



**Benedicte Hollen**

---

# **Integrering, korona og krig**

**Hva skjer med integreringsreformen under to kriser?**

**Masteroppgave i MSL5900**

**OsloMet – storbyuniversitetet**

**Handelshøyskolen**

**Fakultet for samfunnsvitenskap**

## Forord

Studiet på OsloMet har gitt meg god anledning til å reflektere over egen jobb; både når det gjelder egen ledelsespraksis og styring i norsk statsforvaltning.

I jobben min er implementering av en ny lov noe veldig konkret og praktisk. Arbeidet med masteroppgaven har vært nyttig for å rydde hodet og ha en mer helhetlig tilnærming til jobben avdelingen og IMDi skal gjøre sammen.

Takk til alle som står på for å bidra til at nyankomne flyktninger skal få et godt tilbud i norske kommuner, også når det stormer. Til kolleger i IMDi, takk for alle samtaler, analyser og refleksjoner som jeg har tatt med meg inn i arbeidet med oppgaven.

Det har vært en stor arbeidsbyrde på jobb de siste årene i tillegg til studier, og jeg er utrolig glad for å omsider være i mål med oppgaven! En stor og dyptfølt takk til min dyktige veileder Inger Marie Stigen, som med sitt skarpe blikk, analytiske hode og ikke minst gode spørsmål, tålmodig har penset meg inn på mer hensiktsmessige spor. Takk også til familien som har utholdt en i overkant fraværende og overarbeidet kone og mamma. Jeg lover å komme sterkere tilbake.

Oslo, 29. november 2022.

Benedicte Hollen.

## Sammendrag

Masteroppgaven omhandler implementering av ny lov om integrering, og hvordan to kriser har påvirket implementeringsprosessen. Både koronapandemien og krigen i Europa med de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina treffer den pågående implementeringen av en integreringsreform og ny lov om integrering. Oppgaven tar for seg virkemidler i implementering og for å møte konsekvensene av de to krisene, omfang av virkemidler og oppdrag og kommunenes respons.

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er utvalgt og relevant litteratur om ulike dimensjoner ved kriser, særlig usikkerhet og kompleksitet. Dette er sett i sammenheng med implementeringsteori og teori om de faktiske iverksetterne av politikk, «bakkebyråkratene» i kommunene, samt teori om virkemidler i iverksetting.

Oppgaven er en komparativ casestudie. I studien er det undersøkt om dimensjoner ved de to krisene kan ha medvirket til variasjon i påvirkning på implementeringsprosessen av en ny lov.

Datagrunnlaget er basert på dokumentstudier. Det er et svært rikt tilfang av offentlige dokumenter både i tilknytning til ny lov om integrering og de to krisene og midlertidig regelverk på feltet. Lovproposisjoner med høringsinnspill viser om og hvordan kommunene har respondert på forslag til regelverksendringer, og tildelingsbrev med oppdrag viser omfang av virkemidler. Nettsider belyser virkemidler i implementering av ny lov og virkemidler for å møte konsekvenser av de to krisene.

Funnene viser at koronakrisen og krisen med flyktninger fra Ukraina har påvirket iverksetting av integreringsreformen ved ny lov om integrering. Variasjonen i påvirkning på en pågående implementering henger sammen med dimensjoner ved krisene som påvirker omfanget av virkemidler, men også at den ene krisen treffer i kjernen av akkurat det politikfeltet loven skal endre. Koronapandemien utsatte i praksis implementering av en ny lov, mens flyktningkrisen kan komme til å utfordre bestemmelser i selve lovverket som skal implementeres.

## Abstract

The master's thesis deals with the implementation of the new Integration Act, and how two crises have affected the implementation process. The corona pandemic, as well as the war in Europe with the high arrivals of displaced people from Ukraine, affects the ongoing implementation of an integration reform and new law. The thesis deals with instruments in implementation and in facing the consequences of the two crises, the scope of instruments and assignments, and the municipalities' response.

The theoretical framework for the thesis is selected and relevant literature on different dimensions of crises, particularly uncertainty and complexity. These dimensions are considered in the context of implementation theory and theory on the actual implementers of politics, the "street-level bureaucrats" in the municipalities, as well as theory on instruments in implementation.

The thesis is a comparative case study. The study investigates whether dimensions of the two crises may have contributed to variation in the impact on the implementation process of a new law.

The data are based on document studies. There is an extensive supply of public documents both in connection with the new Integration Act and the two crises and temporary regulations in the field. Legislative proposals with public hearings show if and how the municipalities have responded to suggestions of adjustments to the regulations, and letters of allocation with assignments show the scope of policy instruments. Websites elucidate the instruments in the implementation of new legislation and instruments to address the consequences of the two crises.

The findings show that the corona crisis and the refugee crisis have affected the implementation of the new Integration Act under the integration reform. The variation in the impact on an ongoing implementation is related to the dimensions of the crises that affect the scope of policy instruments, but also that one crisis hits the core of the very policy field the law is intended to change. In practice, the coronavirus pandemic delayed the implementation of a new law, while the refugee crisis may challenge provisions in the actual legislation to be implemented.

## Innhold

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
Abstract .....	4
1. Innledning.....	7
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	9
1.2 Avgrensing av oppgaven.....	10
1.3 Disposisjon.....	10
2. Bakgrunn og kontekst .....	11
2.1 Fra introduksjonslov til integreringslov.....	11
2.2 Iverksettere av integreringspolitikk.....	14
2.3 Implementering og kriser .....	16
2.3.1 Case 1-koronakrisen .....	16
2.3.2 Case 2- flyktninger fra Ukraina .....	17
3. Teoretisk rammeverk.....	18
3.1 Kriser og politikktutforming.....	19
3.2 Implementering og virkemidler i krisetider.....	23
3.2. 1 Virkemidler-omfang og sammensetning .....	27
3.2.2 Iverksetters respons .....	29
3.3. Forventinger til funn.....	31
4. Metode og design.....	31
4.1 Forskningsdesign .....	32
4.2 Datainnsamling.....	33
4.3 Dataenes reliabilitet og validitet .....	34
5. Empiri .....	36
5.1 Omfang av midlertidig regelverk og oppdrag i møte med de to krisene .....	36
5.2 Sammensetning av virkemidler i møte med de to krisene.....	40
5.2.1 Særskilte virkemidler i møte med koronapandemien.....	41
5.2.2 Særskilte virkemidler i møte med flyktningkrisen.....	43
5.3 Involvering av kommunene og deres respons i høringer .....	45
5.3.1 Involvering av kommunene og deres respons i høringer tilknyttet koronapandemien .....	47
5.3.2 Involvering av kommunene og deres respons i høring tilknyttet flyktningkrisen .....	49
5.4 Oppsummert om virkemidler og respons under krisene .....	50
6. Analyse .....	51
6.1 Dimensjoner ved krisene og omfang og sammensetning av virkemidler .....	53
6.2 Kommunenes respons og evne og vilje til handling .....	57

6.3 Ulike typer kriser- ulik håndtering? .....	62
7. Avslutning .....	63
8. Litteraturliste .....	65

#### Figurliste

Figur 1 Oversikt over aktører på integreringsfeltet (Hernes 2022).....	16
Figur 2 Faser i politikksyklusen (Howlett 2019) .....	24
Figur 3 Modell for implementering, Van Meter & Van Horn (1975).....	25
Figur 4 Modell for implementering under kriser.....	52
Figur 5 Justert modell for faser i politikksyklusen .....	61

#### Tabelliste

Tabell 1 Tidslinje ny integreringslov og virkemidler for implementering .....	14
Tabell 2 Kriser; usikkerhet og kompleksitet .....	23
Tabell 3 Tidslinje ny lov og koronapandemien .....	38
Tabell 4 Tidslinje ny lov og flyktningkrisen .....	40
Tabell 5 Oversikt over virkemidler i implementering av ny lov og midlertidig regelverk .....	44
Tabell 6 Relevante høringsprosesser dokumentert i lovproposisjoner med antall høringsvar fra kommunene .....	46
Tabell 7 Kriser og påvirkning på implementeringsprosesser .....	63

## 1. Innledning

Veien fra politiske beslutninger til implementering og faktisk endring i praksisfeltet, kan være en lang og tidkrevende prosess. Denne oppgaven omhandler hvordan uventede hendelser kan påvirke en slik prosess. Både koronapandemien og krigen i Europa med de høye ankomstene av fordrevne fra Ukraina treffer den pågående implementeringen av en integreringsreform og ny lov om integrering.

Koronapandemien påvirket tilbud av offentlige tjenester, og medførte etter hvert til dels nedstengte tjenester i kommunene inkludert opplæring for nyankomne voksne innvandrere. Krigen i Ukraina har ført til svært høye ankomster av fordrevne flyktninger som har fått innvilget kollektiv beskyttelse, og som har rett til introduksjonsprogram i norske kommuner.

Reformer i offentlig sektor har gjerne en politisk dimensjon med noen overordnede verdier, men er først og fremst ment å medføre endringer i forvaltningen (Stigen et al., 2022, s. 226). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) ble vedtatt i Stortinget 6. november 2020 og trådte i kraft 1. januar 2021. Det er bred politisk enighet om at deltakelse i samfunns- og arbeidsliv er viktig for å integrere flyktninger og innvandrere som er innvilget opphold i Norge. Det å gi den enkelte mulighet til å forsørge seg selv og sin familie er sentralt for å bidra til gode liv for den enkelte, og for å opprettholde en bærekraftig velferdsstat. Den nye loven skal blant annet gi mer likeverdige kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger, med introduksjonsprogram av høyere kvalitet og tilpasset individuelle behov (Integreringsloven, 2021).

Både koronapandemien og situasjonen med tilstrømming av flyktninger fra Ukraina har ført til midlertidige regelverk tilknyttet en fersk lov. Implementering av ny lov har både før og etter loven trådte i kraft foregått i en kontekst som har vært til dels sterkt preget av uventende hendelser, eller det jeg i det videre vil omtale som *kriser*. Kriser er perioder med høyt trusselnivå og mye usikkerhet som forstyrrer et bredt spekter av sosiale, politiske og organisatoriske prosesser (Boin & 't Hart, 2003, s. 545). Hvis kriser påvirker iverksetting, kan forskjellige kriser påvirke implementering av en ny lov på ulike måter? Koronapandemien påvirket svært mange ulike dimensjoner av samfunnslivet i 2020 og 2021. Da de mest inngripende konsekvensene av pandemien omsider var over i starten av 2022, ble Europa rammet av den største angrepskrigen siden 2. verdenskrig med Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022. To kriser som inntreffer i løpet av kort tid gir anledning til å

sammenligne dem, noe som igjen kan gi et bedre utgangspunkt for å se på implementering under kriser.

Litteratur om implementering ser gjerne på iverksetting av ny politikk under normale omstendigheter. Boin og Otten (1996) viser til at der det er en rekke studier som ser på kriser som et «window of opportunity»; en anledning til å skape endring, men lite kunnskap om hvordan kriser påvirker iverksetting av reformer. Det er velkjent at kriser kan være en katalysator for endring (Boin & t' Hart, 2022), men hvordan kriser påvirker allerede pågående implementeringsprosesser som ble iverksatt *før* krisene inntraff er det vanskelig å finne litteratur om. Verken Howlett (2019), som med boken «Designing Public Policies» gir en syntese av nøkkellitteratur om politikktutforming og implementering, eller Hill og Hupe (2014) ved boken «Implementing Public Policy» som oppsummerer sentral litteratur om implementering, tematiserer uventede hendelser eller kriser.

Jeg har ikke hatt som ambisjon å gjennomføre en litteraturstudie, men har gjennomført usystematiske søk i to databaser på søkeord «Implementation and crisis». I Google Scholar ga dette 118 treff. Første treff er en interessant artikkel av Boin og Otten (1996), men denne har fokus på implementering av endringer som resultat av kriser; ikke krisers påvirkning på implementering. Ellers omhandler artiklene med noe relevans *krisehåndtering*. Ett unntak er en artikkel på spansk som ser på implementering av nåværende styringssystem for gruvedrift i Colombia, og kriser i tilknytning til denne implementeringen (Duarte, 2012). Det samme søket, «Implementation and crisis», ga fem treff i Oria. Bare ett av disse var relevant. Dette var en artikkel som viste til tre studier om akselerert implementering av helseådgivning per video på tvers av fire land, med spredning og oppskalering av videorådgivning under pandemien (Shaw et al., 2021). Dette kan tyde på at implementering og kriser sett i sammenheng foreløpig ikke er et felt som har vært gjenstand for mye forskning, og dette har bidratt til å motivere valg av tema.

Staten benytter i utgangspunktet ordinære prosesser og virkemidler i implementering også under kriser, derfor er implementeringsteori sett i sammenheng med relevant litteratur om kriser i oppgaven. Kommunene har en helt sentral rolle i iverksetting av integreringspolitikk, og staten benytter ulike virkemidler for å få iverksatt politikken lokalt.



Studien er en komparativ casestudie som undersøker hvordan henholdsvis koronapandemien og situasjonen med fordrevne fra Ukraina har påvirket implementering av en ny lov. Offentlige dokumenter i form av særlig lovproposisjoner og tildelingsbrev er sett i sammenheng med høringsinnspill og foreliggende rapporter om faktiske konsekvenser for praksisfeltet. Oppgaven vil legge særlig vekt på hvilke virkemidler staten har tilgjengelig i implementering, og hvordan bruken av disse virkemidlene opp mot kvalifiseringstilbud forankret i integreringsregelverket eventuelt har variert med de to krisene.

### 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Utgangspunkt for oppgaven er behov for kunnskap om hvordan kriser på ulike måter kan påvirke implementeringen av en reform. Studien er en komparativ caseanalyse hvor jeg ser på sammenhengen mellom implementering av integreringsreformen ved en ny lov under henholdsvis koronapandemien og situasjonen med flyktninger fra Ukraina.

Studien har følgende problemstilling:

*Hvordan har koronakrisen og flyktningkrisen påvirket iverksetting av ny lov om integrering, og hva kan forklare eventuell variasjon i de to krisenes påvirkning?*

Variasjon viser både til eventuell variasjon i omfang og sammensetning av ulike virkemidler samt mulig variasjon i kommunenes respons og evne og vilje til handling. Sammensetning av virkemidler handler om hvordan staten kombinerer økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler for å omdanne sentral politikk til faktisk handling i kommunene, og hvordan disse virkemidlene i seg selv også kan påvirke det lokale arbeidet i kommunene.

Underordnede forskningsspørsmål er dermed:

1. *Hvordan har de to krisene påvirket omfanget av ulike virkemidler knyttet til iverksetting av integreringsloven og midlertidige regelverk?*
2. *Hvilke typer virkemidler har staten benyttet ovenfor kommunene for å implementere integreringsloven og midlertidige regelverk?*
3. *Hvilken respons har kommunene hatt til regelverk og virkemidler for å implementere både ny lov og midlertidige regelverk under krisene?*

## 1.2 Avgrensning av oppgaven

Begge krisene har hatt store konsekvenser, og har medført tiltak på en rekke politikkområder. Det ville med tanke på både kompleksitet og oppgaves omfang blitt for omfattende å inkludere konsekvenser og andre politikkområder som eksempelvis innvandrings- og arbeidsmarkedspolitikk, selv om disse områdene også påvirker integreringsfeltet. Studien ser på implementering, virkemidler og iverksetters respons knyttet til integreringsreformen, men reformen er avgrenset til ny lov om integrering.

Studien avgrenses til de to krisene opp mot iverksetting av integreringsloven og bestemmelser som regulerer kvalifisering av nyankomne flyktninger, ved integreringslovens §§13 og 14. Videre avgrenses den til kommunene som faktisk iverksettende aktør. Oppgaven omhandler selve prosessen som sådan og konsekvenser ved påvirkning på denne, og ikke resultater eller *outcome* av selve reformen, som ligger mye lenger fram i tid.

## 1.3 Disposisjon

Oppgaven har syv kapitler. Kapittel 1 beskriver tema og bakgrunn for oppgaven og hva som er formålet med studien, presenterer problemstilling og underliggende forskningsspørsmål og avgrensning av tema for oppgaven. I kapittel 2 gjennomgår jeg prosess fram mot ny lov om integrering, samt gir en oversikt over iverksettere av norsk integreringspolitikk før en kort presentasjon av henholdsvis koronakrisen og flyktningkrisen med fordrevne fra Ukraina. Kapittel 3 gjennomgår et teoretisk utgangspunkt for studien med relevant litteratur om kriser og implementeringsteori sett i sammenheng med teori om virkemidler i iverksetting, med utgangspunkt i Hood og Margretts (2007) oversikt over virkemidler (NATO). Avslutningsvis i kapittelet blir det presentert noen hypoteser om funn i studien. I kapittel 4 tar jeg for meg forskningsdesign og metode. Metodekapittelet omfatter også en nærmere beskrivelse av datainnsamling, før jeg avslutningsvis drøfter utfordringer, hvordan datamaterialet er relevant for problemstillingen, og oppgavens reliabilitet og validitet. Kapittel 5 gjennomgår empiri om omfang av sentral håndtering av de to krisene, sammensetning av virkemidler og kommunenes respons. I kapittel 6 analyserer jeg funn opp mot hypoteser i teorikapitlet. Avslutningsvis besvarer jeg i kapittel 7 problemstilling før jeg deler noen refleksjoner om veien videre og behov for mer kunnskap og forskning på feltet.

## 2. Bakgrunn og kontekst

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for prosessen som ledet opp til nytt integreringsregelverk, og presentere iverksettere av integreringspolitikken. Videre omfatter kapitlet en kortfattet beskrivelse av de to krisene, først og fremst ut fra hvordan de på hver sin måte har truffet innvandrings- og integreringsfeltet.

Det er mange aktører som har ansvaret for en vellykket integrering av flyktninger og andre innvandrere; både offentlige myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå, arbeidsgivere, majoritetsbefolkningen og innvandrere selv. Innvandrere og bosatte flyktninger er innbyggere i kommunene, og kommunene har dermed en sentral rolle i integreringen. Integrering har ingen helhetlig definisjon med bred oppslutning. Innen klassisk sosiologi er integrering først og fremst å forstå som en prosess, der noen som kommer utenfra skal innlemmes i majoritetssamfunnet (NOU 2017:2, s. 165).

Det er store ulikheter mellom ulike grupper innvandrere basert på landbakgrunn, årsak til innvandring, kjønn og særlig utdanningsnivå ved ankomst til Norge (NOU 2017:2, s. 85-86). I gjennomsnitt har flyktninger hatt betydelig lavere utdanningsnivå enn majoritetsbefolkningen (NOU 2017:2, s. 89-91).

Sammenlignet med våre nordiske naboer, lykkes Norge relativt godt med overgang til arbeid for flyktninger (Hernes et al., 2019, Hernes et al., 2022a). Kvalifisering av flyktninger krever et komplekst samspill der ulike politikkområder må virke sammen; både den generelle utdanningspolitikken, kompetansepolitikken og arbeidsmarkedspolitikken.

### 2.1 Fra introduksjonslov til integreringslov

Regelverket på integreringsfeltet regulerer kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familiegjenforente. Stortinget fattet i 2002 vedtak om at den sittende regjeringen skulle utforme en introduksjonsordning for målgruppen. I 2003 ble *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (Introduksjonsloven) innført. Loven skulle styrke den enkelte flyktnings muligheter for deltakelse i arbeids- og samfunnsniv, og gi kommunene en mer standardisert ramme for det lokale kvalifiseringsarbeidet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2003). Innføringen av en obligatorisk introduksjonsordning innebar både en rettslig regulering både av hvordan kommunene skulle utforme tjenester for målgruppen, og hvordan flyktingene skulle sikres livsopphold under nødvendig kvalifisering.

Loven omfattet tiltak som skulle gi nyankomne flyktninger og innvandrere bedre muligheter på arbeidsmarkedet, men dette var kombinert med både sanksjoner og insentiver ved at det eksempelvis ble innført en rett, men også plikt til introduksjonsprogram for målgruppen (Kavli et al., 2022).

Selv etter mange år med introduksjonsprogrammet har det vært store variasjoner i innhold og kvalitet i programmet, og store kommunale forskjeller i oppnådde resultater i form av overgang til arbeid og utdanning (Prop. 89 L (2019-2020), s.15).

Stortingsmeldingen *Fra mottak til arbeidsliv- en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 (2015–2016)) presenterte hvordan regjeringen Solberg I så for seg veien videre for integreringspolitikken. Meldingen la særlig vekt på hvordan nyankomne med fluktbakgrunn skal komme raskere i jobb eller utdanning for å oppnå en varig tilknytning til arbeidslivet, og det ble varslet en gjennomgang av regelverket.

