eks. ved å gi en ettårig forlengelse av integreringstilskuddet.

I flere sammenhenger ønsket kommunene i større grad at tilskuddene skulle være øremerkede. Det er ikke en ukjent problemstilling at de som driver introduksjonsprogram lokalt i større grad ønsker øremerkede tilskudd enn at de skal gå i den generelle rammen til kommunene.

5 Karrieresentres bruk og vurdering av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov

I det følgende vil vi, basert på spørreundersøkelsen til de fylkeskommunale karrieresentrene, beskrive deres bruk og vurderinger av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov.

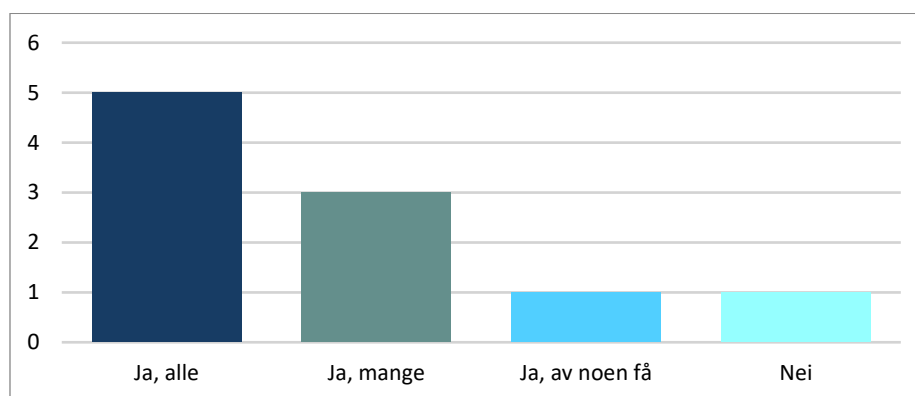
5.1 Bruk av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov

Det er verdt å minne om at karrieresentrene vi har fått svar fra kommer fra Innlandet, Viken, Vestland, Troms og Finnmark, og Nordland. Dette representerer fylkeskommuner som verken ligger på topp eller bunn i Tabell 4.1 som viser kommunenes svar på om fylkeskommunen har gjennomført karriereveiledning for aktuelle deltakere, men er fylkeskommuner som ligger i det midtre siktet med hensyn til gjennomført karriereveiledning.

Som et bakgrunnsspørsmål startet vi med å spørre karrieresentrene om de hadde tilbudt karriereveiledning til deltakere i introduksjonsprogrammet *før* innføring av midlertidig lov i august 2020. Kun én fylkeskommune svarte nei, mens de andre hadde gjort dette for minst noen deltakere. De fleste karrieresentre hadde derfor erfaring med dette tidligere, dog i ulikt omfang. Videre spurte vi om de var kjent med at fylkeskommunen fikk i oppgave å gjennomføre karriereveiledning i henhold til midlertidig lov, og selv om majoriteten svarte positivt, svarte to av tolv karrieresentre at de ikke var kjent med dette.

I henhold til ny lov er det kommunen som skal vurdere og avgjøre om det er et behov for karriereveiledning for introduksjonsdeltakerne, mens fylkeskommunen har ansvar for å gjennomføre det. Det var derfor viktig å avdekke om karrieresentrene faktisk hadde blitt kontaktet av kommuner som ønsker karriereveiledning for deltakere i introduksjonsprogrammet i den aktuelle perioden. På dette spørsmålet svarte kun 2 av 12 karrieresentre at de *ikke* var blitt kontaktet, og halvparten skrev at de var kontaktet av mange eller alle kommunene i regionen. De 10 fylkeskommunene som svarte at de hadde blitt kontaktet av kommunene fikk et oppfølgingsspørsmål om de faktisk hadde tilbudt karriereveiledning til de aktuelle kandidatene.

Figur 5.1: Har dere tilbudt karriereveiledning for disse (oppfølgingsspørsmål for de som svarte at de hadde blitt kontaktet av kommuner). N = 10



Figur 5.1 viser at halvparten svarte at de hadde gjort det for alle, tre karrieresentre svarte for mange, mens ett karrieresenter svarte nei og et annet at de kun hadde tilbudt dette til noen få. Ved spørsmål om hvorfor de eventuelt ikke hadde tilbudt karriereveiledning til de som kommunen har vurdert at deltakerne hadde behov for det, nevnte én respondent manglende kapasitet, utfordringer med digital gjennomføring og mangel på tolk. Andre påpekte mangel på god informasjon og at de var nyoppstartet og fortsatt orienterte seg i dette.

