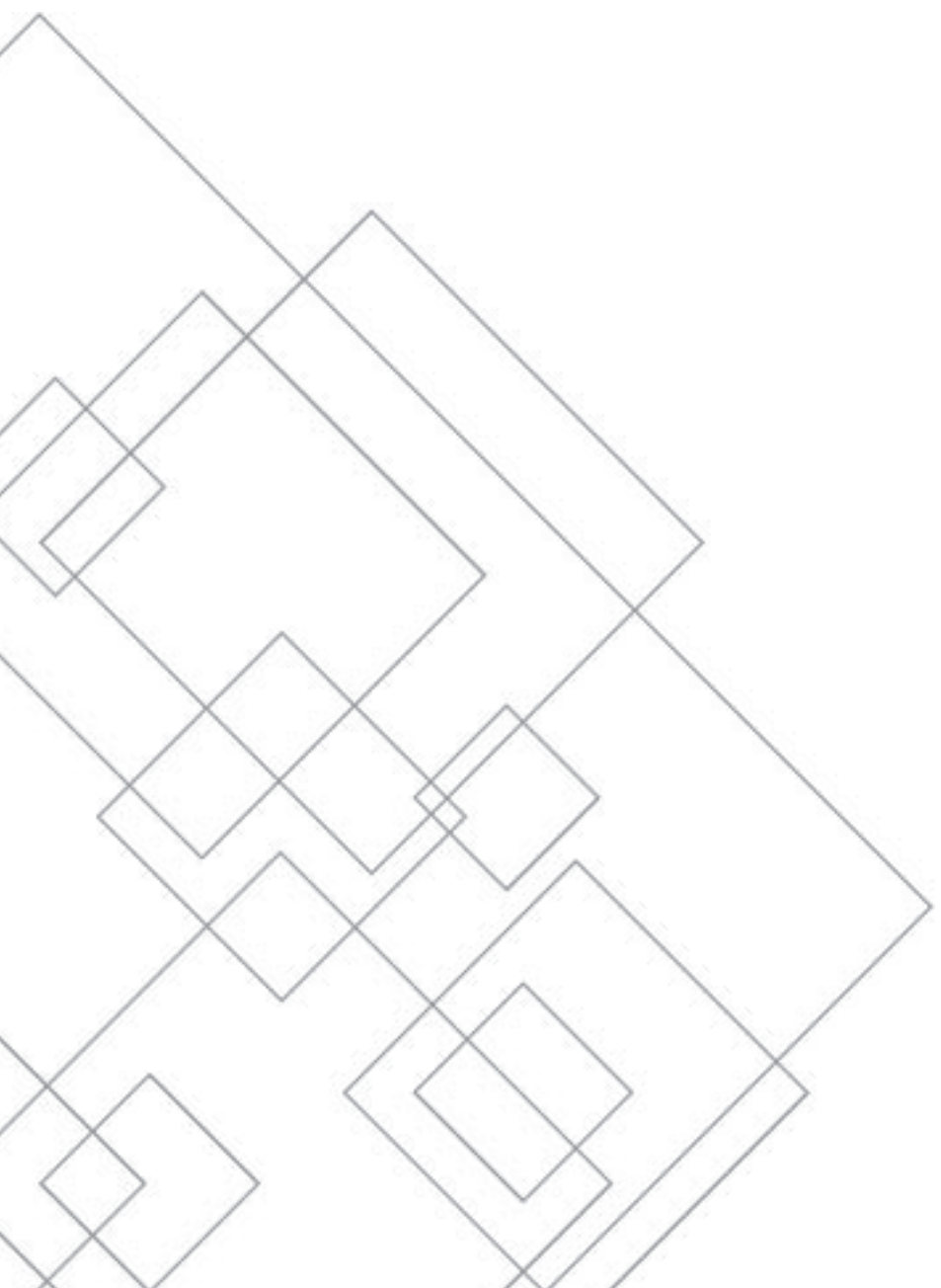


IMDis kommuneundersøkelse 2017



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Rapporten utgitt i 2018

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning	7
1.1 Om undersøkelsen	7
1.2 Datagrunnlag og metode	8
1.3 Bakteppe – et svingende bosettingsbehov	10
1.4 Bruksområder for resultatene fra undersøkelsen	11
1.5 Om konsistens i svar over tid	11
2 Bosetting av flyktninger	13
2.1 Svingninger i bosettingsbehov er utfordrende for kommunene	14
2.2 Fallet i anmodninger gir særlig utfordringer for bemanning og planlegging	15
2.3 Tidligere har mangel på bolig vært største barriere for bosetting av flyktninger	17
3 Introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap	18
3.1 En økt andel kommuner har mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet	18
3.2 En økt andel kommuner kombinerer norskopplæring med ordinær utdanning	22
4 Samarbeid med lokalt næringsliv	26
4.1 Kommunene samarbeider tettere med lokalt næringsliv	27
5 Bruk av tolk	29
5.1 Flere kommuner har retningslinjer for bruk av tolk	29
6 IMDi som samarbeidspartner for kommunene	31
6.1 Kommunene foretrekker e-post fra IMDi	31
6.2 Kommunene er middels fornøyd med IMDi	33
6.3 Kommunene ønsker møteplasser for kunnskapsdeling	37
6.4 Kommunene ønsker råd og veiledning om kvalifisering av flyktninger	40
6.5 Kommunene ønsker bedre veiledning om nytt digitalt saksbehandlingssystem	41
7 Litteraturliste	42

Sammendrag

IMDis kommuneundersøkelse er en årlig spørreundersøkelse rettet mot alle landets kommuner. Tema for undersøkelsen er hvordan kommunene arbeider med bosetting og integrering av flyktninger og innvandrere, og hvordan de oppfatter IMDi som samarbeidspartner. Undersøkelsen ble gjennomført for første gang i 2014. Den besvares av rådmann, og i Oslo av bydelsdirektør. Funnene i undersøkelsen benyttes i oppfølgingen av kommuner og i arbeidet med utvikling av IMDis tjenester til kommunene, og inngår også i IMDis årsrapport.

312 av landets 426 kommuner og 10 av Oslos 15 bydeler har svart på årets undersøkelse. Dette gir en svarprosent på 73.

Undersøkelsen ble gjennomført på tampen av et år der det var flere deltakere i norskopplæring og i introduksjonsprogrammet enn noen gang. Det er store variasjoner i hvor godt kommunene lykkes med å få nyankomne flyktninger i arbeid eller utdanning. Kommunenes tilbakemeldinger er viktige for IMDi. Undersøkelsen utgjør et grunnlag for at IMDi kan bistå kommunene på best mulig måte, og jobbe for å få flere over i arbeid og utdanning.

Rapporten gjengir og kommenterer hvordan kommunene svarer på samtlige av spørsmålene i undersøkelsen. Dette er noen av hovedfunnene vi ønsker å fremheve:

- De siste årene har norske kommuner bosatt et rekordhøyt antall flyktninger. Samtidig har antall asylankomster blitt sterkt redusert fra og med 2016, og i 2017 var bosettingsbehovet på vei ned. Nesten åtte av ti kommuner melder om utfordringer som følge av svingninger i bosettingsbehov. Særlig trekker kommunene fram utfordringer knyttet til bemanning og planlegging.
- En høy politisk prioritering av arbeidet med introduksjonsprogrammet kan være en viktig suksessfaktor for integreringsarbeidet. Mer enn seks av ti kommuner har et resultatmål for introduksjonsprogrammet. Dette er en økning sammenlignet med tidligere år. Det er også en økning i andelen kommuner der ledelsen etterspør resultater i introduksjonsprogrammet.
- Det er behov for mer og bedre opplæring for nyankomne flyktninger og innvandrere som mangler formell kompetanse. I årets undersøkelse ser vi en økning i andelen kommuner som legger til rette for at det kommunale norskopplæringstilbudet skal la seg kombinere med grunnskole og/eller videregående opplæring. Det er kun ti prosent av kommunene som oppgir at de ikke legger til rette for dette.

- Det er en økning i andel kommuner som har samarbeid med lokalt næringsliv. Særlig brukes NAVs nettverk, og en større andel kommuner enn i fjor har egne samarbeidsavtaler med lokale arbeidsgivere. Det er imidlertid færre enn før som er fornøyd med IMDi's bistand til samarbeidet med lokalt næringsliv. En av fem kommuner mener denne bistanden er for dårlig, mot en av ti i 2016.
- En stor andel kommuner synes det er viktig med bistand fra IMDi på ulike områder. Det kommunene aller mest ønsker bistand til, er tilrettelegging for erfaringsutveksling mellom kommuner og veiledning om ulike utdanningsløp for flyktninger. Sammenlignet med tidligere år, er det noen prosentpoengs nedgang i andel kommuner som mener det er viktig med bistand fra IMDi. Dette gjelder særlig bistand til bosetting av flyktninger i kommunen. Dette skyldes antakeligvis at det er at langt færre kommuner skal bosette flyktninger i 2018.
- IMDi har en viktig rolle i å følge opp tiltak for mer målrettet og tilpasset kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Kommunene etterspør blant annet råd og veiledning om ulike utdanningsløp og arbeidsrettede løp for flyktninger, samarbeid med næringslivet, og språkpraksis og arbeidspraksis som en del av i introduksjonsprogrammet.
- I 2017 har IMDi lansert et nytt digitalt saksbehandlingssystem for bosetting, og det er oppdaget en del tekniske feil og mangler i systemet. Flere kommuner ønsker at løsningen forbedres. I tillegg ønsker kommunene bedre kontakt med og veiledning fra IMDi når det gjelder det nye systemet, og Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) generelt.