Professor Grethe Brochmann ved UiO ledet et utvalg (NOU 2017:2) – ofte benevnt som Brochmann 2-utvalget<sup>1</sup> - som ble satt ned for å vurdere langsiktige konsekvenser av innvandring med særlig vekt på flyktninger, og økonomiske konsekvenser. Utvalget anbefalte blant annet at flere skulle kunne ta utdanning innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Brochmann 2-utvalget støttet foreliggende forskning og evalueringer som pekte mot at innsatsen innenfor introduksjonsprogrammet i større grad må være differensiert og målrettet på bakgrunn av deltakernes medbrakte kompetanse og arbeidserfaring (NOU 2017:2, s. 198-199). Utvalget anbefalte at det ble utviklet et begrenset antall moduler for ulike grupper av deltakere for å hjelpe kommunene med utforming av tilbud og innhold i introduksjonsprogrammet. Brochmann-utvalget pekte også på at det var viktig at velferdssystemet ble analysert for å være mer motstandsdyktig mot eventuelle nye kriser, slik som ankomsten av et da historisk høyt antall flyktninger fra særlig Syria i 2015 og 2016. Det var blant annet usikkerhet knyttet til kapasitet og evne til å integrere et høyt antall flyktninger på kort tid (NOU 2017:2, s. 12,24).

Fafo (2017) evaluerte introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet som hadde ansvaret for integreringspolitikken på daværende tidspunkt. Evalueringen pekte på at det var svært store

---

<sup>1</sup> Brochmann 1-utvalget leverte NOU 2011: 7 Velferd og Migrasjon. Den norske modellens framtid.

forskjeller mellom kommunene i bruk av virkemidler i programmet, og at det var behov for mer vekt på formell kompetanse. Fafo drøftet blant annet hvordan styringsverktøyene på integreringsfeltet kan justeres (Djuve et al., 2017, s. 22). Det ble satt søkelys på at de reelt kvalifiserende virkemidlene ikke var tilgjengelig for deltakerne (Djuve et al., 2017, s. 308).

Solberg II-regjeringen utarbeidet en strategi på integreringsfeltet; *Integrering gjennom kunnskap 2019-2022* (Kunnskapsdepartementet 2018). I strategien var særlig satsingen på utdanning, kompetanse og kvalifisering i fokus. Strategien viser til at introduksjonsprogrammet skal reformeres for å sikre høyere overgang til arbeid og utdanning, ikke minst ved mer bruk av formell utdanning. Dette skal skje gjennom tydeligere forventinger om videregående opplæring som del av program (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 28).

I tildelingsbrevet for 2018 fikk Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) i tråd med anbefalingene fra Brochmann-utvalget, i oppdrag å samarbeide med daværende Kompetanse Norge om å utarbeide forslag til moduler i introduksjonsprogrammet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Begrepet «moduler» ble etter hvert endret til «standardiserte elementer» for ikke å forveksles med det omfattende forsøket med *modulstrukturert opplæring* som Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir, tidligere Kompetanse Norge) har ansvar for (Meld. St. 21 (2020-2021)). Arbeidet med standardiserte elementer ble omtalt i regjeringen Solberg sin integreringsstrategi som ble lansert høsten 2018 (Kunnskapsdepartementet, 2018). Strategien omtalte også en reform av integreringsregelverket. Sensommeren 2019 ble forslag til ny lov sendt på høring (Kunnskapsdepartementet, 2019). Lovproposisjonen ble lagt fram 24. april 2020 (Pop. 89 L (2019-2020)). Innstilling ble avgitt 23. juni 2020, men loven ble ikke behandlet andre gang i Stortinget før 20. oktober og vedtatt først 6. november 2020 (Stortinget, 2022).

Den 1. januar 2021, trådte lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid i kraft. Den nye lovens §13 legger vekt på at varigheten av introduksjonsprogrammet i større grad skal differensieres sett opp mot medbrakt kompetanse, og tilrettelegger for at flere deltakere skal kunne gjennomføre videregående opplæring innenfor rammene av programmet. Loven formaliserer og regulerer også fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet, en oppgave fylkeskommunene fikk med regionreformen (Prop. 89 L (2019-2020)). Slutt mål skal operasjonalisere den enkeltes individuelle mål med programmet.

Integreringslovens §14 slår fast obligatorisk innhold i og omfanget av introduksjonsprogrammet, og at innholdet skal tilpasses den enkeltes behov og det fastsatte slutt målet. Den nye loven har ikke tilbakevirkende kraft, og omfatter flyktninger som er bosatt etter 1. januar 2021. Øvrige deltakere som er i introduksjonsprogram og som ble bosatt før 1.1.2021, vil ha rettigheter og plikter etter gammel lov.

Ny lov på integreringsfeltet har lovfestet tydeligere krav til særlig kommunene, og krever konkrete endringer i det lokale arbeidet med kvalifisering og integrering. Tabell 1 viser en tidslinje som omfatter noe av veien forut for og de politiske beslutningene og oppdragene som viser prosess fram mot implementering av ny reform og lov. Oversikten avgrenses til oppdrag knyttet til introduksjonsprogrammet, og har som utgangspunkt at IMDi, slik det beskrives nærmere under, som iverksetter av integreringspolitikk er den statlige aktøren med hovedansvar for at reformen blir implementert.

**Tabell 1:** Tidslinje ny integreringslov og virkemidler for implementering

01.02.2017 <b>NOU 2017:2</b> , Integrasjon og tillitt, Brochmann-utvalget
11.10.2017 <b>Fafo-rapport 2017:31</b> , evaluering av introduksjonsprogram og norskopplæring
21.12.2017 <b>Oppdrag nr. 3 i Tildelingsbrev til IMDi for 2018</b> ; utarbeide forslag til moduler (senere endret til standardiserte elementer) for kvalifisering av nyankomne innvandrere
29.10.2018 <b>Regjeringen integreringsstrategi</b> som omtaler integreringsreformen blir lansert
16.08.2019 <b>Forslag til lov om integrering</b> (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) blir sendt på høring
20.12.2019 <b>Tildelingsbrev til IMDi for 2020</b> , oppdrag nr. 1; innføringen av ny <u>integreringslov</u> og standardiserte elementer
24.04.2020 <b>Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)</b> , Kunnskapsdepartementet fremmer forslag til ny lov
22.06.2020 <b>Tillegg nr. 4 til tildelingsbrev 2020 til IMDi</b> , Innføringen av ny <u>integreringslov</u> og standardiserte elementer – utvikling av støttemateriale
06.11.2020 <b>Stortinget vedtar ny lov om integrering</b>
<b>01.01.2021 Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid trer i kraft</b>
06.01.2021 <b>Tildelingsbrev til IMDi for 2021</b> , IMDi har hovedansvaret for å bidra til samhandling mellom relevante aktører om lovens ordninger og verktøy, gjøre lovens rettigheter og plikter kjent og bidra til at de standardiserte elementene tas i bruk
14.01.2022 <b>Tildelingsbrev for IMDi 2022</b> , arbeidet med å <u>implementere</u> integreringsloven skal fortsatt prioriteres høyt

## 2.2 Iverksettere av integreringspolitikk

Det er Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som har det overordnede ansvaret for integreringspolitikken. Dette ansvaret har blitt flyttet rundt mellom ulike departement, senest høsten 2021 hvor Integreringsavdelingen i departementet ble flyttet fra Kunnskapsdepartementet. Dette er den sjette gangen dette saksområdet er blitt flyttet (Stigen et al., 2022, s. 143). Dette avspeiler at integrering er et politikkområde som har

berøring med mange andre politikkområder; som arbeidsmarked, men også innvandrings- (Justis- og beredskapsdepartementet) og utdanningspolitikken (Kunnskapsdepartementet). IMDi er nå underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og har ansvar for å iverksette regjeringens integreringspolitikk. Departementet styrer i hovedsak IMDi gjennom tildelingsbrev med mål, styringsparametere og oppdrag.

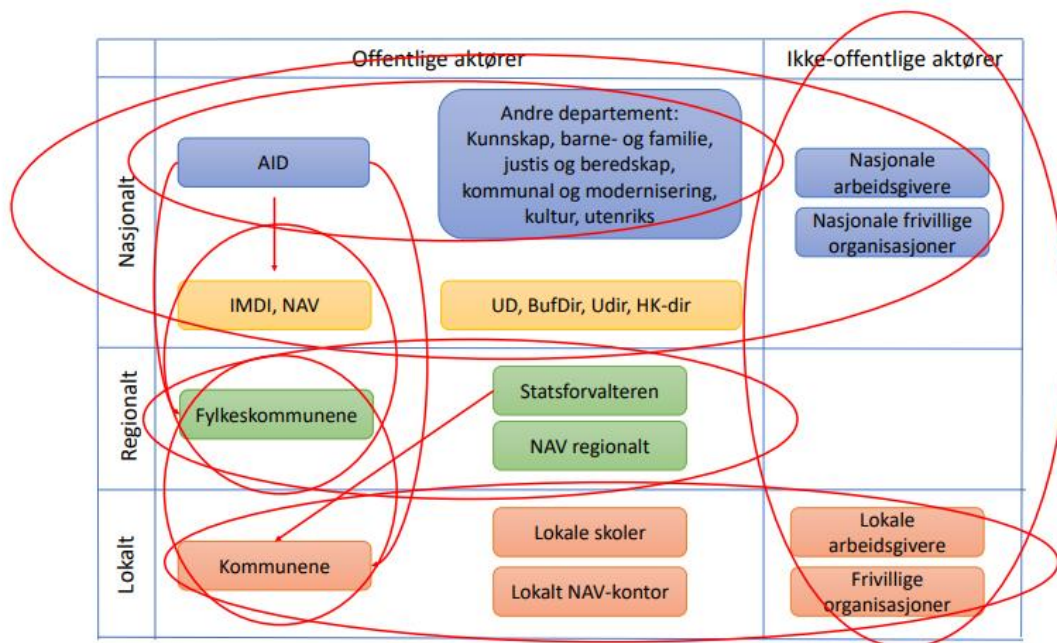
Sektoransvaret er et viktig prinsipp som ligger til grunn for organiseringen av offentlige tjenester (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 59). Formålet med opprettelsen av IMDi var en [...] «styrket og mer koordinert og målrettet innsats» (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 62).

IMDi forvalter både introduksjonsloven og nå integreringsloven slik det er utformet av politisk ledelse og departement. Direktoratet har i kraft av rollen som kompetansesenter også ansvar for informasjon, veiledning og kompetanseheving (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021). Med regionreformen og ny lov på integreringsfeltet har også fylkeskommunene blitt en aktør på integreringsfeltet.

Bosatte flyktninger og deres familier er innbyggere i kommunene, og skal få tjenester på lik linje med majoritetsbefolkningen. Staten styrer ikke kommunene, men er avhengig av dem for å få implementert politiske beslutninger ved å omdanne lovens materielle innhold til praktisk arbeid. Staten finansierer særtiltak kommunene skal tilby denne målgruppen ved integreringstilskudd som skal finansiere tjenester som ikke dekkes av rammetilskuddet til kommunene. God kvalitet i integreringsarbeidet krever at mange aktører på mange nivå samhandler.

Figur 1 viser det totale behovet for samhandling, men det er bare direkte koblinger, vist ved piler, mellom henholdsvis Arbeids- og inkluderingsdepartementet og IMDi som viser styringslinjen i staten, samt mellom statsforvalteren og kommunene som viser til veiledningsansvaret førstnevnte har ovenfor kommunene.

**Figur 1: Oversikt over aktører på integreringsfeltet (Hernes 2022)**



Kommunene skal tilby introduksjonsprogram til bosatte flyktninger, men de er avhengige av samarbeid med andre aktører som NAV og fylkeskommunene om innhold i programmet. Integrering med mål om selvforsørgelse gjennom arbeidsdeltakelse er selve bærebjelken i integreringspolitikken, og da er kvalifisering og kompetanse helt sentralt.

### 2.3 Implementering og kriser

Implementering av ny lov har både før og etter loven trådte i kraft vært preget av kriser. Både statsforvaltningen og kommunene har merket konsekvensene av dette.

#### 2.3.1 Case 1-koronakrisen

I mars 2020 traff koronapandemien Norge. 24. mars dette året ble det besluttet at både barnehager, skoler og arbeidsplasser måtte stenge ned. Statsforvaltningen måtte raskt finne løsninger på hvordan de negative konsekvensene av nedstengning kunne dempes på en rekke samfunnsområder. Den 27. mars 2020 ble det vedtatt en midlertidig lov med forskriftshjemmel som skulle legge til rette for nødvendige tiltak for å begrense konsekvenser for sentrale samfunnsfunksjoner og for å avhjelpe negative konsekvenser for befolkningen, næringslivet, offentlig sektor og samfunnet for øvrig. Denne loven ble besluttet i påvente av ordinære prosesser med lovproposisjoner (Prop. 103 L (2019-2020)).



Koronapandemien traff nær sagt alle sektorer og politikkområder, og myndighetene vedtok blant annet en rekke omfattende økonomiske tiltakspakker til både bedrifter, NAV, kommuner, kompetansetiltak, fylkeskommuner, helse, kultursektoren, luftfart m.m. (Regjeringen (u.å-a)). Det var naturlig nok mye vekt på smittevern, og etter hvert også utfordringer ved å nå fram med informasjon om dette til ulike innvandrergupper. Det viste seg at det var vanskelig å nå innvandrere som snakket og forsto lite norsk og som i begrenset grad benyttet seg av digitale verktøy. Særlig gjaldt de som ikke mottok tjenester fra kommunen og hadde dårligere tilgang til informasjon (NOU 2022:5, Skogheim et al. 2021, s. 12).

Koronapandemien påvirket også arbeidet med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Det ble raskt klart at opplæringsaktiviteter for målgruppen ikke kunne fortsette som normalt. Dette skjedde samtidig med at Kunnskapsdepartementet var i innspurten med lovproposisjon for ny integreringslov (Prop. 89 L (2019-2020)).

Koronapandemien forårsaket at det ble bosatt færre flyktninger enn normalt i 2020 og 2021 grunnet internasjonale reiserestriksjoner (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022). Gjennom 2020 og 2021 måtte kommunene etter hvert forholde seg til en rekke midlertidige lover for å gi tilbud til deltakere i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og det ble vedtatt til sammen fire økonomiske integreringspakker som skulle sikre at kommunene skulle kunne tilby tjenester i tråd med midlertidig regelverk. Den siste tiltakspakken ble vedtatt rett over nyttår 2022, og samfunnet åpner opp.

### 2.3.2 Case 2- flyktninger fra Ukraina

Den 24. februar 2022 angriper Russland Ukraina i den største angrepskrigen siden 2. verdenskrig. Dette medfører at mange, og da særlig kvinner og barn, flykter fra Ukraina. Oversikt over regjeringens håndtering av konsekvensene av dette viser at dette også har truffet det norske samfunnet bredt og på en rekke politikkområder (Regjeringen (u.å-b)). Etter hvert kom det flyktninger fra Ukraina også til Norge. 1. april 2022 fremmet den norske regjeringen en proposisjon med forslag til endringer i Statsbudsjettet som følge av krigen i Ukraina. Ved kongelig resolusjon ble det vedtatt en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse for fordrevne fra Ukraina (Prop. 107 L (2021-22), s. 12). Det ble også vedtatt en rekke økonomiske tiltak for å kunne ta imot personer fra Ukraina, herunder 7,1 milliarder kroner i økte bevilgninger til Utlendingsdirektoratet, politiet og IMDi for å håndtere økte

asylankomster. Det ble videre blant annet vedtatt økt bevilgning til driftsposter under UDI, politiet, PST og IMD, midler til utleieboliger, studieplasser for ukrainske flyktninger og frivillige organisasjoner, men også økte forsvarsutgifter og digital sikkerhet mv. (Prop. 107 L (2021-22), s. 11).

Norske kommuner ble i 2022 anmodet om å bosette 35 000 flyktninger totalt, noe som til sammenligning er over 7 ganger mer enn det som kommunene har bosatt de siste årene (Prop. 107 L (2021-22) s. 7). Det ble vurdert at det ville bli vanskelig for kommunene å gi et ordinært tilbud om tjenester når svært mange ble bosatt i løpet av kort tid. Bosetting i Norge er basert på frivillighet, og det er et vesentlig poeng å opprettholde bosettingsvilje i kommunene.

Den ble derfor ansett som nødvendig med endringer i regelverket for å håndtere særlig kapasitetsutfordringer i kommunene (Prop. 107 L (2021-2022), s. 7). Endringer i lovverk omfattet i tillegg til integreringsloven også utlendingsloven, opplæringsloven, barnehageloven, barnevernloven, og helselovgivningen (Prop. 107 L (2021-2022)).

De to krisene treffer hele samfunnet, men også integreringsfeltet. Koronapandemien var i utgangspunktet en helserelatert krise, men nærmest alle samfunnsområder ble berørt av smittevernsrestriksjoner og nedstengninger. Flyktningkrisen er sammenvevd med den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og Norge, og treffer også bredt. Samtidig er flyktningkrisen særegen da den er en naturlig del av selve integreringsfeltet.

### 3. Teoretisk rammeverk

Staten benytter i utgangspunktet de samme virkemidlene og prosessene med høringer og lovproposisjoner under kriser som under «ordinære» omstendigheter (NOU 2022:5).

Implementeringsteori er dermed relevant selv om den ikke omtaler iverksettelse under kriser eksplisitt. I dette kapitlet vil jeg presentere et teoretisk utgangspunkt for implementering og virkemidler sett i sammenheng med relevante teorier om kriser. I det følgende vil jeg vise til utvalgt og relevant litteratur om ulike dimensjoner ved kriser, særlig dimensjonene usikkerhet og kompleksitet. Videre vil jeg presentere implementeringsteori ved blant annet Van Horn og Van Meters (1975) modell for implementering, sett i sammenheng med teori om de faktiske iverksetterne av politikk, «bakkebyråkratene» i kommunene, ved Lipksy (1980). Dette vil jeg videre se i sammenheng med teori om

virkemidler i iverksetting, med utgangspunkt i Hood og Margretts (2007) oversikt over virkemidler (NATO). Avslutningsvis i kapittelet blir det presentert hypoteser og antakelser om funn.

### 3.1 Kriser og politikkutforming

De to krisene er uavhengige variabler i denne studien. Kriser og lederskap er fenomener som er tett sammenvevd, og det vil være en forventning om at ledere skal gjøre «noe», ta styring (Boin & t Hart, 2003, s. 554). Det gammelgreske ordet *krinein*, viser til å beslutte eller ta en beslutning. Begrepet *krisis* er utledet av dette (Renå, 2022, s. 18). En krise kan defineres som følger (Rosenthal et al., 1989):

[...] “... a situation in which there is a perceived threat against the core values or life-sustaining functions of a social system that requires urgent remedial action in uncertain circumstances» (s. 10).

Kriser kan forståes som en hendelse hvor sosiale system som et samfunn blir truffet av en akutt trussel, hendelsen er preget av mye usikkerhet, og krever at det blir tatt en rekke beslutninger for å håndtere trusselen. Kriser kan i sin natur være tvetydig. Det vil dypst sett handle om en *opplevelse* av både trusselbildet og hva som bør gjøres, hvilket innebærer at kriser har en subjektiv dimensjon (Renå, 2022, s. 19). For å definere noe som en krise må det foreligge overbevisende argumenter for at en hendelse utgjør en fremtredende, troverdig trussel mot viktige offentlige verdier og interesser. Videre må agenten bak denne trusselen avdekkes som en alvorlig offentlig fiende, enten denne agenten er en sykdom, et fremmed land eller en livsstil (Edelman, 1964, i t’Hart & Boin, 2001, s. 29). Det er kanskje ikke så mye uenighet om at koronapandemien rent objektivt ut fra disse kriteriene kan defineres som en krise. Hva som faller innenfor og utenfor krisebegrepet, er til en viss grad subjektivt utover at det må være noe ekstraordinært som oppstår uregelmessig. Selve begrepet flyktningkrise kan fra et normativt perspektiv være problematisk da krisebegrepet kan gi et bilde av individer som et problem. Ankomst av rekordmange flyktninger utfordrer uansett velferdsstaten, både kapasiteten med hensyn til økonomiske ressurser og ved tilgjengelig kompetanse, og kan slik sett innebære en viktig trussel mot offentlige interesser. Både koronapandemien og flyktningkrisen har konsekvenser for samfunnet, men konsekvensene på integreringsfeltet vil kunne variere.