5.2 Vurdering av karriereveiledning i henhold til midlertidig lov

Finansiering og tilgang på midler

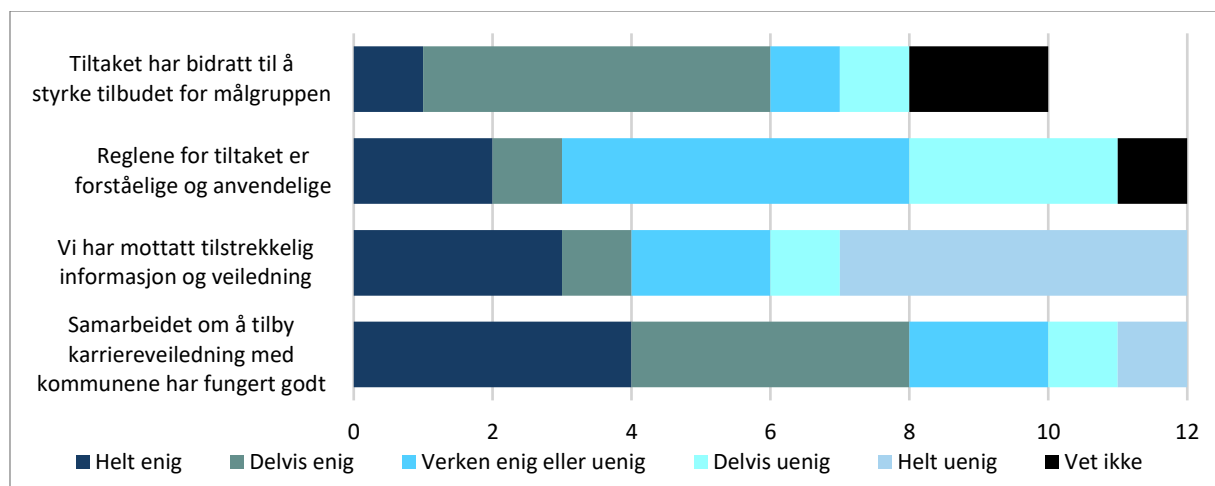
Som nevnt innledningsvis ble midlene fra integreringspakken til fylkeskommunene (10 MNOK i 2020, og 15,4 MNOK i 2021) bevilget gjennom den generelle rammebevilgningen og var således ikke øremerket til det spesifikke formålet. Vi ønsket derfor å undersøke om karrieresentrene hadde mottatt midler lokalt til å gjennomføre karriereveiledning i henhold til midlertidig lov. Her svarte halvparten at de var helt uenige i påstanden om at de hadde mottatt midler lokalt, én svarte «vet ikke», mens de resterende var helt eller delvis enig i påstanden. Det fremkommer derfor at for halvparten av karrieresentrene har midlene fra integreringspakken ikke blitt videreført til denne spesifikke oppgaven (i hvert fall at dette ikke er kjent for de aktuelle karrieresenterlederne).

Vi informerte videre om at det for 2021 er det bevilget 15 millioner i fylkeskommunenes rammetilskudd for å gi karriereveiledning til målgruppen i midlertidig lov, og om de vurderte at det var behov for ytterligere finansiering for å gjennomføre karriereveiledningen for den utvidede målgruppen. Halvparten svarte at de ikke visste, én mente at det var tilstrekkelig, mens fem svarte at det var behov for ytterligere finansiering. Det kunne tenkes at de som svarte at det var behov for ytterligere finansiering var karrieresentre som tidligere hadde svart at de ikke hadde mottatt midler lokalt. En krysssjekk av dette viser derimot at det ikke er et én til én forhold mellom disse spørsmålene, og at de som ser behov for ytterligere finansiering inkluderer karrieresentre som både har svart at de har mottatt midler lokalt og de som ikke har det.

På fritekstsvar om finansiering påpeker respondentene at dette er ressurskrevende arbeid fordi det kreves en prosess over tid med tett oppfølging. Kostnader til bruk av tolk fremheves, og at det trengs mer personell. Det understrekes også at «arbeidet tar tid til å innføre, utvikle og kvalitetssikre».

Informasjon og samarbeid

Figur 5.2: Vurder følgende påstander vedrørende regler for karriereveiledning i midlertidig lov (antall):