1 Innledning

1.1 Om undersøkelsen

IMDi gjennomfører hvert år en undersøkelse om hvordan norske kommuner arbeider med bosetting og integrering av flyktninger og innvandrere, og om kommunenes erfaringer med og oppfatninger av IMDi som samarbeidspartner.

Hensikten med å gjennomføre en årlig spørreundersøkelse er å dekke ulike informasjonsbehov som ikke kan dekkes gjennom registerdata. Undersøkelsen skal brukes til å kartlegge status og vurdere resultater av integreringsarbeidet og til å skreddersy IMDis tjenester og oppfølgings- og pådriverarbeid overfor kommunene.

I undersøkelsen stilles det blant annet spørsmål om kommunenes tilfredshet med IMDi som samarbeidspartner. Undersøkelsen gir dermed kommunene en anledning til å gi tilbakemeldinger til IMDi, slik at direktoratet skal kunne videreutvikle sin praksis og jobbe mer kunnskapsbasert og treffsikkert overfor kommunene.

Undersøkelsen omfatter både spørsmål som gjentas årlig, og spørsmål som skiftes ut fra et år til det neste. Årets undersøkelse er kortere enn tidligere år. IMDi har i årets undersøkelse vært særlig opptatt av tilbakemeldinger om utfordringer kommunene opplever i integreringsarbeidet, og hvilke tjenester de har behov for i framtiden.

Undersøkelsen omfatter alle kommuner og bydeler i Oslo, og går til rådmann eller bydelsdirektør¹. Det innhentes kun ett utfylt spørreskjema per kommune/bydel og svarene er ikke anonyme. Det at data kan kobles til den enkelte kommune/bydel er særlig viktig for IMDis direkte oppfølging av enkeltkommuner, og for å kunne vurdere svar og resultater opp mot egenskaper ved kommunene. I tillegg betyr det at dataene kan deles med andre for forskningsformål.

Datainnsamlingen til 2017-undersøkelsen foregikk i perioden 13. desember 2017 til 18. januar 2018, med bruk av det elektroniske spørreundersøkelsesverktøyet Questback. Det ble sendt ut flere automatiske påminnelser. I tillegg purret IMDis regionkontor via mail og telefon, for å sikre best mulig oppslutning.

For utsendelsesbrev og spørreskjema, se vedlegg 1–2.

¹ Rådmenn og bydelsdirektører kan ha varierende kjennskap til integreringsfeltet, til IMDis tjenester og mandat, og varierende erfaring med IMDis bistand. Det har vært mulig for rådmann eller bydelsdirektør å delegere utfyllingen av spørreskjemaet til medarbeidere.

1.2 Datagrunnlag og metode

312 av 426 kommuner og 10 av 15 bydeler besvarte undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 73. I Oslo kommune er ansvar og oppgaver knyttet til bosetting og integrering delt mellom kommune- og bydelsnivå. I Oslo mottar derfor både sentraladministrasjonen og bydelene undersøkelsen. I 2017 gikk alle spørsmål til både bydel og kommune.

I kommunene som har svart på undersøkelsen, bor 84 prosent av Norges befolkning, 88 prosent av alle innvandrere og 87 prosent av personer med fluktbakgrunn og familiegjenforente til disse. Det er usikkert hvorvidt svarene vi har er representative for de som ikke har svart. Kommunens tjenestetilbud og integreringsarbeid – og dermed svarene – kan tenkes å variere med kommunestørrelse, sentralitet, andel innvandrere og antall års erfaring med bosetting. I tabellen under viser vi fordelingen av kommuner etter disse egenskapene.

Tabell 1: Sammenligning av alle kommuner, kommuner som har svart og kommuner som ikke har svart, med hensyn til størrelse, sentralitet, andel innvandrere og års erfaring med bosetting.