Krisehåndtering har også en tidsdimensjon, det handler i tillegg til hvem, hva, hvor og hvordan om *når* noe skjer og blir håndtert (Renå, 2022, s. 193). 't Hart og Boin (2001) viser til ulike former for kriser, hvor disse deles inn i henholdsvis hurtigbrennende; en krise som oppstår og avsluttes hurtig, og saktebrennende kriser; en krise som både utvikler seg avsluttes sakte. Saktebrennende kriser utfolder seg over et lengre tidsrom, og har også en gradvis start. Pandemien faller inn under sistnevnte. Selv om den opplevdes å ha en ganske brå start i Norge, bygget den seg opp over tid internasjonalt. Jeg vil også hevde at den siste flyktningkrisen er en saktebrennende krise, som i skrivende stund dessverre ikke ser ut til å ha en løsning på kort sikt. Konflikten bygget seg opp over tid, og konsekvensene av krigen i Norge har også kommet gradvis i form av en stadig strøm av flyktninger og tilstrømming av den sikkerhetspolitiske situasjonen. En saktebrennende krise vil i motsetning til en hurtigbrennende krise kunne påvirke en implementeringsprosess, siden implementering tar tid.

Ulike typologier av kriser kan ofte ha årsaker til krisen som utgangspunkt, men Christensen, Lægreid og Rykkja argumenterer i en artikkel for at det er to andre dimensjoner som er avgjørende. For det første graden av hvor unik krisen er og dermed *usikkerheten* ved krisen, og for det andre hvor grenseoverskridene den er med hensyn til administrative nivåer, sektorer og politikkområder og dermed hvor *kompleks* den er (Christensen et al., 2016, s. 887-888). Norge var dårlig forberedt på pandemien (NOU 2022:05, s. 448), og sett i sammenheng med den unike situasjonen kan en slutte at usikkerheten var høy. Det har riktignok vært andre alvorlige helsekriser i verden som HIV og svineinfluensa, men en verdensomspennende pandemi i denne størrelsesordenen hadde ikke presedens i moderne tid. Koronapandemien påvirket nær sagt alle sektorer, politikkområder og nivå, og var i den forstand også kompleks. Det var mange ulike vidtrekkende konsekvenser både med hensyn til helse og smittevern, nedstengninger med både påfølgende reduserte offentlige tjenester og permitteringer og økende ledighet, stengte grenser og innskrenkninger i den enkeltes frihet.

Det var en flyktningkrise også i 2015-2016. Selv om situasjonen med fordrevne fra Ukraina utfordrer oss og innebærer usikkerhet, kan man si at situasjonen er noe mindre unik og at usikkerheten muligens dermed er noe lavere. Det betyr ikke at ikke også denne krisen kan få

vidtrekkende konsekvenser ved en pågående fullskala krig i våre nærområder.

Flyktningkrisen treffer også flere sektorer, politikkområder og nivå.

I hvilken grad norske kommuner blir involvert og involverer seg i forslag til regelverksendringer på ulike felt i en pågående krise kan ha betydning. Det er grunn til å anta at oppmerksomheten på akkurat integreringsfeltet i første omgang var et stykke ned på agendaen når det gjaldt å håndtere konsekvensene av koronapandemien. Riktig nok ble etter hvert informasjon til innvandrerbefolkningen, som ble rammet særlig hardt av pandemien, viktig (NOU 2022:5). Med den nye flyktningkrisen er derimot integreringsfeltet selve kjernen av både krisen og håndteringen av denne.

I tillegg til at krisehåndtering omfatter å identifisere, vurdere, forstå og mestre krisen vil den også kunne reise spørsmål om tillitt, makt og legitimitet (Christensen et al., 2016, s. 888).

Velfungerende krisehåndtering avhenger av både såkalt styringskapasitet og styringslegitimitet (Christensen et al., 2016, s. 888). Styringskapasitet viser til formelle strukturer og prosessuelle funksjoner i myndighetenes administrasjon, men også mer uformelle elementer; altså hvordan dette egentlig foregår i praksis. Beslutninger i form av politiske vedtak om retningslinjer etterfølger normalt sett høringsprosesser slik at berørte aktører kan uttale seg om foreslåtte endringer. Slike prosesser vil kunne bli påvirket av tidspress. Kriser utfordrer beslutningstaking. Beslutninger må tas under tidspress som i seg selv vil kunne påvirke kvaliteten på krisehåndteringen fordi de blir tatt selv om det mangler nok informasjon (Renå, 2022, s. 197). Tidsdimensjonen kan også medføre at det blir lite tid i gjennomføring av demokratiske prosesser, som høringer. Krisebeslutninger krever like fullt at det gjøres valg og fattes beslutninger i tråd med ordinære prosesser. Styringskapasitet vil kunne bli påvirket av grad av endringer i rammebetingelser, for eksempel hvis det blir mer eller mindre økonomiske ressurser til å tilby kommunale tjenester. Styringslegitimitet er et komplekst begrep det kan være vanskelig å få tak på. Det berører befolkningens opplevelse; hvorvidt de handlinger som blir utført for å møte krisen er ønskelige, treffsikre og hensiktsmessige (Christensen et al., 2016, s. 888).

Et departement som skal håndtere en pågående krise vil gjerne ha en underliggende etat som er nærmere operativt nivå, som IMDi som er underliggende Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I en krisesituasjon vil både grad av autonomi og kvaliteten på den informasjonen denne underliggende etaten legger til grunn for å ta viktige beslutninger

være av stor betydning. I tillegg vil relasjonen mellom sentrale og lokale myndigheter være viktig da kommunene ofte er mer i nærkontakt med de praktiske konsekvensene av en krise (Christensen et al., 2016, s. 892).

Kriser vil kunne legge til rette for sterkere sentralisering av beslutningsprosesser, men også påvirke grad av konsensus mellom sentrale myndigheter og lokalt nivå når det gjelder blant annet ønskede løsninger (Boin & Otten, 1996, s. 149).

Den nye flyktningkrisen har ført til reaksjoner som går på forskjellsbehandling av ulike flyktninggrupper, ved at ukrainske flyktninger har blitt møtt med en særlig velvilje i form av for eksempel tilbudte utleieboliger og gratis kollektivtransport (Persen, 2022). Dette gjelder også i håndtering fra myndighetens side. Vilde Hernes viser i sin doktorgradsavhandling til at den forrige flyktningkrisen var et «race to the bottom» mellom europeiske land; hvor det var om å gjøre å sette i verk like strenge tiltak som andre land for å ikke framstå som en attraktiv sluttdestinasjon for flyktningene (Hernes, 2020). Nå kan man i motsetning til dette se et slags «race to the top», hvor flyktninger fra Ukraina blir møtt med åpne armer også i land som tidligere var svært restriktive. Selv om beveggrunnen for endringer i regelverket som regulerer integreringsarbeidet i Norge er kommunenes kapasitet, vil en opplevd forskjellsbehandling kunne påvirke legitimiteten til politikken som blir ført. Kriser innebærer altså usikkerhet, tidsnød og sviktende beslutningsgrunnlag, og utfordrer styringskapasitet og -legitimitet. Krav til å håndtere kriser kan hevdes å være inkompatible med forutsetningene for en effektiv reform (Boin & t' Hart, 2003, s. 554).

I tabell 2 har jeg tatt utgangspunkt i de to dimensjonene usikkerhet og hvor unik krisen er, og hvor grenseoverskidene den er med hensyn til administrative nivåer, sektorer og politikkområder; uavhengig av årsak til krisen (Christensen et al., 2016). Tabellen skal illustrere hvordan dimensjonene kan benyttes for å dele kriser inn etter hvor krevende de er, hvor de mest krevende er de krisene som både er mest unike som gir høyest usikkerhet, og treffer flest politikkområder/sektorer og nivåer og dermed er mest komplekse.

**Tabell 2: Kriser; usikkerhet og kompleksitet**

		Grad av usikkerhet	
		Lav	Høy
Grad av kompleksitet	Lav	Mindre unik og treffer hovedsakelig et forvaltningsnivå og politikkområde	Unik og treffer hovedsakelig et forvaltningsnivå og politikkområde
	Høy	Mindre unik, men treffer flere forvaltningsnivå og politikkområder	Unik og treffer flere forvaltningsnivå og politikkområder

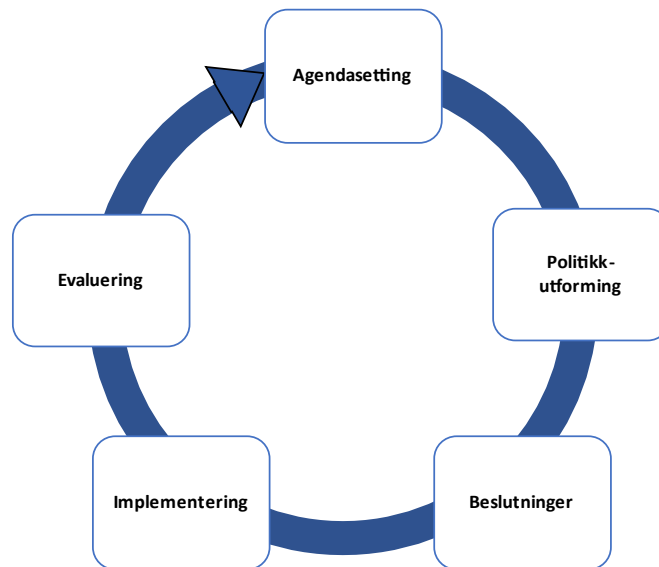
Hvis grad av usikkerhet og kompleksitet påvirker hvor krevende selve krisene er, vil de også kunne si noe om grad av påvirkning på pågående prosesser?

### 3.2 Implementering og virkemidler i krisetider

Spørsmål om implementering var gjenstand for akademisk oppmerksomhet og debatt lenge før noen forsket eksplisitt på implementering (Hill & Hupe, 2014, s. 42). Det kan derfor diskuteres når litteratur om implementering av politikk begynte å se dagens lys. Uansett, på 1970-tallet ble iverksetting et sentralt tema innenfor offentlig politikk, og ledende statsvitere produserte arbeider hvis empiriske spørsmål var å studere hvorvidt offentlig politikk fungerte i tråd med intensjonene (Vabo et al., 2020, s. 184). Forskning om implementering utviklet seg fra case-studier til teoriutvikling, og denne teoriutviklingen delte seg i to perspektiv på implementering; «top down» og «bottom up» (Vabo et al., 2020).

Ulike faser i politikktutforming kan deles inn i fem overordnede prosesser; agendasetting, politikktutforming, beslutninger, implementering og monitorering/evaluering (Stigen et al., 2022, s. 26, Howlett, 2019, s. 47). I praksis vil en del av disse fasene ikke være tydelig avgrenset, men en slik prosessmodell gjør det mulig å se nærmere på ulike aktørers rolle i ulike faser. Figur 2 under illustrerer sammenhengen mellom ulike faser i den som kan kalles politikksyklusen, hvor alle fasene virker sammen for å innfri intensjonen bak politikken.

**Figur 2:** Faser i politikksyklusen (Howlett 2019)



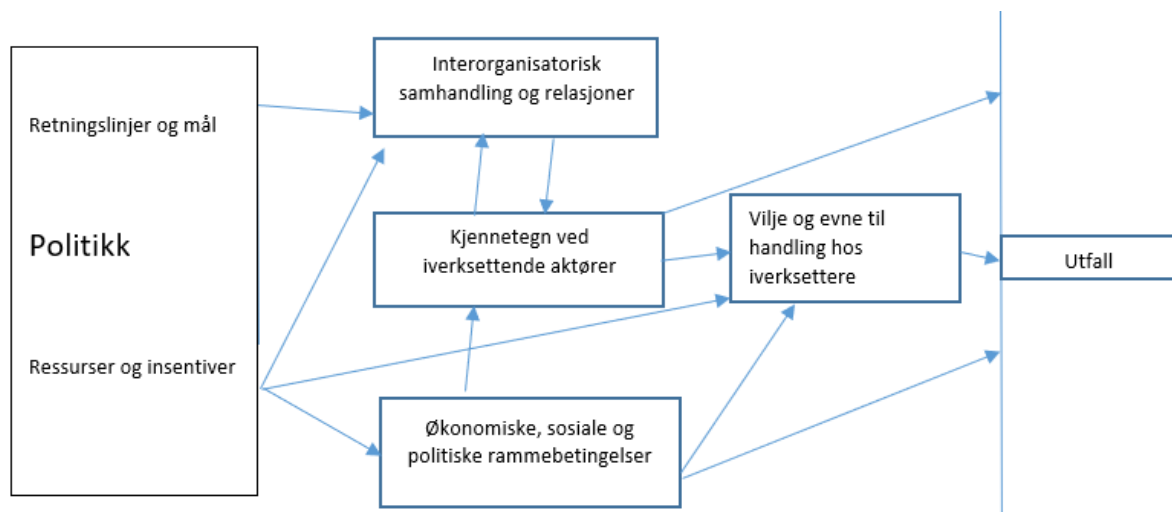
Implementering viser til prosessen hvor myndigheter iverksetter politikk (Howlett 2019, s 46). Iverksetting henviser både til de ikke nødvendigvis sammenfallende størrelsene gjennomføring og realisering (Vabo et al., 2020, s. 184).

I 1975 utarbeidet Van Meter og Van Horn en modell som var en verdifull start for analyser av implementeringsprosesser. Modellen vil kunne være relevant også i studier av iverksetting under kriser gitt at staten i håndtering av kriser benytter «ordinære» prosesser og virkemidler. Utgangspunktet til Van Meter og Van Horn er at iverksettelse er en prosess som starter fra toppen i form av en politisk beslutning, i herværende case ved at en ny lov og midlertidig regelverk blir vedtatt.

Figur 3 viser modellen til Van Meter og Van Horn, som har seks ulike variabler. Variablene viser sammenhenger mellom retningslinjer og mål, tilgjengelige ressurser og insentiver, økonomiske, sosiale og politiske rammebetingelser, kjennetegn ved iverksettende aktører, interorganisatorisk samhandling og relasjoner og iverksetters *respons*; i betydning av forståelsen av politikken, om de er positive eller negative til denne og i hvor sterk denne responsen er i positiv eller negativ retning (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 446).



**Figur 3:** Modell for implementering, Van Meter & Van Horn (1975)



Den såkalte demokratiske styringskjeden viser sammenhengen mellom sentrale politiske organer, det administrative apparatet, folket og folkevalgt forsamling på ulike nivå (Stigen et al., 2022, s. 15). Fra et teoretisk perspektiv kan den demokratiske styringskjeden også betraktes som en delegeringskjede. På integreringsfeltet vil lovverket staten beslutter bli iverksatt i kommunene, men staten vil ha begrenset innsikt i og kontroll med hvordan dette faktisk foregår lokalt (Stigen et al., 2022, s. 18). Staten vil som oftest likevel ta i bruk flere virkemidler for å støtte opp under implementering i kommunene, både under normale omstendigheter og under kriser.

Reformer vil ofte innebære en trussel mot iverksettende nivåes autonomi og vil kunne møte motstand, (Boin & Otten, 1996, s. 150). For kommunene innebærer en ny integreringslov krav om konkrete endringer i det lokale kvalifiserings- og integreringsarbeidet.

Implementering krever ofte institusjonelle mekanismer hvor overordnede høyere myndigheter kan øke sannsynligheten for at underordnede handler i samsvar med retningslinjer og mål (Van Meter og Van Horn, 1975, s. 466). IMDi har fått ansvar for implementering av integreringsloven, men har ikke kontroll over kommunene som faktisk skal iverksette endringene da IMDi ikke har direkte styringslinje ovenfor de autonome kommunene. Linjeorganisasjoner i tråd med klassisk «weberiansk» byråkrati er pyramideformede og underlagt et enkelt departement, med styring fra topp til bunn slik eksempelvis NAV er. IMDi er i likhet med NAV nå underlagt Arbeids- og

inkluderingsdepartementet, men har ikke en direkte styringslinje ut til kommunene slik Arbeids- og velferdsdirektoratet har til NAV fylke og NAV-kontor.

Van Meter og Van Horn representerte en «top down» tilnærming til implementering som tok utgangspunkt i politikkeieres perspektiv på implementering. Dette perspektivet møtte motbør for å ikke i tilstrekkelig grad hensynta iverksetters rolle utover å være en passiv mottaker av styringssignaler (Hill & Hupe, 2014). Lipsky (1980) tok utgangspunkt i analyser av ulike arbeidsmiljøer og «bakkebyråkratenes» rolle, som en kommentar til dem som først og fremst så implementering i et statsvitenskapelig lys. Lipsky representere en «bottom up» tilnærming til iversetting, hvor lokalt nivå tillegges stor vekt. Typiske bakkebyråkrater er for eksempel lærere, politi og sosialarbeidere (Lipsky, 2010, s. 3), som vil omfatte såkalte programrådgivere som jobber med de kommunale introduksjonsprogrammene. Lipsky hevdet at rommet mellom juridiske regler og aktørenes handlefrihet oppstår fordi politiske mål ikke er tydelige eller detaljerte nok før implementering; og at for å nå politiske mål må bakkebyråkratene være lydheøre overfor komplekse og uforutsigbare utfordringer som kan oppstå (Gilson, 2015, s. 4).

Iverksettelsesforskning er de siste årene ansett som mindre sentral i studiet av offentlig politikk (Vabo et al., 2020). En forklaring er at feltet ikke har beveget seg videre fra diskusjoner om hva iverksetting er, og hvor skillet mellom utforming og implementering av politikk egentlig går. En annen forklaring er mer banal; behovet for at et forskningsfelt må fornye seg for å fortsatt være interessant. Forskning på nettverk og «governance» kan tilfredsstillende dette behovet (Vabo et al., 2020, s. 198). Innenfor særlig velferdspolitikken, inkludert integreringspolitikken, er det mange aktører, reformer og virkemidler som må virke sammen parallelt for å nå politiske intensjoner og mål (Vabo et al., 2020, s. 194). Den «riktige» tilnærmingen og perspektiver på implementering ved «top down» og «bottom up», vil bli påvirket av både felt og omfang av det som skal iverksettes (Hill & Hupe, 2014, s. 58). Matland (1995) presenterte en syntese av «top down»- og «bottom up»-perspektivene, basert på konflikt og tvetydighet. Konflikt og tvetydighet er noe som i et «top-down»-perspektiv bør unngås, men fra et «bottom-up»-ståsted er dette verken nødvendigvis mulig eller ønskelig. Konflikt er nærmest uunngåelig i en implementeringsprosess som involverer mange aktører, og tvetydighet er snarere regelen enn unntaket i bruk av virkemidler som skal løse komplekse samfunnsutfordringer. Høy grad av tvetydighet krever også høy grad av

skjønn (Vabo et al., 2020, s. 196). Implementering vil være avhengig av selve politikkenes innhold.

### 3.2. 1 Virkemidler-omfang og sammensetning

Avhengig variabler i denne oppgaven er iverksetting. Operasjonalisert omfatter iverksetting virkemidlene som er tatt i bruk for å implementere ny lov og virkemidler for å håndtere konsekvenser av krisene, samt iverksetters respons på disse virkemidlene. Kriser vil kunne påvirke retningslinjer for å nå mål, selv om de overordnede målene for politikken som sådan står fast. Det må være tydelig for alle involverte hva endringer innebærer (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 466). Retningslinjer og mål vil også kunne være mer overordnet enn det et juridisk dokument regulerer (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 464). Nyankomne innvandreres overgang til arbeid og utdanning kan være et slikt overordnet mål.

Aktører på et høyere nivå kan gjøre mye for å lette implementeringen ved å hjelpe underordnede å tolke retningslinjer og strukturere reaksjoner på politiske initiativ, for å legge til rette for at de ressursene som kreves for å utføre en policy er tilstede (Van Meter og Van Horn, 1975, s. 467). AID har ansvar for å utforme regelverket, samt sikre økonomiske ressurser slik at det er mulig å gi tjenester i kommunene.

Iverksetting av politikk forutsetter ideelt sett kunnskap om hvilke virkemidler som er nyttige og har effekt sett opp mot en konkret målsetting, slik at det er mulig å benytte denne kunnskapen i både utformingen og implementeringen av ønsket politisk utfall og ambisjoner (Howlett, 2019, s. 48). Virkemidler blir gjerne delt inn i ulike hovedgrupper; økonomiske, juridiske, pedagogiske og organisatoriske virkemidler (Difi 2015:19, s. 14). Hood og Margretts (2007) utviklet en oversikt over virkemidler basert på de fire grunnleggende ressursene de hevder all påvirkning og kontroll er basert på. Forkortelsen NATO viser til henholdsvis nodalitet, autoritet, finanser (på engelsk «treasure») og organisasjon.