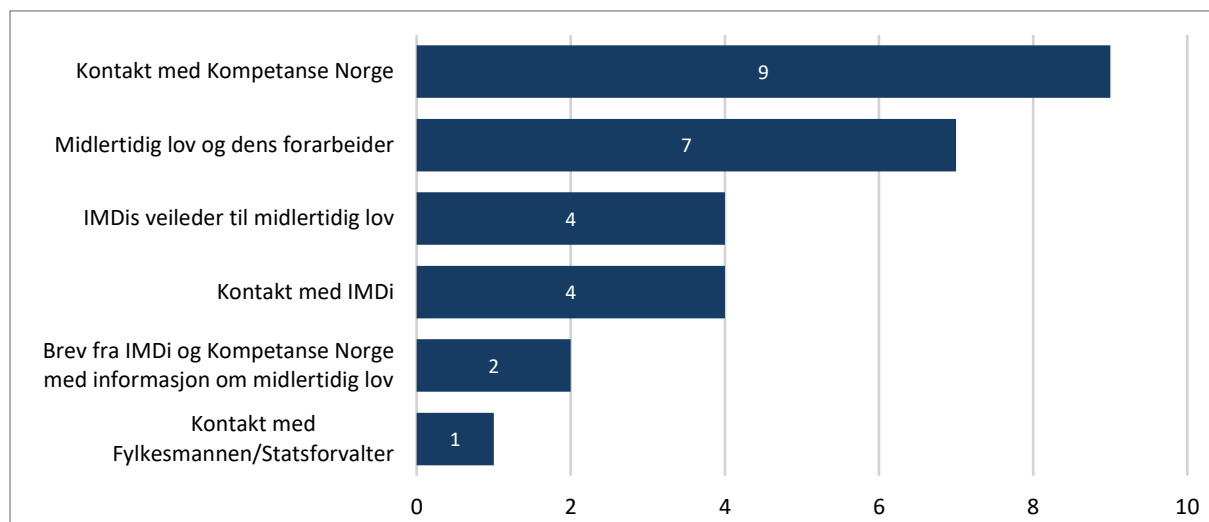


Figur 5.2 viser at cirka halvparten mener at tiltaket om karriereveiledning har bidratt til å styrke tilbudet for målgruppen. Kun tre av tolv svarer at de er helt eller delvis enig i at reglene for tiltaket er forståelige og anvendelige. Respondentene er svært splittet vedrørende om de har mottatt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Fire av tolv svarer at de er helt eller delvis enig i dette, mens nesten halvparten er helt uenig. I frisvarteksten blir også mangel på informasjon trukket frem av flere respondenter:

«Fylkeskommunen må gå ut med mer tydelig og god informasjon om hvordan tiltaket er tenkt løst. Vi opplever at det er dårlig koordinert informasjon som kommer ut til karrieresenteret og samarbeidspartene.»

Kun to av tolv er direkte uenig i at samarbeidet om å tilby karriereveiledning med kommunene har fungert godt, men i fritekstsvarene etterlyses det «tydelige rammer og retningslinjer fra fylkeskommunen på hvordan oppdraget skal løses» samt en «bedre ansvars- og rolleavklaring». Det påpekes også at det er viktig med et felles verktøy/metodikk som både kommune og fylket jobber med. Det åpnes for at det å få IMDinett på plass vil kunne hjelpe å avklare rammene.

Figur 5.3: Hvor har dere mottatt og innhentet informasjon om tiltakene i midlertidig lov fra (antall)? Flere svaralternativer er mulig. N= 12



Figur 5.3 viser at 9 av 12 kommuner har hatt kontakt med Kompetanse Norge, og benyttet midlertidig lov og dens forarbeider som informasjonskilde. Kun en tredjedel har benyttet IMDis veileder eller har hatt kontakt med IMDi, og kun to viser til informasjonsbrev fra IMDi og Kompetanse Norge.

Forslag til ytterligere tiltak for styrke og tilpasse arbeidet med introduksjonsprogram og norskopplæringen

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen til karrieresentrene spurte vi respondentene om de hadde forslag til ytterligere tiltak for styrke og tilpasse arbeidet med introduksjonsprogram og norskopplæringen mer generelt. Et forslag var kompetanseutvikling i lokale nettverk. En annen respondent skriver at «kompetansekartleggingen bør innebære kartlegging av motivasjon, interesser etc. slik at de kommer mer i posisjon til karriereveiledning».

Andre forslag er å styrke grunnleggende ferdigheter for å kunne bestå videregående opplæring, for eksempel yrkesnorsk i mindre grupper tilpasset den enkelte gruppe særskilte behov. Ellers trekkes det frem en utfordring med engelskundervisning:

«Når kompetanse i engelsk og norsk er krav for å begynne på høyere utdanning i Norge, bør det være regelverk på et nasjonalt nivå som bidrar til en smidig overgang i disse fagene fra et tilbud på grunnskoleopplæring for voksne til et tilbud på videregående opplæring for voksne. Det ene drives av kommunen og det andre av fylke. Slik det har vært med flyktninger fra Syria, er det flere som har grunnskole, men ikke engelsk. Da trenger de å begynne å lære engelsk på grunnskole nivå før de tar engelsk faget i videregående opplæring for voksne. Dette gjelder mange flere utlendinger enn kun flyktninger, men også denne gruppen rammes av at de ikke får opplæringstilbud i engelsk i kommunal voksenopplæring under introduksjonsprogrammet - eller at programmets lengde ikke tar hensyn til at de trenger engelsk for å få generell studiekompetanse i Norge.»