Egenskaper		Andeler		
		Alle	Svart	Ikke svart
Kommunestørrelse	Under 2000	28 %	26 %	34 %
	2 000–4 999	39 %	38 %	44 %
	5 000–9 999	27 %	27 %	26 %
	10 000–19 999	17 %	15 %	22 %
	20 000–49 999	12 %	14 %	7 %
	50 000 eller flere	5 %	6 %	1 %
	Alle	100 %	100 %	100 %
Sentralitet*	Minst sentrale	35 %	35 %	36 %
	Mindre sentrale	12 %	12 %	11 %
	Noe sentrale	18 %	19 %	18 %
	Sentrale	35 %	35 %	35 %
	Alle	100 %	100 %	100 %
Innvandrerandel	Under 5 prosent	3 %	3 %	3 %
	5–9.9 prosent	48 %	48 %	49 %
	10–14.9 prosent	39 %	38 %	41 %
	15 prosent eller flere	11 %	12 %	7 %
	Alle	100 %	100 %	100 %
År med bosetting siden 2012	0	3 %	1 %	6 %
	1	2 %	2 %	3 %
	2	8 %	8 %	8 %
	3	10 %	9 %	11 %
	4	8 %	7 %	8 %
	5	10 %	10 %	10 %
	6	60 %	62 %	55 %
Alle	100 %	100 %	100 %	
N (totalt)		426	312	114

* Inndelingen er tatt fra SSBs standard for sentralitet. Standarden vi benytter her er ikke lenger gjeldende fra 1.1.2018, men benyttes fordi vi her omtaler forhold i 2017

Kilder: IMDi's kommuneundersøkelse 2017, IMDi.no 2018 (a), SSB 2018.

Kommunene som har svart er i stor grad representative for alle kommuner etter disse fire egenskapene. Det er kun små variasjoner (maks 2 prosentpoeng forskjell) mellom kommunene som har svart og alle kommuner i Norge. Blant kommuner som ikke har

svart på undersøkelsen er det en viss overrepresentasjon av små kommuner og kommuner med mindre enn 6 års erfaring med å bosette flyktninger.

Både kommuner som bosetter flyktninger og de som ikke gjør det ble tilsendt undersøkelsen. I år var det kun fire kommuner som var definert som ikke-bosettingskommuner², og alle spørsmål gikk derfor til alle kommuner³.

Siden det ikke var svartvang i spørreskjemaet, var det mulig å unnlate å svare på enkeltspørsmål. Dette er grunnen til at oppgitt prosentueringsgrunnlag (N) for svarfordelinger kan variere fra spørsmål til spørsmål.

Rapporten omtaler og kommenterer kommunenes svar på alle spørsmålene i undersøkelsen, og viser svarfordelinger på aggregert nivå som grafikk. For enkelte spørsmål gjengis også bydelenes svar. Svar på åpne spørsmål er analysert og organisert tematisk i rapporten.

1.3 Bakteppe – et svingende bosettingsbehov

Etter de mange asylankomstene i 2015 har norske kommuner gjennomført en betydelig oppbygging av bosettingskapasitet og tjenesteapparat. Fra og med 2016 har imidlertid antallet asylankomster blitt sterkt redusert, noe som etter hvert har medført en nedgang i antall bosettinger. Mens 2016 ble et historisk toppår med 15 291 bosatte flyktninger, ble det i 2017 bosatt 11 078 flyktninger. For 2018 anmodes kommunene kun om å bosette 5 300 flyktninger.

En del kommuner melder at skalering av det kommunale tjenesteapparatet er krevende ved slike svingninger⁴. Med dette som bakteppe har vi i årets undersøkelse for første gang spurt kommunene om hva slags utfordringer de står overfor som følge av de store svingningene i bosettingsbehov. Tidligere år har vi til sammenligning spurt kommunene om barrierer for å bosette flyktninger i tiden framover.

I alle bosettingskommuner skal den høye bosettingen nå følges opp med et kvalifiseringsløp for de nyankomne flyktningene. Derfor har vi, i år som i fjor, hatt et fokus på kvalifisering av bosatte flyktninger til arbeid og utdanning i utarbeidelsen av undersøkelsen. Eksempelvis spør vi kommunene om hvilke tjenester de har særskilt behov for når det gjelder kvalifisering og sysselsetting av flyktninger.

2 Definert som kommuner som enten har bosatt 2 eller færre totalt i de siste 5 år (2013–2017), eller bosatte for første gang i denne perioden i siste år (2017).

3 Tidligere år har enkelte spørsmål kun gått til bosettingskommuner

4 IMDi 2017

1.4 Bruksområder for resultatene fra undersøkelsen

IMDi trenger et bredt kunnskapsgrunnlag for å utføre sine oppgaver på bosettings- og integreringsfeltet. Kommunene er IMDis viktigste samarbeidspartnere. Surveybasert kunnskap, både om hvordan kommunene arbeider med bosetting og integrering, og hvordan kommunene vurderer samarbeidet med IMDi, inngår som et viktig element i det bredere kunnskapsgrunnlaget.