*Nodalitet* viser til informasjonsbaserte verktøy, og den særegne posisjonen offentlige myndigheter har ved at de har en sentral plassering, har spisskompetanse og som oftest mer informasjon enn aktører de må samarbeide med for å nå mål (Røiseland & Vabo, 2016, s. 61). En utbredt type virkemiddel her er informasjonsverktøy som direkte eller indirekte tar sikte på å endre atferden til de som er ansvarlige for produksjon og distribusjon av varer og tjenester (Howlett, 2019, s. 226). Slike virkemidler, som også omtales som pedagogiske virkemidler, omfatter blant annet skriftlige retningslinjer og veiledere,

kompetansehevingstiltak, informasjonskampanjer og ulike formidlingstiltak som støtter aktørene i sin oppgaveløsning (Difi 2015:19, s. 15). Staten legger stor vekt på bruk av pedagogiske virkemidler (Difi 2015:19, s. 50). Ved implementering av en ny lov og midlertidig regelverk vil pedagogiske virkemidler med veiledning og kompetanseheving IMDi utformer kunne være viktig for å nå de overordnede målene.

*Autoritet* gir det som kalles tvangsmakt ved at staten ved lover og regler kan tvinge sine beslutninger gjennom, og er det som kjennetegner en statsmakt (Røiseland & Vabo, 2016). Juridiske virkemidler er ett av de sterkeste verktøyene statsforvaltningen har i verktøykassen. Dette omfatter lover og forskrift, men også rundskriv og retningslinjer. Webers idealtypiske byråkratiske modell var i sin natur hierarkisk, hvilket innebærer at reglene er dominert av prinsipper som er forankret fra toppen av hierarkiet (Hill & Hupe, 2014, s. 25). Juridiske virkemidler er avgjørende for statens mulighet for styring, da legalitetsprinsippet legger til grunn at det kreves en lovhjemmel for å pålegge kommuner og fylkeskommuner oppgaver (Difi 2015:19, s.14) Integreringsloven og midlertidige regelverk er styringsvirkemidler som kan pålegge kommunene *hva* de skal gjøre, men de sier ikke så mye om *hvordan* de skal gjøre det. Pedagogiske virkemidler skal støtte opp under skjønnsutøvelsen i forvaltning av integreringsregelverket lokalet ved å bidra til at kommunene får tilstrekkelig kunnskap og kompetanse.

Finanser, *treasure*, er penger og ressurser som kan byttes enten i form av tilskudd, men også i form av straff ved bøter og avgifter (Røiseland & Vabo, 2016). Økonomiske virkemidler skal enten understøtte og oppmuntre aktører til å gjennomføre aktiviteter gjennom finansielle verktøy, eller til å unngå visse aktiviteter ved risiko for økonomiske kostnader (Howlett, 2019, s. 211). Økonomiske virkemidler vil ofte dreie seg om bevilgninger over statsbudsjettet; enten i form av øremerkede midler eller som en del av rammetilskudd, men omfatter også ulike per capita-tilskudd og søknadsbaserte tilskudd (Difi 2015:19, s. 14). På integreringsfeltet er integreringstilskuddet et vesentlig verktøy som skal dekke gjennomsnittlige kostnader ved bosetting og integreringsarbeid for den enkelte nyankomne innvandrere i målgruppen i året de blir bosatt og de neste fire årene (Prop. 89 L (2019-2020), s. 165). Siden integreringstilskuddet er et per capita-tilskudd, vil størrelsen på det økonomiske virkemiddelet avhenge av faktisk antall bosatte flyktninger. Dette vil igjen kunne ha påvirkning på rammebetingelser for det lokale arbeidet med kvalifisering, blant annet

fordi dette tilskuddet også blir benyttet til å finansiere kommunalt ansatte som følger opp deltakere i introduksjonsprogrammet. Integreringstilskuddet er imidlertid ikke øremerket, og er derfor prisgitt lokale prioriteringer (Djuve et al., 2017).

Det er en rekke *organisatoriske* implementeringsverktøy som påvirker både produksjon og distribusjon av varer og tjenester (Howlett, 2019, s 165). Howlett viser til at også organisasjoner i seg selv kan være implementeringsverktøy (2019, s. 187). Dette er en rolle IMDi har fått tydeliggjort gjennom tildelingsbrev, men også ved selve oppdraget for organisasjonen som sådan; å iverksette regjeringens integreringspolitikk.

Det kan i utgangspunktet også trekkes et skille mellom «harde» og «myke» virkemidler, hvor disse kan plasseres i en stigende grad av hardhet alt etter som hvor mye bruk av tvangsmakt styringsvirkemiddelet innebærer (Røiseland & Vabo, 2016, s. 62-63). Selv om lover og budsjettvedtak er de «hardeste» virkemidlene, vil disse isolert sett sjelden få ønsket effekt (Difi 2015:19, s. 15). Ulike kriser vil kunne medføre ulikt omfang og sammensetning av de fire typene virkemidler for å møte konsekvenser av krisene. En mulig forklaring for variasjon er at krisene er ulike med hensyn til dimensjonene usikkerhet og kompleksitet.

### 3.2.2 Iverksetters respons

Over blir det vist til iverksetters respons i betydning av forståelse og anerkjennelse av politikken (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 446). Det er en kompliserende faktor når iverksettingen som skal skje går utover rammene av en organisasjon, og andre organisasjoner med selvstyrerett er de som faktisk skal iverksette ny politikk. I implementering av både integreringsreformen og regelverksendringer grunnet kriser er lokale iverksettere ved særlig kommunene avgjørende, både som organisasjon og ved de ansatte som jobber direkte med nyankomne flyktninger.

Kommunene i Norge skal, også i sammenligning med andre land, håndtere svært mange oppgaver og tjenester til sine innbyggere, og har i henhold til kommuneloven rett til lokalt selvstyre. Samtidig benytter staten som vist over en rekke virkemidler for å regulere denne lokale autonomien, både av hensyn til at det må være et visst minimum av kvalitet i tjenestene, og av hensyn til rettferdighet, likebehandling og likeverdige tjenester uavhengig av hvor man bor (Stigen et al., 2022, s. 177).

Det er likevel begrensninger i hvilken grad det er mulig å styre lokalt nivå, og omdannelse av politikk til faktiske endringer i praksis er på mange måter prisgitt kommunenes handlingsvilje og -evne. Det vises gjerne til at kommunenes autonomi har tre ulike dimensjoner ved handlingsmuligheter, handlingsrom og handlingsevne. Den første dimensjonen viser til i hvilken grad staten ved lovgivning begrenser kommunenes mulighet til å gjøre egne valg basert på lokale behov, den andre hvilken grad av skjønn de kan benytte innenfor rammene loven stiller og til sist; hvilke egne valg og mål lokalt nivå har evne til å forfølge (Hansen, 2014). Iverksetters handlingsvilje omfatter både evne og vilje til å iverksette nye bestemmelser, deres tolkning og forståelse av de endringene som da må gjøres og i hvilken grad de aksepterer eller avviser disse og styrken på denne responsen (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 472). Det kan tenkes at vilje og evne vil kunne påvirkes av krisene på ulike måter, hvis de stiller forskjellige krav til lokalt nivå.

Bruk av skjønn i implementeringen har stor betydning fordi det utfordrer synet på at offentlig ansatte på lavere nivå er forventet å følge de retningslinjene overordnet nivå har besluttet. Statens behov for å styre kommunene kan begrunnes med hensynet til at tjenestetilbudet i kommunene skal være uavhengige av geografi og at de skal være likeverdige og ivareta den enkeltes rettsikkerhet. Det kommunale tilbudet skal også sikre en bærekraftig stat ved høy deltakelse i arbeidslivet (Stigen et al., 2022, s. 177).

I implementering av norsk integreringspolitikk har bakkebyråkratene og deres forståelse av det til enhver tid gjeldende regelverket en helt sentral rolle siden de former offentlige tjenester i praksis. Både kultur og institusjonelle rammebetingelser påvirker hvilken form implementering tar (Hill & Hupe, 2014, s. 1). Høy grad av skjønn, slik kommunene i Norge har i sin tjenesteyting på integreringsfeltet, vil gi større rom for bakkebyråkratene. Staten gir derfor støtte til programrådgiveres og deres ledes skjønnsutøvelse gjennom faglig og juridisk veiledning samt kompetansehevende tiltak.

Lipsky argumenterte for at bakkebyråkratene utvikler arbeidsmetoder hvor de behandler brukere på en rutinepreget og stereotyp måte, for å håndtere arbeidspress- og byrde. Han understreker også at bakkebyråkratene må leve med usikkerhet knyttet til hvor mye ressurser som egentlig trengs for å løse den jobben de er satt til å gjøre (Hill & Hupe, 2014, s. 54). Det kan være en iboende utfordring når ny lov vektlegger høyere kvalitet ved mer individuell tilpasning, noe som både er ressurskrevende og forutsetter at kommuneansatte

løsriver seg fra kjente rammer. Responsen til kommunene i form av forståelse og anerkjennelse av politikken har betydning for implementering. Ved både koronakrisen og flyktningkrisen har lokal krisehåndtering skjedd parallelt med iverksettelse av endringer ved en ny lov. Spørsmålet er hvilken respons kommunene har hatt til regelverk og virkemidler for å implementere både ny lov og midlertidige regelverk under krisene. Vil en eventuell variasjon i respons ved de to krisene kunne ses i sammenheng med dimensjoner ved de to krisene?

### 3.3. Forventinger til funn

I denne studien er omfanget og sammensetning av virkemidler for å håndtere endringer, og iverksetters respons ved kommunene sentralt.

Koronapandemien vil på bakgrunn av drøfting over kunne innebære både høy kompleksitet og høy usikkerhet. Flyktningkrisen vil kunne innebære lavere usikkerhet fordi den i utgangspunktet er mindre unik. Men, også denne krisen treffer flere nivå og har potensiale for å treffe flere sektorer eller politikkområder. Studien har en eksplorerende tilnærming hvor empiriske funn skal gi grunnlag for mer generelle teorier eller prinsipper. Forventingen er at ulike dimensjoner ved krisene vil kunne påvirke variasjon i omfang og sammensetning av virkemidler. Dette vil igjen kunne påvirke implementering av integreringsloven. Kan en for eksempel anta at koronakrisen har et bredere omfang av virkemidler enn flyktningkrisen siden denne krisen kan sies å ha høyere usikkerhet? I lys av dette utledes det en første hypotese: *Variasjon i omfang og sammensetning av virkemidler har sammenheng med ulike dimensjoner ved krisene.*

Hvis usikkerheten er høy ved koronakrisen, vil det også kunne påvirke responsen til kommunene på prosesser? Vil grad av tidspress, usikkerhet og kompleksitet kunne påvirke involvering? Vil krisene kunne påvirke kommunenes handlingsvilje- og evne? Av dette utledes nok en hypotese: *Dimensjoner ved to krisene har påvirket kommunenes respons og deres handlingsvilje- og evne.*

## 4. Metode og design

I dette kapitlet redegjør jeg for og begrunner metodevalg, og hvordan jeg har gått fram for å besvare problemstillingen. Studien undersøker hvordan henholdsvis koronapandemien og flyktningkrisen med fordrevne fra Ukraina har påvirket prosess med implementering av ny

lov om integrering. Studien har en eksplorerende tilnærming hvor relevant teori om kriser og implementering riktignok danner bakteppe for innsamling av empiri, men det er empirien som skal gi mer kunnskap om hvordan kriser påvirker implementeringsprosesser. En utforskende problemstilling krever en tilnærming som får fram nyanserte data, som går i dybden og er følsom for det uventede og for kontekst. Dette innebærer at en av kapasitetshensyn studerer få enheter (Jacobsen, 2015, s. 64). Oppgaven er en komparativ casestudie som undersøker to ulike krisers påvirkning på implementeringsprosessen. Det er svært mange tilgjengelige dokumenter som beskriver bakgrunn, hvilke virkemidler og omfang av disse som har blitt tatt i bruk ved implementering av ny lov og de to krisene, samt hvordan berørte aktører har respondert. Jeg har derfor valgt dokumentstudier som metode for å samle inn data og svare ut problemstillingen. Jeg vil i det følgende gjøre rede for valg av case og det konkrete datagrunnlaget; hvordan jeg har gått fram for å innhente empiri, og hvordan denne er analysert. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg drøfte utfordringer, hvordan datamaterialet er relevant for problemstillingen, og oppgavens reliabilitet og validitet.

#### 4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign starter med en problemstilling. Hva og hvem skal undersøkes, og hvordan skal forskningen gjennomføres (Johannsen et al., 2020, s. 55)? Problemstilling for studien er *Hvordan har koronakrisen og flyktningkrisen påvirket iverksetting av ny lov om integrering, og hva kan forklare eventuell variasjon i de to krisenes påvirkning?*

Casestudier er hensiktsmessig når det er behov for å forstå komplekse sosiale fenomen, som her; hvordan kriser kan påvirke implementeringsprosesser (Yin, 2018, s. 5). Ordet case er latin, og betyr «tilfelle», og i samfunnsvitenskapen viser case til enten ett eller noen få tilfeller som studeres nøye. Case kan både vise til objektet for studier, eller et helhetlig forskningsdesign (Johannessen et al., 2020, s. 212). Casestudier er særlig nyttig hvis du har forskningsspørsmål som spør *hvordan* og *hvorfor* (Yin, 2018, s. 2). Forskningsspørsmålene i studien er særlig knyttet til hvordan og hvorfor iverksetting på forskjellige måter kan ha blitt påvirket av to ulike kriser.

Motivasjon for problemstillingen er at sammenheng mellom implementering og kriser kan se ut til å være ganske upløyd mark. Når det gjelder valg av case kan det argumenteres for at integreringsfeltet er ett særlig relevant case. Naturlige kvasi-eksperiment inneholder data fra ulike tidspunkt, og det gjøres bevisste sammenligninger mellom tiltak (Jacobsen, 2015, s.



120). Nå er ikke å måle effekt av intervensjon et mål i denne studien, og vi får ikke målt implementering uten krise parallelt med iverksetting under kriser, men de to krisene er uansett et svært godt utgangspunkt for et komparativt design. Den første krisen, koronapandemien, traff nærmest alle samfunnsområder og nivå. Men, på integreringsfeltet kommer det i tillegg en ny krise, en «flyktningkrise», kort tid etter ny integreringspolitikk er iverksatt. Dette gir anledning til å sammenligne to ulike hendelser eller kriser som kan gi en større forståelse av implementering under kriser. Uavhengige variabler i oppgaven er krisene. Avhengig variable er iverksetting. Indikatorer for iverksetting er omfang og sammensetning av virkemidler og iverksetters respons. Det er ikke ambisjoner om at studien skal si noe om outcome ved resultater av ny integreringslov, men derimot hvordan de uavhengige variablene har påvirket selve implementeringsprosessen og om det er variasjon i denne påvirkningen mellom de to krisene.

#### 4.2 Datainnsamling

Innsamling av data til oppgaven baserer seg på dokumentstudier som eneste datakilde.

Dokumenter omfatter tekst, lyd og bilder, dokumenter formidlet digitalt og som er tilgjengelige på internett. Dokumentstudier er særlig nyttig når man ønsker å studere utviklingsforløp og endringsprosesser som skjer over tid (Grønmo, 2016, s. 135).

Dokumentstudier kan med andre ord være en hensiktsmessig metode når man skal se på implementeringsprosesser som her.

I denne studien har målet vært å få samlet kunnskap om omfang og bruk av virkemidler, og iverksetters respons for å kunne analysere hvordan dette eventuelt vil påvirke en pågående reform. Kvalitative data er velegnet i en casestudie (Johannessen et al., 2020). I min case er det et stort tilfang av kvalitative data i form av skriftlig materiale.

Politiske beslutninger og prosesser før nytt regelverk blir vedtatt, er svært grundig dokumentert gjennom lovproposisjoner. Tildelingsbrev fra overordnet departement til direktorat kan belyse iverksetting ved oppdrag og virkemidler. IMDIs digitale kanaler og arrangement tilgjengelig på imdi.no viser virkemidler for å støtte opp under implementering av ny lov og midlertid regelverk. I tillegg til at lovproposisjoner dokumenterer bakgrunn for regelverksendringer, omfatter proposisjonene også informasjon om høringsprosesser; hvem som var høringsinstanser, og høringsvar fra ulike aktører. Dette kan belyse sider ved

iverksetteres respons på forslagene. Jeg har sett på høringer i tilknytning til både integreringsloven og de midlertidige regelverkene for å håndtere de to krisene.

For å få oversikt over omfang av tiltak, virkemidler og oppdrag fra politisk ledelse og AID har jeg benyttet tidslinjer som viser virkemidler og oppdrag for henholdsvis koronapandemien og flyktningkrisen. For å få oversikt over ulike virkemidler benyttet av departement og direktorat for å sikre lokal iverksetting av både ny lov og i møte med de to krisene, har jeg systematisert empiri fra kildene nevnt over. Videre har jeg systematisert informasjon fra høringsprosessene for å få et mer helhetlig bilde av involvering og respons opp mot både integreringslov og midlertidig regelverk. Kommunes respons i høringer kan indikere sammenheng med deres handlingsvilje og -evne.

Håndtering av koronapandemien er dokumentert ved NOU 2022.5; ved evaluering av integreringspakker (Hernes et al., 2021, Hernes et al., 2022b), og er en viktig kilde til både oversikt over prosess og kunnskap om kommunenes håndtering. Delrapport fra Fafos følgeevaluering av innføring av standardiserte elementer er interessant for å belyse implementering av loven, i tillegg til hvordan kommunene blir påvirket når en krise inntreffer og hvordan dette påvirker iverksetteres handlingsvilje- og evne (Kavli et al., 2022).

#### 4.3 Dataenes reliabilitet og validitet

Offentlige dokumenter, rapporter og evalueringer er gjennomarbeidet materiale med høy kvalitet fra pålitelige kilder, og dokumentene jeg har gjennomgått er relevante og egnet til å besvare problemstilling og forskningsspørsmål.

Hvordan data er samlet inn vil kunne påvirke både gyldigheten og påliteligheten, og indikere hvorvidt den foreliggende forskningen har god kvalitet. Offentlige dokumenter er autentiske ved at de er det de fremstilles som, og de er troverdige. Min vurdering er dermed at dataene er gyldige.

Hvorvidt undersøkelsen er pålitelig vil avhenge av hvordan datainnsamlingen har foregått, hvor nøyaktig data faktisk er og hvordan de er analysert, og i hvilken grad vesentlig informasjon er selektert bort (Jacobsen, 2015, s. 145-146). Datainnsamlingen har tatt utgangspunkt i offentlige dokumenter jeg har kjennskap til, og disse dokumentene har igjen pekt på andre relevante dokumenter. Tid og kapasitet har begrenset hvor mange

dokumenter jeg har hatt anledning til å studere, og flere ressurser ville muligens kunne gitt enda bredere innsikt.

Pålitelighet handler også om det er en logisk sammenheng i hele prosjektet som sådan. Oppgavens troverdighet, eller indre validitet, viser til om det er samsvar mellom den problemstillingen en ønsker å belyse og de funnene en sitter igjen med etter datainnsamling og analyse (Johannesen et al., 2020, Tjora, 2021). For å kunne håndtere det store datamaterialet så har en skarp avgrensing vært helt nødvendig. Det innebærer at jeg ikke har undersøkt krisenes påvirkning på implementering av integreringsloven i sin helhet. Sentrale endringer i ny lov har likevel vært knyttet til selve introduksjonsprogrammet og varighet, mål og innhold i dette, og det har vært førende for avgrensingen.

Tolkningen av data; selve analysen, er et kritisk punkt. Dokumenter må analyseres fra kontekstuelle faktorer som når de er skrevet, for hvem og med hvilket formål (Tjora, 2021, s. 196). Kvalitativ innholdsanalyse vil overordnet omfatte å systematisere innhold for å belyse en problemstilling (Grønmo, 2016, s. 142). Det er få retningslinjer eller oppskrifter for hvordan man skal analysere empiriske data i casestudier (Yin, 2018, s. 168). Jeg har systematisert empiri i ulike tabeller for å få oversikt over omfang og sammensetning av virkemidlene og kommunenes respons. Analysene har tatt utgangspunkt i empiri sett opp mot hypoteser for å få mer kunnskap om i hvilken grad dimensjoner ved kriser kan forklare variasjon i krisenes påvirkning på implementering. Hypotesene i teorikapitlet benyttes som et utgangspunkt og et filter som data ses opp mot, noe som systematiserer og strukturerer analysen av hvordan de to krisene har påvirket iverksetting av ny lov om integrering.

For å svare ut problemstillingen, må det trekkes konklusjoner som ligger utenfor dokumentene. Verdisyn og faglig ståsted vil påvirke analysen selv om en forsøker å tilstrebe nøytralitet. Hermeneutikken har som utgangspunkt at alle mennesker bringer med seg sin egen forforståelse i alle prosesser hvor en ønsker å forstå (Baert, 2005). Å velge et tema som er nært knyttet til eget fagfelt og profesjon er både en fordel og en ulempe. På den ene siden kan en hevde at det er en fordel at jeg gjennom eget arbeid har kjennskap til faglige utfordringer og oversikt over relevante dokumenter. På den andre siden kan det være mer krevende å opprettholde en analytisk distanse til et materiale jeg allerede har eierskap til.

Intervjuer kunne gitt en utdypning av dokumentene med innblikk i hvordan krisene har blitt opplevd ute i praksisfeltet. Særlig gjelder dette den «nye» krisen med flyktninger fra Ukraina hvor kommunens opplevelse (foreløpig) ikke er undersøkt. En kombinasjon av metoder, eller metodetriangulering, vil ideelt sett kunne gi mer verdifull kunnskap ved at det kan oppveie ulike styrker og svakheter ved ulike metoder (Johannesen et al., 2020, s. 256-257). Nærhet til fagfeltet har gjort det mindre aktuelt å gjennomføre kvalitative intervjuer. Samtidig er analysen basert på skriftlige dokumenter, og ikke på eget ståsted. Jeg vil hevde at både data, analyse og indre sammenheng i studien er pålitelig.

I studier av case er målet gjerne å utvide og generalisere teorier, ikke å forutsi sannsynlighet (Yin, 2018, s. 21). Hvis formålet er å beskrive en situasjon i sin helhet kan derimot kvalitative data benyttes til analytiske beskrivelser (Grønmo, 2016, s. 144). Målet med studien er primært å besvare problemstillingen. Siden jeg har tatt utgangspunkt i teori om dimensjoner ved kriser, implementeringsteori og teori om virkemidler, kan likevel funnene ha overføringsverdi til annen offentlig virksomhet og andre implementeringsprosesser i møte med kriser.

## 5. Empiri

I dette kapitlet presenteres datamaterialet i oppgaven. Jeg vil først gjennomgå omfang av midlertidige regelverk og oppdrag i møte med de to krisene, før jeg ser nærmere på sammensetning av ulike virkemidler for implementering av ny lov og i møte med henholdsvis koronakrisen og den nye flyktningkrisen. Avslutningsvis er det en gjennomgang av kommunenes respons på disse virkemidlene i høringsprosesser.


### 5.1 Omfang av midlertidig regelverk og oppdrag i møte med de to krisene

Det første forskningsspørsmålet er hvordan har de to krisene har påvirket omfanget av ulike virkemidler knyttet til iverksetting av integreringsloven og midlertidige regelverk. I det følgende vil jeg ta for meg lovgiver og departementets håndtering av koronapandemien og situasjonen med fordrevne fra Ukraina ved lovproposisjoner, vedtak og oppdrag.

12. mars 2020 stengte Norge ned. Koronaloven var en midlertidig lov som skulle sikre forsvarlige, effektive og forholdsmessige tiltak som skulle avhjelpe negative konsekvenser for både næringslivet, offentlig sektor eller samfunnet for øvrig. Lovens §2 ga forskriftshjemmel for å gjøre nødvendige tilpasninger iblant annet introduksjonsloven inntil det ble fremmet

lovproposisjoner på de ulike politikkområdene (Koronaloven 2020). Midlertidig lov til introduksjonsloven trådte i kraft 26. mai 2020 (Prop. 103 L (2019–2020)), og koronaloven ble opphevet dagen etter. Integreringspakke I med 456 millioner for å sikre mulighet for utvidet opplæring for målgruppen ble vedtatt i Stortinget 29. mai 2020 (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2022, 30. mars). Midlertidige lov ga i praksis mulighet til utvidet tid i opplæringen for deltakere i introduksjonsprogrammet som ellers skulle avsluttet denne midt i en svært krevende situasjon på arbeidsmarkedet med økende ledighet. Sommeren 2020 får IMDi i oppdrag å utvikle støttemateriale for innføringen av ny lov, men også i oppdrag å utvikle støttemateriale for kvalifisering under pandemien, i ett og samme tillegg til tildelingsbrev (Kunnskapsdepartementet, 2020). Høsten 2020 er det først en høring om forlengelse av midlertidig lov til introduksjonsloven grunnet koronapandemien, rett før en høring om midlertidig lov til integreringsloven av samme årsak, selv om sistnevnte lov da enda ikke var formelt vedtatt.

Noen uker senere, 20. oktober 2020, blir lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (2021) omsider vedtatt. Det midlertidige regelverket skulle fra 1. januar 2021 håndteres parallelt med implementering av en ny lov i kommunene. Siden integreringsloven ikke har tilbakevirkende kraft, må kommunene forholde seg til deltakere etter to lovverk parallelt med flere midlertidige regelverk under koronapandemien. I tildelingsbrev til IMDi for 2021 (Kunnskapsdepartementet, 2021) var det høyt prioritert å gjøre den nye lovens rettigheter og plikter kjent og bidra til at de standardiserte elementene ble tatt i bruk. Det var også et eget oppdrag om å gi informasjon og veiledning om kvalifisering av nyankomne innvandrere under koronapandemien, noe som ble spesifisert til å omfatte en konkret veileder i tillegg nr. 1 til tildelingsbrev en uke senere.

Videre gjennom 2021 kom det ytterligere to tiltakspakker på integreringsfeltet med medfølgende regelverk, og den siste, tiltakspakke IV, ble besluttet i januar 2022. I tildelingsbrev for 2022 er det presisert at implementering av ny lov om integrering fremdeles har høy prioritet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). I tabell 3 under er tabell med tidslinje ny integreringslov med overordnede virkemidler for å implementere ny lov (tabell 1), supplert med virkemidler for å håndtere koronapandemien, illustrert ved dette symbolet; .

**Tabell 3: Tidslinje ny lov og koronapandemien**

20.12.2019	Tildelingsbrev til IMDi for 2020, oppdrag nr. 1; innføringen av ny <u>integreringslov</u> og standardiserte elementer
12.03.2020	<b>Nedstenging i Norge grunnet koronapandemien, også med konsekvenser for deltakere i opplæring etter introduksjonsloven</b>
25.03.2020	Høring om midlertidige forskrifter. Høring – Forslag til midlertidige forskrifter med hjemmel i koronaloven
27.03.2020	Midlertidig koronalov trer i kraft
27.03.2020	Vedtatt om midlertidig forskrift om tilpasning i lovgivningen om opplæring i mottak, introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Ikrafttredelse påfølgende dag)
4.04.2020	Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven), Kunnskapsdepartementet fremmer forslag til ny lov
07.05.2020	Prop. 103 L - Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19
20.05.2020	Forslag til midlertidig lov blir sendt på høring
26.05.2020	Midlertidig lov trer i kraft
29.05.2020	Prop. 123 L (2019-2020). Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19
15.06.2020	Integreringspakke I vedtas i Stortinget
22.06.2020	Tillegg nr. 4 til tildelingsbrev 2020 til IMDi, Innføringen av ny <u>integreringslov</u> og standardiserte elementer – utvikling av støttemateriale
22.06.2020	Tillegg nr. 4 til tildelingsbrev 2020 til IMDi Implementering av integreringspakken –kvalifisering
10.09.2020	Høring om forlengelse av midlertidig lov for introduksjonsloven
18.09.2020	Høring om midlertidig lov for integreringsloven
20.10.2020	Stortinget vedtar ny lov om integrering
06.11.2020	Prop. 33 L (2020-2021) Midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19
01.01.2021	<b>LoV om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid trer i kraft</b>
01.01.2021	Midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven trer i kraft
06.01.2021	Tildelingsbrev til IMDi for 2021, IMDi har hovedansvaret for å bidra til samhandling mellom relevante aktører om lovens ordninger og verktøy, gjøre lovens rettigheter og plikter kjent og bidra til at de standardiserte elementene tas i bruk
06.01.2021	Tildelingsbrev til IMDi 2021, oppdrag nr. 03 Kvalifisering under Covid-19 – informasjon og veiledning
14.01.2021	Tillegg nr. 1 til tildelingsbrev til IMDi 2021, Kvalifisering under Covid-19 – utarbeidelse av Veileder
29.01.2021	Prop. 78 L (2020–2021) Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (integreringspakke II).
12.03.2021	Ikrafttredelse for integreringspakke II
09.04.2021	Prop.137 L (2020–2021) Endringer i midlertidige lover om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova, friskolelova, introduksjonsloven og integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (forlengelse av lovene)
22.4.2021	Høring om integreringspakke III
11.05.2021	Prop. 196 L (2020–2021) med forslag til ny integreringspakke legges fram
27.06.2021	Integreringspakke III blir vedtatt i Stortinget
14.01.2022	Prop. 51 S (2021–2022) med forslag til ny integreringspakke legges fram
14.01.2022	Tildelingsbrev for IMDi 2022, arbeidet med å <u>implementere</u> integreringsloven skal prioriteres høyt
24.01.2022	Integreringspakke IV blir vedtatt i Stortinget

Koronapandemien har i skrivende stund ikke en sluttdato, derimot har det vært en oppblomstring av smitte høsten 2022. Samtidig påvirket utfasing av smittevernstiltak på nyåret 2022 virkemidler for å håndtere konsekvensene av denne krisen i Norge.

Så smeller det. 24. februar 2022 angriper Russland Ukraina. 1. april 2022 vedtok Stortinget bevilgningsøkninger i Statsbudsjettet for å være i stand til å blant annet ta imot det store antallet flyktninger fra Ukraina (Prop. 78 S (2021-2022)). tillegg nr. 3 til tildelingsbrev fikk IMDi i oppdrag å samarbeide med Arbeids- og velferdsdirektoratet og partene i arbeidslivet om å utarbeide veiledning om et såkalt fleksibelt hurtigspor innenfor rammene av introduksjonsprogrammet for fordrevne fra Ukraina, med utgangspunkt i en antakelse om at svært mange i målgruppen vil ha høy utdanning og dermed etter ny lov vil få kort programtid i introduksjonsprogrammet. IMDi fikk også i oppdrag å utarbeide juridisk veiledning til midlertidig regelverk den 2. juni (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

15. juni 2022 trådte midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina ved kapittel 6A i lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid i kraft, med varighet til 23. juli 2023 (Integreringsloven, 2021). I hovedsak dreier endringene seg om at personer i målgruppen har rett, men ikke plikt til verken deltakelse i introduksjonsprogram eller opplæring i norsk. Selve innholdet i introduksjonsprogram, hvis den enkelte ønsker deltakelse, har et noe redusert innhold og at det er mer fleksibilitet knyttet til å tre inn i program for å støtte opp under rask deltakelse i arbeidslivet (Prop. 107 L (2021-22)). Endringene rokker ikke ved prinsippet i ny lov om at medbrakt kompetanse og mål setter premisser for varighet av introduksjonsprogrammet. Endringene ble vedtatt 15. juni 2022. Kommunene må nå forholde seg til deltakere etter integreringslov, det er fremdeles deltakere som startet før 1. januar 2021 som har rettigheter og plikter etter gammel lov, og ukrainske flyktninger som har rettigheter etter midlertidig kapittel 6A i integreringsloven.

Tabell 4 illustrerer håndtering av den nye flyktningkrisen sett i sammenheng med virkemidler for å implementere ny lov (tabell 1).

**Tabell 4: Tidslinje ny lov og flyktningkrisen**

14.01.2022 Tildelingsbrev for IMDi 2022, arbeidet med å implementere integreringsloven skal prioriteres høyt
24.02.2022 <b>Russland angriper Ukraina</b>
01.04.2022 <b>Prop. 78 S (2021-2022)</b> . Endringer i statsbudsjettet 2022 som følge av krigen i Ukraina
05.04.2022 Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse blir sendt på høring
08.04.2022 Tillegg nr. 3 til tildelingsbrev til IMDi 2022, Utarbeide veiledning om bruk av et fleksibelt hurtigspor tilpasset personer med midlertidig kollektiv beskyttelse
29.04.2022 <b>Prop. 107 L (2021-2022)</b> . Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina
02.06.2022 Tillegg nr. 5 til tildelingsbrev til IMDi 2022, veileder til midlertidig kapittel i integreringsloven
15.06.2022 <b>Kapittel 6A i lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid trer i kraft</b> ; midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina

Omfanget av virkemidler og oppdrag i tabell 4 avspeiler neppe det fulle bildet, siden dette er en pågående krise hvor det vil kunne komme flere oppdrag og endringer. Eksempelvis er det svært stor sannsynlighet for at midlertidig kap. 6A til integreringsloven blir forlenget gitt at krigen dessverre ikke ser ut til å få en snarlig løsning.

## 5.2 Sammensetning av virkemidler i møte med de to krisene

Virkemidler for å implementere integreringsloven, og særskilte virkemidler tilknyttet krisene, må ses i sammenheng. Et forskningsspørsmål i studien er sammensetning av virkemidler staten har benyttet ovenfor kommunene for å implementere integreringsloven og midlertidige regelverk. I det følgende vil jeg derfor gjennomgå virkemidler i implementeringen nærmere, og bruk av disse både opp mot implementeringsprosessen og særskilt bruk av virkemidler under krisene.

Det litteraturen henviser til som både henholdsvis autoritative og juridiske virkemidler, er det som i herværende case skal iverksettes. Samtidig er regelverket i seg selv verktøy i implementering av politikk. Selv om IMDis oppdrag slik det er formulert er å implementere lovverket, så er det implisitt det samme som å iverksette ny politikk. Selve lovverket og det midlertidige regelverket er gjennomgått over i 5.1.

I arbeidet med å fastsette det vesentlige økonomiske virkemiddelet integreringstilskudd, kartlegger beregningsutvalget kommunenes utgifter til bosetting og integrering. At kommunene skal implementere en ny lov med større krav til både innhold og kvalitet, har ikke påvirkning på satsene. Den gjennomsnittlige dekningsgraden av integreringstilskuddet



har de seneste årene vært relativt høy, opp mot 100 prosent, og departementet mener dermed at kommunenes økonomiske rammebetingelser, også ved implementering av en ny lov, er gode (Prop. 89 L (2019–2020), s. 166). Satsene for integreringstilskuddet har heller ikke endret seg som følge av de to krisene, men omfanget av bosatte flyktninger påvirker faktiske utbetalinger til kommunene siden det er et per capita-tilskudd. Med andre ord påvirker antall flyktninger de økonomiske rammebetingelsene for arbeidet med kvalifisering lokalt.

Tvangsmakt ved regelverk og insentiver ved finansiering av integreringsarbeidet, må suppleres av veiledning om *hvordan* aktørene kan gå fram. IMDi fikk allerede i 2018 i oppdrag å utarbeide standardiserte elementer. *Fagressurs for introduksjonsprogrammet* ble som den del av dette arbeidet lansert 7. januar 2021 for å understøtte lov om integrering og innføring av standardiserte elementer. Dette er en nettside som inneholder faglige anbefalinger for ansatte i kommunen som jobber med planlegging og gjennomføring av introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, (u.å.-a)). På fagressursen er det samlet faglige anbefalinger om innhold i introduksjonsprogrammet, lenke til regelverk, verktøy og informasjon om relaterte tema for å kunne planlegge og gjennomføre kvalifiseringsløp med god kvalitet for deltakere i introduksjonsprogrammet med ulike behov. Siden 2016 har IMDi årlig arrangert store konferanser kalt *Fagverksted* for ansatte i kommunene og andre som jobber med kvalifisering av flyktninger og innvandrere. Gjennom foredrag, gode eksempler og erfaringsdeling skal aktørene få støtte og inspirasjon til det lokale arbeidet med kvalifisering (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, (u.å.-b)).

IMDi har utarbeidet juridisk veiledning samt informasjon om kvalifiseringsarbeid, som ligger lett tilgjengelig på [imdi.no](http://imdi.no) (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-c)).

For å følge et første kull med deltakere etter integreringsloven ble det opprettet et kommunepanel med en kommune fra hvert fylke (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022, s. 33). Dette skal bidra til å spisse implementeringstiltak i tråd med faktiske behov.

#### 5.2.1 Særskilte virkemidler i møte med koronapandemien

Det ble som vist ovenfor utarbeidet midlertidige regelverk på integreringsfeltet for å håndtere konsekvensene av koronapandemien. Dette midlertidige regelverket handlet først

og fremst om å gi og finansiere et utvidet tilbud i møte med et vanskeligere arbeidsmarked, og rokket ikke ved grunnleggende rettigheter og plikter for deltakerne.

Modellen for utbetaling av integreringspakkene for å håndtere konsekvensene av koronapandemien endret seg underveis. Ved tiltakspakke I fikk kommunen utbetalt tilskudd beregnet ut fra hvor mange potensielle deltakere de hadde i målgruppen, men med de neste tiltakspakkene ble utbetaling av tilskudd fra IMDi basert på en tilskuddssats per person som kommunene fikk først etter de hadde rapportert faktisk antall deltakere som fikk utvidet tilbud etter ny midlertidig lov (Hernes et al., 2022b). Samtidig som det ble avsatt midler for kostnader knyttet til utvidet tilbud til målgruppen, måtte kommunene håndtere at andre inntektskilder for å gi tjenester ble redusert ved at integreringstilskuddet ble lavere siden det kom færre flyktninger (Hernes et al., 2022b, s. 52).

Da koronapandemien traff Norge, ble det i tråd med oppdrag fra departementet samlet informasjon på nettsidene til IMDi for å sikre at kommunene tok i bruk virkemidlene i integreringspakke I som forutsatt. Denne informasjonen ble stadig utvidet i tråd med at det kom nye integreringspakker (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021). I 2020 fikk IMDI i tillegg et felles oppdrag med Kompetanse Norge (nå HK-dir) om en veileder for kvalifisering under korona.

I 2020 ble Fagverksted grunnet smittevernrestriksjoner gjennomført digitalt i form av fem webinarer andre halvår. Dette begrenset muligheten for erfaringsdeling mellom kommunene, men økte deltakelsen betydelig sammenlignet med tidligere år. Hovedtema var implementering av ny lov, med unntak av det første som var viet implementering av integreringspakke I (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021, s. 41-42). Også i 2021 arrangerte IMDi fem digitale arrangement hvor overordnet formål var kompetanseheving av ansatte i kommunen, og tema var i likhet med i 2020 ny integreringslov med relatert tematikk, med unntak av en sending som omhandlet kvalifisering under koronapandemien (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021, s. 32).

Kommunepanelet ble gjennomført i 2021, men kommunene som deltok hadde svært begrenset erfaring med deltakere etter ny lov fordi det kom svært få asylsøkere og kvoteflyktninger grunnet delvis nedstengte grenser.

### 5.2.2 Særskilte virkemidler i møte med flyktningkrisen

Det var som vist til over vurdert at det var behov for å endre regelverket etter krigen brøt ut i Ukraina og man innså det ville komme et høyt antall fordrevne. I juni 2022 trådte et nytt midlertidig kapittel 6A i integreringsloven i kraft etter en svært rask prosess (Prop. 107 L (2021–2022)). IMDi utarbeidet da juridisk veiledning også til det nye kapittel 6A på sine nettsider (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022, 8. juli).

Flyktningkrisen har ført til økte bevilgninger gjennom revidert statsbudsjett. Bevilgningen til integreringstilskudd for 2022 gikk i revidert statsbudsjett opp fra i underkant av 5 milliarder til nesten 8,3 milliarder kroner (Prop. 78 S (2021-2022), s. 31). Hvor mye som faktisk blir utbetalt vil avhenge av hvor mange som ankommer i løpet av året og som blir bosatt i norske kommuner. For 2023 er det foreslått en formidabel økning i integreringstilskuddet fra rundt 5 til over 15 milliarder kroner (Prop. 1 S (2022-2023), s. 82). Det må da også tas i betraktning at dette er med utgangspunkt i en prognose på 10 000 bosatte flyktninger i 2023. Den 25. november ba regjeringen norske kommuner om å bosette 35 000 flyktninger i 2023 (Regjeringen, 2022, 25. november).

I april 2022 fikk IMDi et felles oppdrag med Arbeids- og velferdsdirektoratet om å utarbeide veiledning om formidling til arbeid og bruk av et fleksibelt hurtigspor tilpasset personer med midlertidig kollektiv beskyttelse. Dette skulle ses i sammenheng med arbeidet i en hurtigarbeidende arbeidsgruppe med representanter fra arbeidslivets parter, som skulle gi innspill til arbeidet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

I juni 2022 ble informasjon og faglige anbefalinger om introduksjonsprogram for flyktninger med innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse lagt inn *Fagressurs for introduksjonsprogrammet* som ble lansert med ny lov, herunder informasjon om fleksibelt hurtigspor (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-a)). Det ble videre arrangert et webinar om nytt kapittel 6A og fleksibelt hurtigspor for fordrevne fra Ukraina, og i september det ble avholdt en fysisk konferanse; Fagverksted *Rustet for framtiden*, for første gang siden 2019. Her inkluderte tematikk også ny lov inkludert midlertidig regelverk ved kap. 6A (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, u.å.-b, Fagverksted).