IMDi vil bruke resultatene fra kommuneundersøkelsen som grunnlag for oppfølgings- og pådriverarbeidet overfor kommunene og for å tilpasse sine tjenester til kommunene. IMDi har seks regionkontorer som betjener kommunene i hver sin region⁵. Resultater fra kommuneundersøkelsen danner et viktig grunnlag for regionkontorenes oppfølgingsarbeid rettet mot enkeltkommuner og grupper av kommuner.

Resultater fra kommuneundersøkelsen inngår også i IMDis årsrapport.

1.5 Om konsistens i svar over tid

Flere steder sammenligner vi svar i årets undersøkelse med resultatene for tidligere undersøkelser, ettersom vi har tidsserier for en del spørsmål. Selv om svarprosenten for 2015, 2016 og 2017 er relativt lik, så er det en viss variasjon i hvilke kommuner som besvarte de respektive undersøkelsene. I tillegg svarer noen kommuner ulikt på spørsmål der vi har tidsserier fra et år til et annet.

Vi omtaler endringer over tid kun med utgangspunkt i kommuner som har svart alle år.

Som eksempel kan vi se på følgende spørsmål: «*Etterspør kommunal ledelse resultater for deltakerne i introduksjonsprogrammet?*» (se figur 6). Dette spørsmålet ble stilt både i 2015 og 2017⁶. Av de 36 prosentene som svarte «ja, ved løpende rapportering» i 2015, oppga kun litt over halvparten det samme i 2017. I slike tilfeller kan det være vanskelig å slå fast om endringen kan tilskrives en faktisk endring i kommunene, eller

⁵ Regioninndelingen er basert på følgende fylkesinndeling: IMDi Nord omfatter kommuner i Nordland, Troms og Finnmark, IMDi Midt-Norge kommuner i Møre og Romsdal, Sør- og Nord-Trøndelag, IMDi Vest kommuner i Rogaland, Hordaland og Sogn- og Fjordane, IMDi Sør kommuner i Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark, IMDi Øst kommuner i Vestfold, Østfold, Akershus og Oslo og IMDi Indre øst omfatter kommuner i Buskerud, Hedmark og Oppland.

⁶ I 2015 var spørsmålsformuleringen «*Finnes det rutiner for å fange opp utviklingen i intro-resultater (resultater for de som deltar i introduksjonsprogram) i kommuneledelsen?*». Svaralternativene var de samme som i 2017.

om endringen skyldes at ulike personer, med ulik kjennskap til integreringsfeltet, har besvart spørreskjemaet de ulike årene.

Antallet flyktningeankomster var også svært forskjellig på de ulike undersøkelsestidspunktene. Endring over tid i kommunenes svar bør også sees i sammenheng med dette.

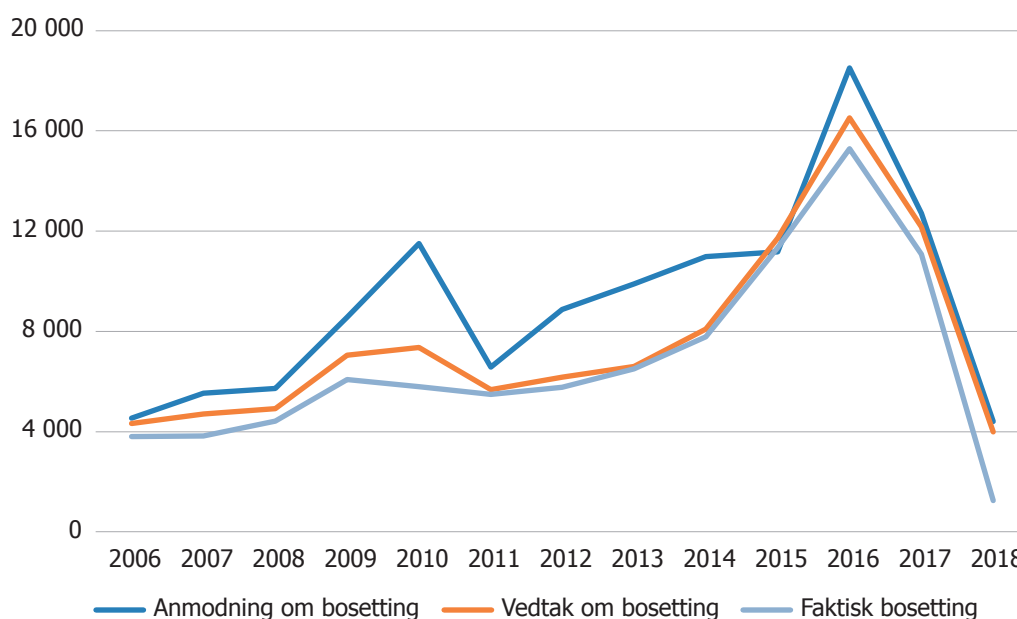
2 Bosetting av flyktninger

Bosetting skjer ved at IMDi anmoder kommunene om å bosette et visst antall flyktninger. Deretter vedtar kommunestyret hvor mange flyktninger de skal ha som mål å bosette. Til sist gjennomføres faktisk bosetting.