Tabell 5 er en oppsummerende oversikt over de mest vesentlige virkemidlene sett opp mot avgrensing av oppgaven til å omfatte iverksetting av nye bestemmelser knyttet til introduksjonsprogram, men er ikke uttømmende da det eksempelvis også er virkemidler knyttet til tilsyn mv.

**Tabell 5: Oversikt over virkemidler i implementering av ny lov og midlertidig regelverk**

	<b>Virkemidler for å implementere loven</b>	<b>Virkemidler case 1 koronapandemien</b>	<b>Virkemidler case 2 fordrevne fra Ukraina</b>
<b>Juridiske</b>	Integreringsloven Forskrifter til integreringsloven	Midlertidig forskrift til koronaloven Midlertidig lov til introduksjonsloven Endringer i midlertidig lov til introduksjonsloven Nye endringer til midlertidig lov til introduksjonsloven Midlertidig lov til integreringsloven Forlengelse av midlertidige lover Forskrifter	Midlertidig kap. 6 A til integreringsloven
<b>Økonomiske</b>	Integreringstilskudd	Tiltakspakke I-IV (Integreringstilskudd)	(Integreringstilskudd)
<b>Pedagogiske</b>	Utarbeide og formidle juridisk veileder Veilede kommunene om regelverk Utarbeide og formidle faglige anbefalinger på kvalifiseringsfeltet på imdi.no Fagressurs for introduksjonsprogrammet Fagverksted Kommunepanel	Informasjon på imdi.no <u>Webinar</u> /Fagverksted Veileder for kvalifisering under korona	Utarbeide og formidle juridiske veileder kap. 6A Informasjon på imdi.no Utvikle veiledning for fleksibelt hurtigspor Fagressurs for introduksjonsprogrammet <u>Webinar</u>
<b>Organisatoriske</b>	Felles oppdrag med andre direktorat om standardiserte elementer	Felles oppdrag med Kompetanse Norge om veileder	Felles oppdrag med AV-dir og partene i arbeidslivet om fleksibelt hurtigspor

Det er over tid etablert flere arenaer for veiledning og kompetanseheving på kvalifiseringsfeltet. Fagverksted er en eksisterende arena som har blitt benyttet både i implementering av ny lov, ved iverksetting av integreringspakkene og midlertidig regelverk for å håndtere konsekvensene av koronapandemien, og for å implementere midlertidig

regelverk for fordrevne fra Ukraina. Fagressurs for introduksjonsprogrammet ble utviklet for å implementere ny lov og standardiserte elementer, men har nå også særlig veiledning om fordrevne fra Ukraina (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-a)). Ordinære virkemidler og kanaler kommer til nytte også under kriser.

### 5.3 Involvering av kommunene og deres respons i høringer

Kommunene er en vesentlig aktør for å implementere både ny lov og midlertidig regelverk, og skal gi tjenester til flyktninger både under normale og ekstraordinære forhold. Det siste forskningsspørsmålet er hvilken respons kommunene har hatt til regelverk og virkemidler for å implementere både ny lov og midlertidige regelverk under krisene. Teorikapittelet viste til iverksetters respons i betydning av forståelsen av politikken og om de er positive eller negative til denne. Høringer kan, til en viss grad, bidra til å belyse dette.

Høringsprosesser er et viktig demokratisk prinsipp, og gir aktører på ulike nivå anledning til både å gjøre seg kjent med forslag til lovendringer, samt gi innspill til disse. Både hvorvidt kommunene faktisk kommer med høringsuttalelser og innhold i disse innspillene har dermed betydning. Det ble gjennomført høringsprosesser for både integreringsloven og for midlertidige regelverk. Tabell 6 under viser en oversikt over høringene i tilknyttet både integreringsloven og midlertidig regelverk. Denne oversikten viser både omfang av ulike prosesser, men også grad av involvering.

**Tabell 6:** Relevante høringsprosesser dokumentert i lovproposisjoner med antall hørings svar fra kommunene

Høringsprosess til integreringsloven med hørings svar fra kommuner	Høringsprosesser koronapandemien med hørings svar fra kommuner	Høringsprosess fordrevne fra Ukraina med hørings svar fra kommuner
Prop. 89 L (2019-2020) 16.8-15.11.2019 (188*) 100	Forskrift til koronaloven 25.3-26.3.2020 (16) 4 Prop. 103 L (2019-2020) ingen høring Prop. 123 L (2019-2020) 19.5-22.5.2020 (13) 0 Prop. 9 L (2019-2020) 10.9 21.9.2020 (8) 0 Prop. 33 L (2020-2021) 18.9-23.10 2020 (5) 0 Prop. 78 L (2020-2021) ingen høring Prop.137 L (2020-2021) 2.3-8.3.2021 (12) 0 Prop. 196 L (2020-2021) 22.4-27.4.2021 (6) 0 (Prop. 51 S (2021-2022)) ingen høring	Prop. 107 L (2021-2022) 5.4.-12.4.2022 (100) >40

\* Totalt antall hørings svar

Forslag til ny integreringslov ble sendt på høring i august 2019 med 3 måneders høringsfrist (Prop. 89 L (2019-2020)). Høringsprosessen bidro til både justeringer og endringer i forslag. Det kom totalt inn 188 høringsuttalelser og av disse var det svar fra om lag 100 kommuner (Prop. 89 L (2019-2020), s. 12).

Departementet foreslo ulik varighet og slutt mål for deltakere i introduksjonsprogram basert på nivå på medbrakt kompetanse og mål for deltakelsen. Deltakere som ikke har fullført videregående opplæring eller høyere utdanning, kan få et program på mellom tre måneder og tre år, med mulighet for forlengelse av program på et år hvis det kan bidra til å nå mål med programmet. For de med medbrakt kompetanse var forslaget at programmet kunne vare fra 3 til 6 måneder (Prop. 89 L (2019-2020), s. 74). Høringsinstansene stilte seg ikke bak departementets vektlegging av utdanningsbakgrunn som kriterium for mål med og varighet av program (Prop. 89 L (2019-2020), s. 79). Etter den gamle introduksjonsloven kunne alle deltakere få introduksjonsprogram med varighet inntil 2 år, og mulighet til forlengelse med inntil et år. Forslag til kort introduksjonsprogram for noen deltakere ble derfor ansett som en stor endring, og de fleste uttalelsene var negative til forslaget (Prop. 89 L (2019-2020), s. 75-

76). Departementet justerte forslaget, til at det med medbrakt videregående utdanning vises til utdanning som kan gi generell studiekompetanse i Norge i henhold til GSU-listen (Generell studiekompetanse for utenlandske søkere). For flyktninger fra mange land innebærer dette et år medbrakt høyere utdanning i tillegg til videregående opplæring for å kunne søke opptak til høyere utdanning i Norge (Prop. 89 L (2019-2020), s. 80-81). Målgruppe for kort programtid etter integreringsloven vil med andre ord i stor grad omfatte flyktninger med noe høyere utdanning. Departementet åpnet for at også denne gruppen kan få inntil 6 måneders forlengelse hvis det bidrar til å nå målet med programmet (Prop. 89 L (2019-2020), s. 82).

I den nye loven ble det i §14 i tillegg til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeidsrettede- eller utdanningsrettede tiltak foreslått to nye obligatoriske elementer, livsmestring og foreldreveiledning. Formålet med livsmestring er å styrke deltagerens motivasjon og mestring i møte med nye forventninger og et nytt samfunn, mens formålet med foreldreveiledning er å gi informasjon og veiledning om foreldrerollen i en norsk kontekst (Prop. 89 L (2019-2020), s. 92). Majoriteten av dem som utalte seg om det nye obligatoriske innholdet var positive (Prop. 89 L (2019-2020), s. 88).

Når det gjaldt formell opplæring som del av introduksjonsprogrammet er «...flere høringsinstanser positive til departementets forslag» (Prop. 89 L (2019-2020), s. 92). Det ble imidlertid løftet ulike problemstillinger om hva som bør være på plass for at flere skal delta i og fullføre videregående opplæring som en del av introduksjonsprogram (Prop. 89 L (2019-2020), s. 92-93). Departementet anerkjente utfordringene, men hadde ikke noen klare svar utover at de vil vurdere hvordan tilgjengeligheten av tilbud om og tilrettelegging av fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes (Prop. 89 L (2019-2020), s. 95).

**5.3.1 Involvering av kommunene og deres respons i høringer tilknyttet koronapandemien**  
Koronapandemien medførte stadig regelverksendringer og utvidelse av disse. Oversikten i tabell 6 omfatter endringer knyttet til introduksjonsloven siden de i høy grad korrelerer med justeringer i regelverk knyttet til integreringsloven, og endringene skjer rett før og etter integreringsloven trer i kraft. Rett etter koronapandemien brøt ut 12. mars 2020, ble forslag til en midlertidige forskrift under koronaloven sendt på høring den 25. mars med et døgn høringsfrist. Det kom inn 16 høringsinnspill, dette omfattet fire kommuner og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid samt Interesseorganisasjonen for kommunal

voksenopplæring. De var i likhet med andre høringsinstanser i hovedsak positive til forslag som skulle regulere at kommunen skulle sørge for introduksjonsprogram så langt det var mulig, ved å gi et tilbud via digitale hjelpemidler eller på andre måter. Forslag til midlertidig lov videreførte dette med små justeringer, og det ble ikke ansett som nødvendig å ha en ny høringsprosess (Prop. 103 L (2019-2020), s. 2-3). Proposisjonen ble vedtatt samme dag den ble sendt ut.

Forslag til endringer i midlertidig lov til introduksjonsloven ved et nytt kapittel 1 ble sendt på høring 19. mai med tre dager frist. Forslaget omfattet tiltakspakke I som innebar endringer som måtte lovfestes da de blant annet omfattet utvidede rettigheter ved forlenget programtid for å unngå at mange ble avsluttet til behov for oppfølging og sosialstønad fra NAV i et vanskelig arbeidsmarked. Bare 13 instanser ga høringsuttalelser, og ingen kommuner var høringsinstans (Prop. 123 L (2019-2020)). Forslag til nye endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven ble sendt på høring 10. september 2020, heller ikke her var kommunen høringsinstans (Prop. 9 L (2020-2021)). Forslag til midlertidig lov om endringer i *integreringsloven* (som enda ikke var vedtatt) ble sendt på høring 18. september. Det kom svært få høringsuttalelser også i denne prosessen og ingen fra kommuner. Det var små endringer som ble gjort i denne midlertidige loven opp mot midlertidig lov til introduksjonsloven (Prop. 33 L (2020-2021)). Tilpasningene i den ikke iverksatte nye loven skulle sikre at deltakere med rettigheter etter ny lov skulle få ivaretatt sine rettigheter, også ved nødvendige tilpasninger som følge av pandemien med eksempelvis nedstengte opplæringscentre.

Proposisjon for integreringspakke II som utvidet målgruppen slik at flere fikk til utvidet introduksjonsprogram og utvidet norskopplæring ble ikke sendt på høring (Prop. 78 L (2020–2021)), og ingen kommuner var høringsinstans ved forlengelse av midlertidige lover i mars 2021 (Prop. 137 L (2020–2021)). Integreringspakke III ble sendt på høring i april 2021 men heller ikke her var kommuner høringsinstans (Prop. 196 L (2020–2021)).

Integreringspakke IV som skulle sikre midlertidig utvidelse av introduksjonsprogram og norskopplæring for deltakere som gikk ut av programmene første kvartal 2022 hadde ingen høringsprosess (Prop. 51 S (2021–2022)).



### 5.3.2 Involvering av kommunene og deres respons i høring tilknyttet flyktningkrisen

Med bakgrunn i de mange flyktningene som ankom fra Ukraina, foreslo departementet å innføre et midlertidig kapittel i integreringsloven med regler for personer som får opphold etter utlendingsloven §34 (Utlendingsloven, 2010). Høye ankomsttall kombinert med usikkerhet med tanke på hvor mange flere som vil komme, varighet av krigen, og hvor lenge flyktningene fra Ukraina vil bli i Norge, medførte at det ble foreslått endringer i selve integreringsloven for denne gruppen (Prop. 107 L (2021-2022)). Høringsprosessen hadde en knapp frist på bare en uke i april 2022, likevel var det om lag 100 høringsinstanser som uttalte seg om foreslåtte endringer i integreringsloven (Prop. 107 L (2021-2022), s. 46). Totalt var det i underkant av 40 kommuner som uttalte seg. I høringsnotatet ble det foreslått at personer med midlertidig kollektiv oppholdstillatelse etter utlendingslovens §34 får rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogram med 6 måneders varighet. Det ble foreslått unntak fra obligatorisk innhold ved opplæring i norsk og samfunnskunnskap, kurs i livsmestring og foreldreveiledning. Denne målgruppen kan også få introduksjonsprogram på deltid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 43-44).

Mange av høringsinstansene peker på at det er grunn til å ha realistiske forventinger til hurtigspor som tiltak og hvor mange som vil komme raskt i arbeid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 48).

Noen av høringsinstansene pekte på at endringene fører til at kommunene må forholde seg til enda et parallelt regelverk, og noen var opptatt av mulig forskjellbehandling av deltakere etter ulike regelverk (Prop. 107 L (2021-2022), s. 48). Flere høringsinstanser mente det ikke var nødvendig med endringer i en ny lov, og hevdet at integreringsloven er fleksibel nok slik den er. Flere som uttaltes seg var skeptiske til å gå bort fra at livsmestring og foreldreveiledning, som er nytt obligatorisk innhold etter integreringsloven, ikke skulle være obligatorisk for flyktninger fra Ukraina (Prop. 107 L (2021-2022), s. 52). Det ble opprettholdt at livsmestring ikke må tilbys denne gruppen, mens foreldreveiledning ble endret til obligatorisk i lovproposisjonen som ble vedtatt. Det var blandende tilbakemeldinger på forslag om at deltakere etter en nytt kap. 6A vil få rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram. En kommune viste til at det i praksis har liten betydning siden også ukrainere bli henvist til å delta i programmet med tilhørende introduksjonsstønad hvis de har behov for offentlig støtte til livsopphold (Prop. 107 L (2021-2022), s. 58). Ingen av

høringsinstansene støttet forslaget om at målgruppen ikke kan få forlenget sitt program med 6 måneder, og departementet endret dette til at deltakere med kort programtid kan få inntil seks måneders forlengelse av programmet. For denne målgruppen er videregående opplæring fra Ukraina, som etter GSU-listen ville krevd også et års høyere utdanning for å bli likestilt med videregående norsk opplæring, tilstrekkelig for å bli ansett som å ha medbrakt kompetanse på videregående nivå eller høyere. Dermed får alle med medbrakt videregående opplæring (som er obligatorisk i Ukraina) kort programtid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 58).

#### 5.4 Oppsummert om virkemidler og respons under krisene

De to krisene har som vist over i tabell 3 og 4, medført en rekke nye beslutninger og oppdrag som forvaltningen skulle iverksette samtidig med implementering av ny lov.

*Omfanget* av virkemidler var høyt ed begge krisene siden både stat og kommune skulle implementere både ny lov og midlertidig regelverk parallelt. Omfang av virkemidler var særlig påfallende under koronapandemien.

Tabell 5 over viser videre at *sammensetning* av virkemidler var noe ulik ved de to krisene.

- Organisatoriske virkemidler ved felles oppdrag i møte med begge krisene
- Flere pedagogiske virkemidler i møte med begge krisene
- Men- flere juridiske virkemidler ved flere midlertidige regelverk med utvidelser ved koronapandemien
- Egne økonomiske virkemidler ved tiltakspakker for å møte konsekvensene av koronapandemien.

I implementering av integreringsloven har utvikling av pedagogiske virkemidler i form av egen nettressurs, veiledningsmateriell og kompetanseheving vært særlig viktig for å støtte kommunenes skjønn ved faglige anbefalinger for det lokale arbeidet. Slike virkemidler har også blitt hyppig benyttet i møte med krisene.

Det var høy grad av involvering fra kommunene i høringsprosess knyttet til ny integreringslov. Midlertidig regelverk i tilknytning til koronakrisen viser liten grad av involvering med korte høringsfrister eller ingen høring overhodet, og kommunene fikk heller ikke tilsendt høringsdokumenter. Den samme korte fristen gjør seg gjeldende for det midlertidige regelverket tilknyttet den nye flyktningkrisen med bare en uke, men her ble

kommunene involvert som høringsinstanser (Prop. 107 L (2021-2022), s. 16). Kommunene involverte seg også i ganske høy grad i den enkelte forslagene. Høringsinstanser fikk gjennomslag for flere av påpekningene til forslag om nytt kapittel 6A.

I realiteten har det ikke vært en «ordinær» prosess for implementering av reformen og ny lov, fordi det har vært to kriser som har avløst hverandre og pågått både før og etter ny lov trådte i kraft.

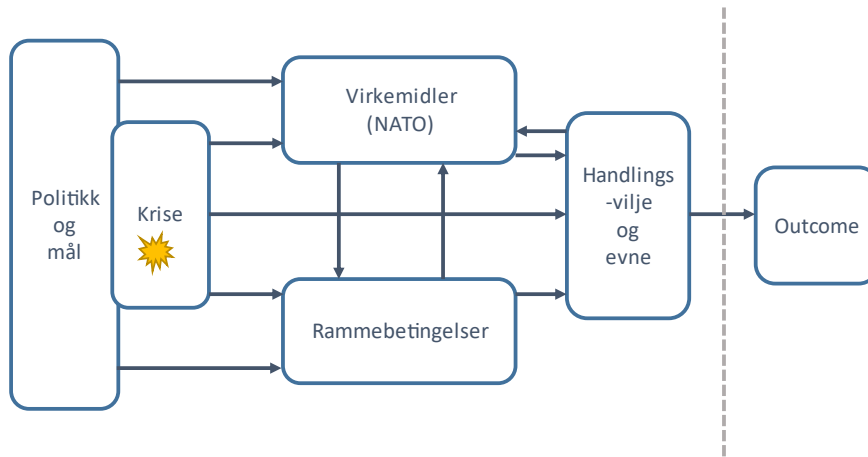
## 6. Analyse

Kapittel 5 viser at omfang av virkemidler som kommunene skal håndtere parallelt med implementering av ny lov, har vært stort. Økonomiske virkemidler påvirker også rammebetingelser for implementering i kommunene ved faktisk størrelse på integreringstilskuddet. Krisene har påvirket prosessen med implementering av ny integreringslov. Implementeringsprosessen hadde allerede trange kår på grunn av koronapandemien før implementeringen møter en ny flyktningkrise.

Modellen i figur 4 under bygger på de variablene i Van Meter og Van Horns modell som omhandler politikk og overordnede mål ved politisk ledelse, rammebetingelser, virkemidler, og kommunale iverksetteres vilje og evne. Modellen er et forenklet analytisk verktøy, som også skal ivareta at implementering bør ses som en syntese av «top-down»- og «bottom-up»-perspektiv (Matland, 1995). Den tar hensyn til Lipsky (1980) sitt perspektiv på bakkebyråkratenes rolle og skal illustrere at også virkemidler og iverksetteres vilje og evne kan påvirke hverandre gjensidig.

Det er lagt til «kriser» som en egen uavhengig variabel som medfører at det utløses både egne virkemidler, og som påvirker rammebetingelser. Virkemidler og rammebetingelser ved kriser håndteres parallelt med den «ordinære» implementeringsprosessen. Virkemidler er samlet i en egen boks. Virkemidler omfatter her styringsvirkemidlene i Van Meter og Van Horns modell ved autorative virkemidler og tilskudd, men i tillegg de pedagogiske og organisatoriske styringsvirkemidlene som skal støtte opp under regelverk og økonomiske insentiver, jf. Hood og Margretts (2007) inndeling av virkemidler.

**Figur 4:** Modell for implementering under kriser



I modellen påvirker virkemidler og rammebetingelser hverandre gjensidig. Når koronapandemien påvirker det kommunale integreringsarbeidet ved å medføre stengt voksenopplæring, blir det utløst virkemidler i form av tiltakspakker for å ivareta flyktingenes interesser ved å få utvidet opplæringen. Samtidig påvirker det økonomiske virkemiddelet integreringstilskudd også rammebetingelser. Størrelsen på det samlede tilskuddet som utbetales per bosatte flyktning, vil gi rammer for kommunenes handlingsevne ved eksempelvis hvor mange ansatte de har som skal gi et tjenestetilbud når det kommer svært få flyktninger slik det gjorde under koronapandemien.