Figur 1 viser anmodninger fra IMDi, bosettingsvedtak og faktisk bosetting i årene fra 2006 til 2018.

Før 2015 var behovet for bosettingsplasser gjennomgående større enn det kommunene kunne imøtekomme, og kommunene vedtok færre bosettinger enn det IMDi har anmodet om. Med bakgrunn i dette er bosettingen av nesten 38 000 flyktninger i 2015–2017 ekstraordinær. Kommunene viste en vilje og kapasitet til å bosette flyktninger som overgår tidligere år.

Figur 1: Anmodninger, bosettingsvedtak og bosetting av flyktninger, 2006–2018⁷.



Kilde: IMDI.no 2018 (b)

Nedgangen i antall personer kommunen er anmodet om å bosette fra 2017 til 2018 er også ekstraordinær i historisk sammenheng, og utgjør bakgrunnen for det første spørsmålet om bosetting.

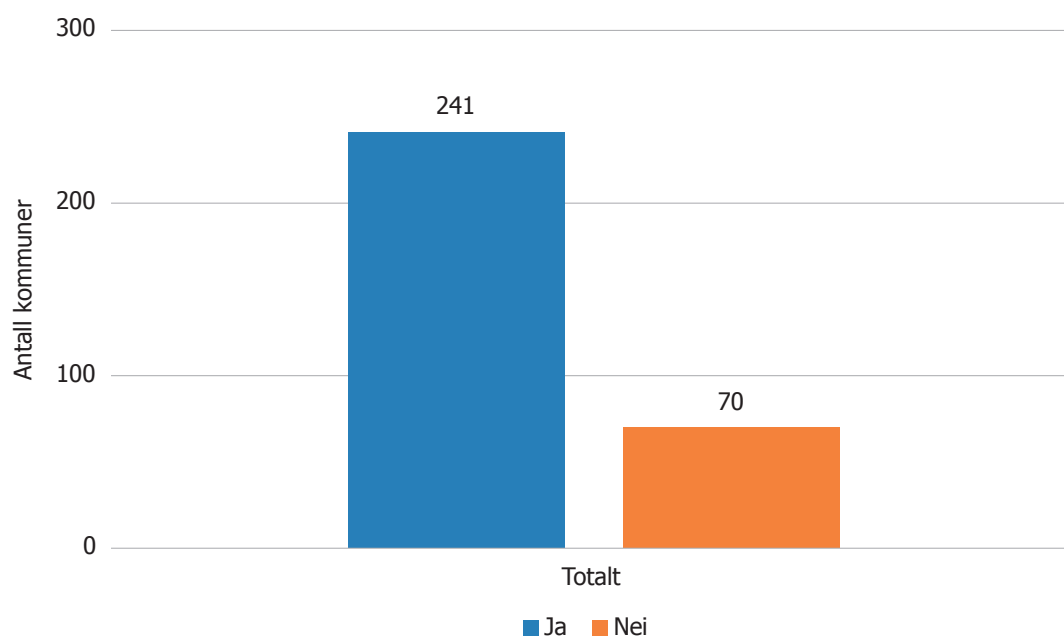
⁷ For 2018 er tallene for vedtak og faktisk bosetting per utgangen av mars. Rapporten ble skrevet ferdig like før IMDi skulle gå ut med en ekstraanmodning om bosetting, opp til 5 300 personer.

2.1 Svingninger i bosettingsbehov er utfordrende for kommunene

Etter bosettingstoppen i 2016, var situasjonen på tampen av 2017 preget av en påbegynt nedbygging i bosettingskapasitet, som var ventet å bli enda mer omfattende i 2018. Situasjonen er nå at mange kommuner både har kapasitet til og ønsker å bosette flere flyktninger enn de blir anmodet om.

Usikre ankomstprognoser og store svingninger i bosettingsbehov gir utfordringer for kommunenes planlegging av bosettings- og integreringsarbeidet. Det krever stor fleksibilitet og tilpasningsevne for alle aktører, særlig for den enkelte kommune. IMDi erfarer at det er tids- og kostnadskrevende for kommunene å justere sitt apparat for bosetting og integrering av flyktninger⁸. I årets undersøkelse har vi ønsket å lære mer om hvilke utfordringer kommunene møter som følge av svingninger i bosettingsbehov. Som vist i figur 2 oppga nesten åtte av ti kommuner at de står overfor utfordringer som følge av disse svingningene.