Empirien støtter at krisene har påvirket omfang og sammensetning av virkemidler. Krisene påvirker med andre ord en pågående implementeringsprosess. I det følgende vil jeg drøfte krisenes påvirkning på omfang, virkemiddelbruk og kommunens respons sett opp mot ulike mulige årsaker til variasjon. Utgangspunktet for analysen er om *dimensjoner* ved krisene; grad av usikkerhet og kompleksitet, har betydning for variasjon? Drøftingen vil omfatte også andre årsaker til variasjon i påvirkning på implementeringsprosessen.

## 6.1 Dimensjoner ved krisene og omfang og sammensetning av virkemidler

Den første hypotesen i teorikapittelet er at variasjon i omfang og sammensetning av virkemidler har sammenheng med ulike dimensjoner ved krisene. Empirien støtter at omfanget og sammensetning av virkemidler har variert med de to krisene. Men hvorfor?

Teorikapittelet pekte på to sentrale dimensjoner ved krisene som vil ha konsekvens for hvor krevende de er (Christensen et al., 2016). Vil omfang og sammensetning av virkemidlene variere med dimensjonene usikkerhet og kompleksitet?

Usikkerheten var særlig stor i møte med koronakrisen. Krisen varte over tid med en rekke akutte faser, og den var rammet flere sektorer og nivå, og forvaltningen som skulle håndtere situasjonen var selv berørt (NOU 2022:5, s. 41). Det var en unik situasjon med lite presedens og høy usikkerhet både med tanke på hvor langvarig krisen skulle bli, men også med tanke på mulige konsekvenser. Koronapandemien førte til et krevende arbeidsmarked, og innvandrere ble særlig rammet av ledighet (NOU 2022:5). Det var en uklar tidshorisont, uvisshet om langsiktig påvirkning på arbeidsmarkedet og også konsekvenser for ulike målgrupper.

Rekken av midlertidige regelverk kan tyde på at stor usikkerhet var en sentral årsak til omfanget av juridiske virkemidler under koronapandemien, og at det på dette punktet er en sammenheng mellom hvor krevende krisen er og virkemidler for å håndtere krisen.

Det er åpenbart høy usikkerhet knyttet til flyktningkrisen og de totale konsekvensene av krigen. Som påpekt i teorikapittelet er usikkerheten likevel noe lavere på integreringsfeltet ved at det finnes presedens, for eksempel ved flyktningkrisen i 2015-2016. Flyktningkrisen vil kunne innebære lavere usikkerhet fordi den i utgangspunktet er mindre unik. Men, den treffer også flere nivå, politikkområder og sektorer.

Kompleksitet slik det blir lagt til grunn i teorikapittelet, handler om hvor mange sektorer og forvaltningsnivå som blir berørt av krisen. Både koronakrisen og flyktningkrisen treffer flere politikkområder og nivå. Felles oppdrag til direktorater er over definert som et organisatorisk virkemiddel. Av det kunne man kanskje slutte at felles oppdrag nettopp er nyttig ved høy kompleksitet som treffer flere politikkområder. Det er imidlertid ikke noe som tyder på at denne kompleksiteten eventuelt kunne forklart variasjon i virkemiddelbruk under de to krisene.

Under koronapandemien, var det begrenset tilgang til arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV på grunn av nedstenging. I skrivende stund er arbeidsmarkedet friskmeldt, og ved stramme arbeidsmarked blir det typisk strammet inn på rammen for arbeidsmarkedstiltak (Prop. 1 S. (2022-2023)). Det kan bli krevende i en situasjon hvor mange ukrainske flyktninger skal ha korte arbeidsrettede løp, som legger til grunn også tilgang til arbeidsmarkedstiltak fra NAV.

Begrepet kompleksitet er også aktuelt for å beskrive den svært krevende situasjonen kommunene ble satt i ved å skulle håndtere parallelle regelverk. Gjennom koronapandemien kunne kommunene oppleve å ha deltakere med rettigheter og plikter etter både introduksjonsloven og ny integreringslov, samtidig som de også skulle gi utvidet tilbud til de som ikke lenger hadde rettigheter etter dette regelverket ved flere midlertidige regelverk. I sum var det under koronapandemien svært mange tiltak som skulle gjennomføres samtidig som ny lov skulle tre i kraft og implementeres lokalt. I lys av dette er det ikke overraskende at kommunene opplevde dette som krevende; slik OsloMet sine evalueringer viser (Hernes et al., 2021, Hernes et al., 2022b). Koronapandemien med utstrakt bruk av hjemmekontor og manglede treffpunkt mellom samarbeidspartnere gjorde også dialogen mer krevende på tvers av både sektor og nivå (Hernes et al., 2021, s. 32).

Begrunnelsen for å innføre et midlertidig kapittel 6A i integreringsloven var å dempe belastningen på det kommunale tjenesteapparatet i kvalifiseringsarbeidet når det kommer svært mange flyktninger i løpet av kort tid. Brochmann-utvalget pekte på usikkerhet knyttet til kapasitet og evne til å integrere et høyt antall flyktninger på kort tid. Utvalget viste til at det det er lagt stadig mer vekt på arbeids- og utdanningsrettede tiltak i tillegg til den rettighetsfestede og grunnleggende inntektssikringen introduksjonsordningen utgjør. Det ble vist til ulike politiske tilnærminger for handling, blant annet det utvalget kaller sosial investering og som legger vekt på kompetansebygging og sosial kapital (NOU 2017:2, s. 23). Både intensjonen om mer formell kompetanse og de obligatoriske elementene livsmestring og foreldreveiledning i ny lov vitner om at dette er et handlingsalternativ regjeringen tok innover seg i arbeidet med nytt integreringsregelverk. Men hvordan løser vektlegging av formell kompetanse og sosial kapital kapasitet og evne til å integrere et høyt antall flyktninger raskt? Selv om det så vidt nevnes i lovproposisjonen at det er svingninger i antall ankomster, ikke minst ved flyktningkrisen i 2015-2016, så tematiseres det ikke hvordan selve

regelverket skal håndtere usikkerheten ved disse svingningene (Prop. 89 L (2019-2020), s. 19).

Fleksibilitet slik begrepet blir benyttet i lovproposisjonen viser til den individuelle tilretteleggingen basert på medbrakt kompetanse om mål, men ikke selve innretningen av regelverket. Man kunne eksempelvis sett for seg en mulighet for å gi forskrift om eventuelle tilpasninger av for eksempel lengde på program (koronapandemien) og programinnholdet (flyktningkrisen). Som ved koronakrisen vil kompleksiteten kanskje først og fremst ha sammenheng med at det er flere parallelle regelverk som skal virke samtidig; både introduksjonslov, integreringsloven og midlertidig kapittel 6A for ukrainske flyktninger.

I tillegg til forskjell i bruk av juridiske virkemidler ble det ved koronapandemien iverksatt særlige økonomiske virkemidler ved integreringspakke I-IV for å støtte opp under kvalifiseringsarbeidet i kommunene i en tid med høy usikkerhet. Det har ikke kommet et tilsvarende eget økonomisk virkemiddel ved flyktningkrisen, men selve antallet flyktninger påvirket både koronakrisen og påvirker den pågående flyktningkrisen ved størrelsen på integreringstilskuddet, som jeg vil komme tilbake til under.

Oppsummert kan man kanskje si at usikkerheten er noe mindre ved den nye flyktningkrisen, men det betyr ikke at den er lav. Det er usikkerhet knyttet til hvor mange flyktninger som vil komme og dermed total belastning på de kommunale tjenestene. Variasjon i krisenes usikkerhet har ført til noe ulik bruk og sammensetning av virkemidler under de to krisene, men er disse dimensjonene i seg selv forklaringen på hvordan krisene har påvirket prosess med implementering av loven?

Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021, og gjaldt da bare personer som får oppholdstillatelse etter dette eller som har fått oppholdstillatelse tidligere, men kom til Norge etter 1. januar 2021. En bred tiltaksvifte lokalt krever det Fafo referer til som en «kritisk masse» deltakere hvis det skal være mulig å tilby differensierte og individuelt tilrettelagte program for deltakere med ulik medbrakt kompetanse, slik ny lov krever (Kavli et al., 2022 s. 24). Det kom allerede færre flyktninger, og nedgang i bosatte flyktninger ble ytterligere forsterket av pandemien ved at det både kom få asylsøkere og det ble midlertidig stans i uttak av kvoteflyktninger (Hernes et al., 2021, s. 33). Med færre bosatte ble de kommunale tjenestene bygget ned, og de lokale fagmiljøene ble svekket samtidig som en ny

lov skulle implementeres, i tillegg til at kommunene måtte håndtere tilpasninger i et helt ferskt regelverk (Hernes et al., 2022b, s. 29).

Koronapandemien medførte færre ansatte som skulle innføre et lovverk som krever høyere kvalitet under en pandemi. Evalueringen av tiltakspakke II og III (Hernes et al. 2022b) viser at kommunene etter hvert var fornøyde med informasjon om midlertidig lov og integreringspakkene gjennom nyhetsbrev, fagverksted og nettsider. Evalueringen viser også at kommuner selv har reflektert rundt at den nye integreringsloven kom på et vanskelig tidspunkt med et bakteppe av koronapandemien (Hernes et al., 2022b, s. 74).

Pedagogiske virkemidler har en svært viktig rolle, både i ordinære implementeringsprosesser og ved iverksetting av tiltak for å møte konsekvensene av krisene fordi de skal støtte opp under skjønnsutøvelsen i kommunene. Virkemidler i form av veiledning, informasjon og kompetanseheving er ikke minst viktig når mange kommuner nå må bygge opp sin kapasitet med nye ansatte for å møte det økte behovet for tjenester.

Krav om mer differensierte og individuelt tilpassede program for en svært liten målgruppe ga i realiteten liten mulighet for å implementere ny integreringslov under koronapandemien. Nå, med svært mange deltakere ved ukrainske flyktninger, er det tilstrekkelig «kritisk masse» deltakere. Det er forventinger til at ukrainske flyktninger i større grad enn andre flyktninggrupper vil kunne gå rett i arbeid. Målgruppen har i overveiende grad høy utdanning og skal ha kort programtid. Det viser seg imidlertid at de aller fleste ønsker å delta i introduksjonsprogram og opplæring (Hernes et al., 2022c). Det blir til sammenligning svært få «andre» flyktninger som skal få introduksjonsprogram etter ordinært regelverk, med vekt på formell utdanning. En vesentlig endring med integreringsloven er den sterke vektleggingen av formell kompetanse innen rammene av introduksjonsprogrammet. Et uttalt formål med mange av endringene i midlertidig regelverk for fordrevne fra Ukraina er imidlertid å støtte opp under målsettingen om at flest mulig skal komme raskt ut i arbeid (Prop. 107 L (2021-2022), s. 56).

Det har i liten grad vært tydeliggjort hvordan intensjonene om mer bruk av videregående opplæring innenfor rammene av introduksjonsprogrammet skal kunne lykkes allerede før krisene inntraff. I øringen til integreringsloven anerkjente departementet utfordringene, men hadde ikke svar på hvordan fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere kan styrkes



(Prop. 89 L (2019-2020), s. 95). Tydeligere statlige retningslinjer om hvordan intensjonen om mer bruk av formell opplæring i integreringsloven i praksis kan gjennomføres ble løftet i evalueringen av tiltakspakke I (Hernes et al. 2021, s. 13). I 2021 hadde 12 prosent videregående opplæring som en del av introduksjonsprogram, men det var ingen økning fra 2019 og 2020 (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2022, s. 29; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2021, s. 48). Det er en annen reform som er sentral for å nå intensjonene med Integreringsreformen, ved fullføringsreformen på opplæringsfeltet. Blant voksne som har behov for videregående opplæring er det flere som har minoritetsspråklig bakgrunn, og reformen skal bidra til at også voksne får bedre og mer fleksible og tilpassede opplæringstilbud (Meld. St. 21 (2020-2021)). Denne reformen skal implementeres først fra skolestart høsten 2024, og vil forhåpentligvis bidra til at det blir et bedre tilgjengelig og mer tilrettelagt tilbud om formell opplæring for målgruppen som har behov for det. Dette illustrerer den iboende kompleksiteten ved implementering av reformer på velferdsfeltet (Vabo et al., 2020, s. 194).

Type virkemidler som er tilgjengelige i implementering av politikk generelt, og ved konsekvenser av krisene spesielt, er i utgangspunktet de samme. Omfanget og sammensetningen av dem har imidlertid variert ved de to krisene. Som drøftingen over viser, vil ikke dimensjonene ved krisene alene kunne forklare variasjon i påvirkning på implementeringsprosessen, selv om grad av usikkerhet, hastverk og kompleksitet ved koronapandemien førte til en strøm av nye juridiske virkemidler og særskilte økonomiske tiltakspakker. Variasjon mellom de to krisene kan også knyttes til hvordan de to krisene påvirker implementering av loven ved tilstrekkelig antall deltakere, «kritisk masse». Vektlegging av formell kompetanse, en viktig intensjon i ny lov, kan i tillegg få for lite oppmerksomhet gitt kommunenes totale kapasitet og det høye antallet flyktninger som skal ha korte arbeidsrettede løp.

Tyder dette på at variasjonen mellom krisenes påvirkning på implementering av ny lov, om enn på sikt, også kan ha sammenheng med kommunes respons og dere handlingsvilje- og evne?

## 6.2 Kommunenes respons og evne og vilje til handling

Den andre hypotesen er at dimensjoner ved to krisene har påvirket kommunenes respons og deres handlingsvilje- og evne.

Høringsprosessene er et utgangspunkt for videre analyse. Det er imidlertid flere faktorer som må ses i sammenheng for å få en større av respons ved kommunes forståelse og anerkjennelse av politikken.

Styringskapasiteten til ansvarlige myndigheter er i Norge god når det kommer til hvordan formelle strukturer og prosessuelle funksjoner benyttes i krisehåndtering. Ordinære prosesser med proposisjoner, høringer og vedtak blir opprettholdt, men skjer bare ekstremt mye hurtigere enn ellers (Christensen et al., 2016). Involvering av kommunene og i hvilken grad de har spilt inn til høringsprosesser, viser en tydelig forskjell mellom krisene. Grad av involvering og respons fra kommunene ved koronapandemien var fraværende, mens kommunene både ble involvert i og engasjerte seg ved flyktningkrisen, til tross for kort høringsfrist. Grad av usikkerhet ved krisene kan dermed se ut til å ha hatt påvirkning på prosessene. Det kan imidlertid være at forventet konsensus om det lite kontroversielle forslaget om utvidet opplæringstid for målgruppen som tiltak i seg selv påvirket både involvering og respons. Endringene i midlertidig regelverk ved flyktningkrisen vekket derimot et stort engasjement i kommunene til tross for kort høringsfrist.

En viktig forskjell er selve det materielle innholdet i de juridiske virkemidlene ved de to krisene. Forskjellene kan noe forenklet oppsummeres med at midlertidig lov til integreringsloven for å håndtere konsekvensene av koronapandemien ikke har medført endringer i den nye loven, men i hovedsak forlengelse av opplæring ved midlertidig regelverk. Dette står i motsetning til ukrainske flyktninger som etter midlertidig kap. 6A i selve integreringsloven blant annet har rett, men ikke plikt, til et introduksjonsprogram med mindre obligatorisk innhold og de har mulighet til å delta på deltid. Dette midlertidige regelverket innebærer derfor en stor endring for kommunene ved forskjell i tilbud til ulike flyktninggrupper.

Alle mål, styringssignaler og virkemidler filtreres gjennom brillene til de som faktisk iverksetter politikken og i hvilken grad de aksepterer eller avviser endringene og styrken på denne responsen har dermed betydning. Implementering vil påvirkes av både *evne*, men også kunnskap og kompetanse, og *vilje*. Selve målene ved politikken kan avvises av iverksettere fordi de for eksempel går på tvers av den enkeltes personlige verdier, egeninteresse eller eksisterende og foretrukne relasjoner (Van Meter & van Horn 1975, s.

473). Krisene og virkemidlene benyttet for å håndtere disse kan også påvirke kommunenes handlingsvilje- og evne knyttet til implementering av ny lov.

I utgangspunktet skulle de økonomiske ressursene som skulle støtte opp under implementering av ny lov, være gode. Samtidig hadde det vært en nedbygging av det kommunale tjenestene allerede i forkant an pandemien, som følge av færre bosatte flyktninger og dermed mindre samlet tilskudd til den enkelte bosettingskommune (Hernes et al., 2022b). I Fafos evaluering av innføringen av standardiserte elementer rapporterte 40 prosent av kommunene at de hadde fått reduserte bevilgninger i form av tilskudd på bakgrunn av færre deltakere, og det var 40 prosent som oppga at dette i seg selv påvirket tilbudet til målgruppen (Kavli et al., 2022, s. 24).

Svekkede økonomiske rammer medførte at det var få ansatte som faktisk jobbet med målgruppen i kommunene, og som etter ny lov skulle tilby et mer differensiert tilbud med høyere kvalitet. En survey fra 2021 viser at det var bare en ansatt i 15 prosent av kommunene, og det var bare 26 prosent som hadde fem eller flere (Kavli et al., 2022, s. 24). Økonomiske virkemidler påvirker kommunes evne. Det åpner seg noen muligheter ved at de overordnede økonomiske rammebetingelsene for kommunalt flyktningarbeid potensielt er bedre ved ankomster av flyktninger fra Ukraina. Det vil utbetales rekordhøye integreringstilskudd i både 2022 og 2023. Dette forutsetter selvsagt at midlene, som ikke er øremerket, i alle fall delvis blir benyttet til formålet. Antall bosatte påvirker hvor mange ansatte det er som jobber med kvalifisering og integrering av nyankomne flyktninger. Dette vil igjen naturlig nok påvirke evne til å samtidig implementere en ny lov. Per 25. november 2022 er 31 500 flyktninger bosatt eller avtalt bosatt i 2022. 27 000 av disse er ukrainske flyktninger (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-d)). Målgruppen med rett til introduksjonsprogram etter midlertidig regelverk er langt større enn flyktninger som har rettigheter og plikter etter ordinært regelverk. Svært mange skal ha kort programtid, da en høy andel har høyere utdanning (Hernes et al., 2022c). Av 185 forespurte kommuner var det sommeren 2021 bare 16 kommuner som hadde deltakere med vedtak om kort programtid (Kavli et al. 2022, s. 81), det tyder på at det er begrenset erfaring med dette forut for flyktningkrisen.

Kommunenes evne til handling vil også være avhengig av tilstrekkelig informasjon og veiledning. Kommunene var fornøyd med integreringspakkene ved koronapandemien, men

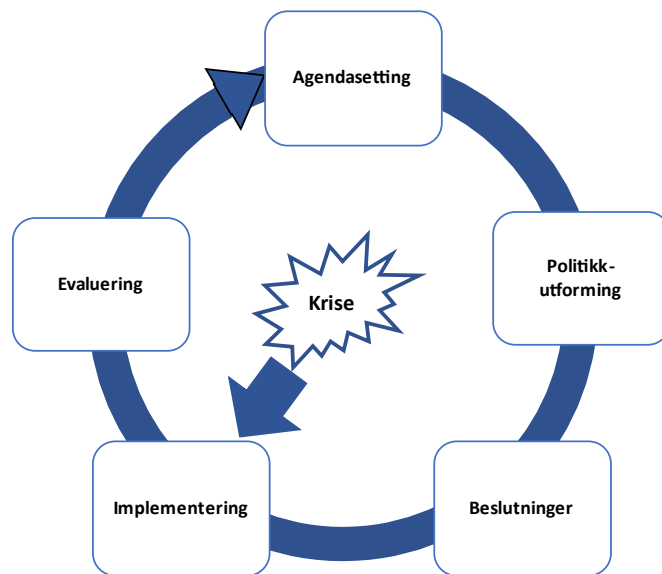
savnet mer veiledning i det de i alle fall i 2020 opplevde som ganske uklart regelverk (Hernes et al., 2021, s. 54). Kommunenes evne til handling er særlig sårbar når regelverket som skal håndteres er så komplekst som det har vært ved begge krisene. Kommunens respons har stor betydning for implementering av ny politikk på integreringsfeltet siden de må bruke mye skjønn i regelanvendelsen på et komplekst samfunnsområde med høy tvetydighet. Kommunene som faktisk skal iverksette endringene lokalt må både forstå og etterkomme integreringsregelverket og mål (Van Meter & Van Horn, 1975, s. 466). IMDi har en sentral rolle i å støtte kommunene i praktisk gjennomføring ved å påvirke atferden til de som faktisk er ansvarlige for å utføre tjenestene, og implementering av loven så vel som begge krisene har utløst pedagogiske virkemidler som er egnet til å håndtere usikkerhet og kompleksitet i praksisfeltet.