Figur 2: De siste årene har norske kommuner bosatt et rekordhøyt antall flyktninger. I 2018 er bosettingsbehovet lavere enn det har vært de siste årene. Står kommunen overfor utfordringer som følge av de store svingningene i bosettingsbehov? (N=311)



Kilde: IMDi's kommuneundersøkelse 2017

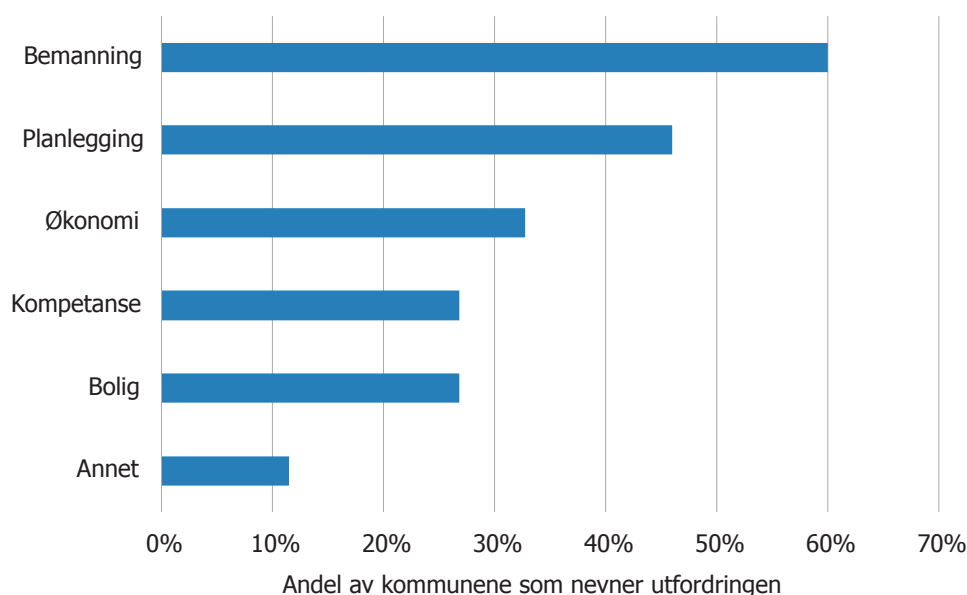
8 IMDi 2017

2.2 Fallet i anmodninger gir særlig utfordringer for bemanning og planlegging

Kommunene som svarte ja på spørsmålet i figur 2, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvilke problemer det dreide seg om, med et fritekstfelt.

241 kommuner benyttet seg av dette fritekstfeltet, og skrev om hvilke utfordringer de møter som følge av svingninger i bosettingsbehov. Figur 3 gir en oversikt over hva slags type utfordringer kommunene trekker fram i sine svar.

Figur 3: Utfordringer kommunene opplever som følge av store svingninger i bosettingsbehov⁹



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

Et flertall av kommunene som svarer (60 prosent) trekker fram utfordringer knyttet til bemanning. Det inkluderer utfordringer med å finne riktig antall ansatte, at de nå må

⁹ For å si noe mer generelt om utfordringene kommunene rapporterer å stå overfor, er svarene kodet om. Her er det ulike måter å angripe det på. Kommunene nevner ulike utfordringstyper, som kompetanse hos de ansatte, antall ansatte, og inntekter til kommunen. Utfordringene berører ulike tjenesteområder, som boligframskaffelse og voksenopplæringen. Det varierer også om kommunene er tydelig negative til svingninger, om de er mer positive, om de er nøytrale – og om de snakker mer om løsninger. Noen kommuner nevner mange utfordringer, andre nevner få.

nedbemanne, og at de ønsker å være ansvarlige arbeidsgivere. Eksempelvis skriver Oppegård kommune:

«[Vi har] ansatt for å håndtere mange. Da dette reduseres sitter vi igjen med overtallige uten lønnsmidler. Oppgaver forsvinner, [og det er] ikke bare enkelt å håndtere mange overtallige.»

Nesten halvparten av kommunene nevner behovet for planlegging. Her inngår det både utfordringer med å sørge for riktig dimensjonering av tjenester for et svært varierende antall personer, og utfordringer med å sikre god kvalitet i tjenestene. Noen kommuner har fått tidligere lagte planer ødelagt av et lavere bosettingsbehov, mens andre sier at slik variasjon er noe de planlegger for. Moss kommune skriver:

«Det er vanskelig å planlegge. Man må ta topper uten økning i bemanning fordi det som regel er kortvarig.»

Planlegging henger tydelig sammen med de andre utfordringene som nevnes. Flere kommuner peker på at det er utfordringer med å tilpasse langsiktige ansettelsesforhold og antall boliger, når det er så store svingninger i antall flyktninger kommunene er bedt om å bosette.