Styringslegitimitet berører hvorvidt endringene som er gjort blir opplevd som hensiktsmessige av kommunene, siden utbredt aksept av retningslinjer og mål vil i stor grad bedre forutsetningene for en vellykket implementering (Christensen et al., 2016, Van Meter & Van Horn, 1975, s. 473). Om endringene blir ansett som hensiktsmessige vil kunne ha betydning for vilje til handling. Kriser kan avdekke svakheter ved allerede vedtatt politikk som skal implementeres. Det er konsensus om de overordnede målene for integreringspolitikken; å sørge for god integrering gjennom høyere overgang til arbeid for nyankomne innvandrere. Enkelte bestemmelser i ny lov møtte imidlertid motstand. Innføring av kort programtid for deltakere med medbrakt kompetanse på videregående nivå eller høyere møtte ganske stor motstand i høringsprosessen til integreringsloven, og dette ble delvis gjentatt i høring tilknyttet midlertidig regelverk for fordrevne fra Ukraina (Prop. 107 L. (2021-2022)).

Handlingsvilje hos bakkebyråkratene kan også bli påvirket av opplevd forskjellbehandling av flyktninggrupper, med det som jeg tidligere viste til som et «race to the top» ved ankomsten av ukrainske flyktninger. Et uttrykk for dette kan for eksempel være at staten ved UDI og IMDi bestilte en rapport om ukrainske flyktnings opplevelse av sitt første møte med Norge (Hernes et al., 2022c). Det store omfanget av flyktninger og den derfor særegne situasjonen kan forklare dette, samtidig ble ikke en tilsvarende rapport bestilt ved forrige flyktningkrise i 2015-2016.

Modellen under i figur 5 viser at kriser påvirker implementering; en av fasene i politikksyklusen. Påvirkning på implementeringsprosessen kan medføre at også de neste fasene blir påvirket. Politikk omformes og formes under selve iverksettelsesprosessen ved overganger mellom iverksettelsesaktører, som stat og kommune i iverksettelse av integreringsloven (Vabo et al., 2020, s. 194).

**Figur 5:** Justert modell for faser i politikksyklusen, etter Howlett (2019)



Usikkerheten ved koronapandemien og flyktningkrisen påvirket høringsprosesser og involvering. Variasjonen i påvirkning på kommunens handlingsevne er særlig knyttet til hvordan økonomiske virkemidler har påvirket kommunenes rammebetingelser for å implementere en ny lov.

Omfanget av virkemidler for å implementere ny lov parallelt med virkemidler for å iverksette midlertidig regelverk, kombinert med de svake rammebetingelsene for implementering av integreringsloven under pandemien, medførte i praksis at implementeringen ble satt på vent. Med flyktningkrisen kan det store omfanget av deltakere med kort programtid og arbeidsrettede introduksjonsprogram etter et midlertidig regelverk, gi mindre trykk på intensjonen om formell kompetanse og implementering av en ny lov for langt færre deltakere. Stresstest av kort programtid kan i tillegg føre til at det blir stilt spørsmål ved grunnleggende elementer i ny lov.

### 6.3 Ulike typer kriser- ulik håndtering?

Over har jeg drøftet krisenes påvirkning på omfang, virkemiddelbruk og kommunens respons, handlingsvilje og handlingsevne sett opp mot ulike mulige årsaker til variasjon. Utgangspunktet var om dimensjoner ved krisene; grad av usikkerhet og kompleksitet, har betydning for variasjon. Drøftingen har avdekket at ja, dimensjonene vil kunne ha noe betydning for omfang og sammensetning av virkemidler ved de to krisene. Samtidig er det flere andre faktorer som ikke har direkte sammenheng hvor krevende krisen er, som gir variasjon i påvirkning på implementering av ny lov om integrering. I teorikapittelet blir det lagt til grunn at begge krisene er såkalte saktebrennende kriser ('t Hart og Boin, 2001) . Implementeringsprosesser tar tid, og en krise som vedvarer vil kunne ramme en pågående implementering hardere. Dette forutsetter at krisen påvirker selve politikken som skal iverksettes. Påvirkning på implementeringsprosessen kan ikke bli sett opp mot en prosess *uten* kriser, og en ordinær prosess ville også kunne møte et bredt spekter av utfordringer. Samtidig vil jeg hevde at utfordringene en saktebrennende krise innebærer, vil kunne gå utover det en vanligvis vil støte på av problemer i en implementeringsprosess.

Koronapandemien utløste virkemidler som skulle håndtere konsekvensene av et krevende arbeidsmarked, men påvirker ikke regelverket som sådan på sikt. I tillegg til at krisene har hatt forskjellig påvirkning på økonomiske virkemidler som igjen påvirker rammebetingelser for den kommunale kapasiteten til å implementere en ny lov, vil også hvordan den ene krisen treffer midt i kjernen av politikkkfeltet med en pågående implementeringsprosess kunne bidra til å forklare variasjon mellom de to krisenes påvirkning på prosessen.

Variasjonen er knyttet til konsekvenser for selve integreringsfeltet. Artikkelen til Christensen, Læg Reid og Lykkja (2016) legger vekt på at usikkerhet og kompleksitet har betydning for hvor krevende kriser er. I tabell 7 under er dimensjoner ved krisen sett i sammenheng med hvordan krisen påvirker en pågående implementeringsprosess, definert som en prosess på et «internt» politikkområde.

**Tabell 7:** Kriser og påvirkning på implementeringsprosesser

		Krise: usikkerhet og kompleksitet	
		Lav	Høy
Implementering: påvirkning på prosess	Lav	Lite unik krise på eksternt politikkområde	Unik krise på eksternt politikkområde
	Høy	Lite unik krise på internt politikkområde	Unik krise på internt politikkområde

## 7. Avslutning

Avslutningsvis vil jeg oppsummere oppgaven opp mot problemstillingen før jeg deler noen refleksjoner om veien videre og behov for mer kunnskap og forskning på feltet.

Pressman og Wildavsky (1973) hevdet at utfordringer i implementering er så mangfoldige at det er under normale omstendigheter er utrolig at statlig politikk noensinne blir implementert. Da er det kanskje ikke så merkelig at implementering utfordres under kriser. Både teorien og empirien kan gi skinn av at implementeringsprosesser i utgangspunktet er nøye avstemt og planlagt i minste detalj. I praksis blir nok en god del av veien til mens man går, også uten kriser. Funnene viser at koronakrisen og krisen med flyktninger fra Ukraina har påvirket iverksetting av integreringsreformen ved ny lov om integrering. Variasjonen i påvirkning på en pågående implementering henger sammen med dimensjoner ved krisene som påvirker omfanget og sammensetning av virkemidler, men også at den ene krisen treffer i kjernen av akkurat det politikkfeltet loven skal endre. Koronapandemien utsatte i praksis implementering av en ny lov, mens flyktningkrisen kan komme til å utfordre bestemmelser i selve lovverket som skal implementeres.

Et åpent spørsmål er om loven i utgangspunktet ikke burde vært mer fleksibel. En pandemi er det vanskelig å se for seg skal komme, men integreringsfeltet er i seg selv uforutsigbart. Er det da egentlig en krise som burde fått så store konsekvenser, eller burde regelverket ha en

iboende robusthet som kan ivareta også store svingninger? Det kan også være grunn til å spørre seg hvorfor man ikke avvartet beslutning om og iverksettelse av den nye loven når koronapandemien inntraff og rammebetingelsene for implementering ble svekket. Men; her slår den høye usikkerheten inn, man visste jo rett og slett ikke hvor langvarig pandemien ville bli og grad av konsekvenser. Den nye flyktningkrisen vil nok bli gjenstand for mye forskning i årene som kommer, slik vi også ser i kjølvannet av koronapandemien.

Klimautfordringer og konflikter alene vil kunne føre til stadig hyppigere forekomst av kriser framover. Identifisering av risiko, kriseplanlegging og prioritering av beredskapsarbeid er læringspunkt fra koronapandemien (NOU 2022:5, s. 456). Ved utforming og planlegging av politikk kan det synes som det er god grunn til å også vurdere hvordan planlagte politikkendringer eventuelt vil kunne påvirkes av kriser. Howlett (2019) viser til at implementering forutsetter kunnskap om hvilke virkemidler som har effekt under hvilke betingelser, burde dette da omfatte kunnskap om betingelser under kriser?

Studien har antydnet mulig ny kunnskap ved å se empiri og teori om kriser og implementering av offentlig politikk i sammenheng. Etter mitt syn vil forskning på kriser og implementering kunne bidra med viktig kunnskaps- og teoriutvikling om offentlig styring.



## 8. Litteraturliste

- Baert, P. (2005). *Philosophy of the social sciences: towards pragmatism*. Polity.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544–553.
- Boin, A. & 't Hart, P. (2022). From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways. *Policy and Society*, 41(1), 13–24.
- Boin, A. & Otten, M. (1996). Beyond the Crisis Window for Reform: Some Ramifications for Implementation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 4(3), 149-171.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Flåten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring, Hva virker – for hvem?* (Fafø-rapport 2017:31). Fafø.
- Duarte, C. (2012). Implementation and crisis of the current mining governance system in Colombia. The Model of export enclave. *anal.polit.* 25(74), 3-27.
- Gilson L. (2015) *Lipsky's Street Level Bureaucracy*. Chapter in Page E., Lodge M. & Balla S. (eds) *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy*. Oxford University Press.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utgave. Fagbokforlaget
- Hansen, T. (2014). Kommunal autonomi- hvor stort er spillerommet? I Baldersheim, H. & Rose, L.E (red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Hernes, V. (2020). *Convergence, Centralization and Change. Immigrant Integration Policies in West-Europa, 1997-2017* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.
- Hernes, V., Nielsen, J.A., Andersson, P.J. & Tronstad, K.R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes*. (TemaNord 2019:529). Nordisk Ministerråd.

- Hernes, V., Bolvik, I. & Liljeberg, L. (2022a). *Scandinavian integration politics for refugees. An updates comparative analysis of qualification and labour- market integration outcomes.* (TemaNord 2022:534). Nordisk Ministerråd.
- Hernes, V., Danielsen, Å.Ø. & Staver, A.B. (2022b). *Evaluering av integreringspakkene II og III.* (NIBR-rapport 2022:04). OsloMet.
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M.H., Liodden, T. & Staver, A.B. (2022c). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway.* (NIBR-rapport 2022:11). OsloMet.
- Hernes, V., Staver, A.B. & Tronstad, K. (2021). *Evaluering av integreringspakke I og midlertidig lov.* (NIBR-rapport 2021:14). OsloMet.
- Hill, M. & Hupe, P. (2014). *Implementing Public Policy.* (3 utgave). SAGE Publications Ltd.
- Hood, C.C. & Margretts, H.Z. (2007). *The tools of government in the digital age.* Palgrave Macmillan.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies. Principles and Instruments.* (2 utgave). Routledge.
- Jacobsen, D.I. (2015) *Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.* 3. utgave. Oslo: Cappelen Damm.
- Matland, R. E. (1995) Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Shaw, S. E., Hughes, G., Wherton, J., Moore, L., Rosen, R., Papoutsis, C., Rushforth, A., Morris, J., Wood, G. W., Faulkner, S. & Greenhalgh, T. (2021). Achieving Spread, Scale Up and Sustainability of Video Consulting Services During the COVID-19 Pandemic? Findings From a Comparative Case Study of Policy Implementation in England, Wales, Scotland and Northern Ireland. *Frontiers in digital health.* Vol.3, 754319-754319
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (4. utgave). Abstrakt forlag.
- Kavli, H.C. & Lillevik, R. & Volckmar-Eeg, M.G. (2022). *En hånd på rattet. Tiltak for kvalitetsutjevning i introduksjonsprogrammet* (Fafo-rapport 2022:03). Fafo.

- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public Services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public Services*. Russell Sage Foundation.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development 23 Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals First* edit., University of California Press
- Renå, H. (2022). *Krisehåndtering I et organisasjonsperspektiv*. Cappelen Damm.
- Rosenthal, U., Charles, M.T. & 't Hart, P. (eds). (1989). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Charles Thomas .
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring- governance på norsk*. 2. utgave. Fagbokforlaget
- Skogheim, R., Orderud, G., Ruud, M.E. & Sørholt, S. (2021). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19. Delrapport 3*. (NIBR-rapport 2021:06). OsloMet
- Stigen, I.M., Kolltveit, K. & Winsvold, M.S. (2022). *Fra valg til velferd. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- 't Hart, P. & Boin, A. (2001). Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-crisis Politics. I U. Rosenthal, A. Boin & L.K. Comfort (red.), *Managing Crisis. Threats, Dilemmas, Opportunities* (s. 28-48). Charles C. Thomas.
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave). Gyldendal.
- Vabo, S. I., Klausen, J.E. & Askin, J. (2020). *Offending politikk*. Universitetsforlaget.
- Van Meter, D. & Van Horn, C.E. (1975). The Policy implementation process; a conceptual framework. *Administration and Society*. 6 (4): 455-88.
- Yin, R. (2018). *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. Sage.

## Offentlige dokumenter

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). *Tildelingsbrev til integrerings- og mangfoldsdirektoratet for 2022.*

<https://www.imdi.no/contentassets/7c6809d1c1e142f08c75b892b543ef75/tilleggsnr.-3-til-tildelingsbrev-for-imdi-2022-.pdf>

Difi (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015.* Difi-rapport 2015:19.

[https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/statlig\\_styring\\_av\\_kommunene.\\_en\\_kartlegging\\_av\\_virkemiddelbruk\\_og\\_utviklingstrekk\\_pa\\_tre\\_sektorer\\_i\\_perioden\\_1999-2015\\_difi-rapport\\_2015-19.pdf](https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/statlig_styring_av_kommunene._en_kartlegging_av_virkemiddelbruk_og_utviklingstrekk_pa_tre_sektorer_i_perioden_1999-2015_difi-rapport_2015-19.pdf)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2021). *Årsrapport IMDi 2020.*

[https://www.imdi.no/contentassets/f70c0725a32f45bfa7876f3a2a5668b3/imdi\\_arsrapport\\_2020.pdf](https://www.imdi.no/contentassets/f70c0725a32f45bfa7876f3a2a5668b3/imdi_arsrapport_2020.pdf)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022). *Årsrapport IMDi 2021.*

<https://www.imdi.no/contentassets/d87a740a897141ddacf89a8699d92676/arsrapport-for-imdi-2021.pdf>

Integreringsloven (2021). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (LOV-2018-11-23-88). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2003-07-04-80>

Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Tildelingsbrev til integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2018.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/59f5becfc2384dacb88e9ef4fccba33/tildelingsbrev-imdi-2018.pdf>

Kommunal- og regionaldepartementet (2003). *Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).* (Ot.prop. nr. 28 (2002-03)).

Departementet.

Kommunal- og regionaldepartementets (2006) (St.prp. nr.1 (2005–2006)).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f958a6041770468f88a94a6ebee50617/no/pdfs/stp200520060001krdddpdfs.pdf>

Koronaloven. (2020). *Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv.* (LOV-2020-04-24-34). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2020-03-27-17?q=koronaloven>

Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap.* Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2019). Høringsnotat. Forslag til lov om integrering

(integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap

(statsborgerloven). [https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a5685](https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf)

[08de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf)

Kunnskapsdepartementet. (2020). Tildelingsbrev til integrerings- og mangfoldsdirektoratet

2020. [https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad5](https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tidelingsbrev-til-imdi-for-2020-1686749.pdf)

[4e8/tidelingsbrev-til-imdi-for-2020-1686749.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tidelingsbrev-til-imdi-for-2020-1686749.pdf)

Kunnskapsdepartementet (2021). Tildelingsbrev til integrerings- og mangfoldsdirektoratet

2021. [https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad5](https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tidelingsbrev-imdi-2021.pdf)

[4e8/tidelingsbrev-imdi-2021.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5be5c97123954550a313256d8bad54e8/tidelingsbrev-imdi-2021.pdf)

Meld. St. 30 (2015–2016). Fra mottak til arbeidsliv- en helhetlig integreringspolitikk. Justis-

og beredskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.st.-30-20152016/id2499847/)

[st.-30-20152016/id2499847/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.st.-30-20152016/id2499847/)

Meld. St. 21 (2020–2021). Fullføringsreformen – med åpne dører til verden og fremtiden.

Kunnskapsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/?ch=4)

[20202021/id2840771/?ch=4](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20202021/id2840771/?ch=4)

NOU 2017:2 (2017). Integrasjon og tillit — Langsiktige konsekvenser av høy innvandring.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

NOU 2022:5 (2022). Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>

Prop. 103 L (2019–2020). Midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a4ee47d754c14965a7296c3ebca89398/no/pdfs/prp201920200103000dddpdfs.pdf>

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>

Prop. 123 L (2019–2020). Endringer i midlertidig lov om tilpasninger i introduksjonsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ecec9e1f8ade4c5a9df69f9ff9d6453c/no/pdfs/prp201920200123000dddpdfs.pdf>

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

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a66c269229ef4b7db8d0b1610b2a2414/no/pdfs/prp202020210009000dddpdfs.pdf>

Prop. 33 L (2020–2021). Midlertidig lov om tilpasninger i integreringsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 og lov om endringer i lov om endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (overgangsregler i barnehageloven).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/a90c2983020f4bba9197fb36d5a7d489/no/pdfs/prp202020210033000dddpdfs.pdf>

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).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/68466cb9026a4869a3b68a251ec60f4e/no/pdfs/prp202020210196000dddpdfs.pdf>

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

II). <https://www.regjeringen.no/contentassets/af8aa0debab04d53a9f6e5b86e22e6c5/no/pdfs/prp202020210078000dddpdfs.pdf>

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

<https://www.regjeringen.no/contentassets/61afb0f33d1c414386e905e60f3ab24c/no/pdfs/prp202020210137000dddpdfs.pdf>

Prop. 107 L (2021-2022). Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3caa95680fe5427085c194ca6be498e1/no/pdfs/prp202120220107000dddpdfs.pdf>

Prop. 51 S (2021–2022) Endringer i statsbudsjettet 2022 under Kunnskapsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Finansdepartementet og Olje- og energidepartementet (økonomiske tiltak i møte med pandemien og ekstraordinære strømutgifter).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/94e846b9efe04a0e9eeadad0d7307f0b/no/pdfs/prp202120220051000dddpdfs.pdf>

Prop. 78 S (2021-2022). Endringer i statsbudsjettet 2022 (økonomiske tiltak som følge av krigen i Ukraina).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8ec464ed072f4f459a3b0ad75e4637cd/no/pdfs/prp202120220078000dddpdfs.pdf>

Prop. 1 S (2022-2023). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/89287bc3f9314a11a7a5d94613af2699/no/pdfs/prp202220230001aiddpdfs.pdf>

Utlendingsloven (2010). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2008-05-15-35). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

## Nettsider

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022, 30. mars). Integreringspakkene og midlertidige lover om tilpasninger i introduksjonsloven og integreringsloven under pandemien <https://www.imdi.no/kvalifisering/integreringspakkene-og-midlertidige-lover-om-tilpasninger-i-introduksjonsloven-og-integreringsloven-under-pandemien/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022, 8. juli). Kapittel 6A Midlertidige regler for fordrevne fra Ukraina. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/kapittel-6a-midlertidige-regler-for-fordrevne-fra-ukraina/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-a). *Fagressurs for introduksjonsprogrammet*. Hentet 13. juli 2022 <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-b). *Fagverksted*. Hentet 13. juli 2022 <https://www.imdi.no/kvalifisering/fagverksted/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-c). *Kvalifisering*. Hentet 16. oktober 2022. <https://www.imdi.no/kvalifisering/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (u.å.-d). *Flyktninger fra Ukraina*. Hentet 25. november 2022. <https://www.imdi.no/ukraina/>

Persen, M.M. (2022, 30. september). *Vi må unngå forskjellsbehandling*. <https://www.nrk.no/ytring/vi-ma-unnga-forskjellsbehandling-1.16122608>

Regjeringen (2022, 25. november. Regjeringen ber kommunene bosette 35 000 flyktninger i 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-ber-kommunene-bosette-35-000-flyktninger-i-2023/id2948463/>



Regjeringen (u.å-a). *Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen*. Hentet 25. november 2022. <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>

Regjeringen (u.å-b). *Tidslinje: Regjeringens håndtering av konsekvensene av Russlands angrep på Ukraina 24. februar 2022*. Hentet 25. november 2022. <https://www.regjeringen.no/no/tema/ukraina/tidslinje-regjeringens-handtering-av-krigen-i-ukraina/id2906711/>

Stortinget (2022). Saker. Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) Prop. 89 L (2019-2020), Innst. 389 L (2019-2020), Lovvedtak 3 (2020-2021) <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79466>

## Presentasjoner

Hernes, V. (2022). *Workshop: Å koordinere integrering: utfordringer og muligheter - 3 case*. Workshop med IMDI: faglig opplegg og 3 caseoppgaver. IMDi.