Noen kommuner mener også at IMDi har et visst ansvar for utfordringene de står ovenfor. De peker på at IMDi tidligere har oppfordret til flerårige vedtak om bosetting, men ikke klart å tildele i tråd med denne. Kommuner som har investert i boligmasse føler at de blir «sittende med regningen».

Det er også flere som peker på at de gjorde en god jobb, og gjerne vil ta imot flere flyktninger enn de er bedt om å ta imot i 2018. Et eksempel på dette kommer fra Vanylven, som ikke er anmodet om å bosette i 2018.¹⁰

«Vanylven kommune var positiv til dugnaden med å busette flyktningar og la til grunn busetting over 4 år og i samsvar med oppmodinga frå IMDI. [...] Sjølv om kommunen ikkje hadde busett flyktningar før, så har kommunen lukkast med integreringa og hatt god støtte i lokalmiljøet. Flyktingane var [...] viktige for sikre busettinga i kommunen og [...] gav viktige arbeidsplassar i distriktet.»

En av tre kommuner som har svart er opptatt av økonomiske konsekvenser. Det kan være behov for å lage riktige budsjetter, eller kostnader ved å betale for tjenester med feil dimensjon – som tomgangsleie, eller ansatte i voksenopplæringen.

En av fire kommuner som har svart legger vekt på kompetanse, og peker på at dyktige fagfolk og kompetansemiljøer forsvinner når de får mindre å gjøre. En tilsvarende andel

10 IMDi.no 2018 (c)

peker på utfordringer for boligsituasjonen. Kanskje har kommunen for mange boliger, og får ikke lenger bosette. Andre peker på at boligplanlegging er langsiktig, noe som gjør det utfordrende når behovet svinger.

En del kommuner nevner også andre utfordringer som ikke like lett lar seg klassifisere i kategoriene over. Et eksempel på en slik betraktning kommer Grue kommune med:

«IMDI sendte svar nå i november på at vår kommune ikke får noen flyktninger i 2018. Dette fører til kutt i stillinger, og liten forståelse (innad i kommunen) for at vi som jobber med integrering fortsatt har mye å jobbe med selv om det ikke blir bosetting. I stedet for å kutte stillinger burde vi fått lov til å jobbe godt og målrettet med integrering og biveiledning.» – Grue kommune.

2.3 Tidligere har mangel på bolig vært største barriere for bosetting av flyktninger

I tidligere års spørreundersøkelser til kommunene¹¹, har IMDi spurt om hva som kan vanskeliggjøre bosetting av flyktninger framover. Her var det særlig manglende tilgang på boliger som ble trukket fram som en barriere for bosetting.

I 2016 oppga 34 prosent av respondentene «manglende tilgang på boliger (i kommunal og privat regi)» som den største barrieren mot framtidig bosetting. Hele ti av 14 bydeler i Oslo oppga boligutfordringer som den viktigste barrieren.

De to neste områdene som pekte seg klart ut blant kommunene var «arbeidsmarkedet i regionen gir ikke gode nok sysselsettingsmuligheter for flyktninger» (24 prosent) og «størrelsen på integreringstilskuddet fra IMDi dekker ikke kommunens kostnader ved bosetting av flyktninger» (21 prosent).

Andre og mindre barrierer mot bosetting er «tilskudd knyttet til enslige mindreårige flyktninger dekker ikke kommunens kostnader» (8 prosent), «manglende kapasitet i kommunens ordinære tjenestetilbud» (4 prosent) og «manglende kapasitet i tilbudet om introduksjonsordning, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap» (2 prosent).

Seks prosent av kommunene opplevde ingen barrierer mot å bosette flere flyktninger.

I NIBR-rapport 2018:3, «Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?», ser Søholt og kolleger nærmere på hvordan kommunene klarte å øke bosettingskapasiteten i 2015 og 2016, til tross for disse kjente barrierene.

11 IMDis kommuneundersøkelse 2014, 2015 og 2016

3 Introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Målet med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap er at nyankomne innvandrere skal komme i arbeid og/eller utdanning, og bli økonomisk selvstendige.

Det politisk fastsatte målet for introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent av de tidligere deltakerne skal være i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program. De siste årene har andelen som var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program ligget på mellom 60 og 63 prosent. Disse resultatene har vært nokså stabile over tid. Om lag halvparten av deltakerne i introduksjonsprogrammet går direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program.

Det politiske målet for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er blant annet at 90 prosent av deltakerne starter opplæringen innen tre måneder og fullfører sine plikttimer innen tre år. Rundt 50 prosent av deltakerne startet innen tre måneder i 2017.

3.1 En økt andel kommuner har mål og resultatstyring i introduksjonsprogrammet

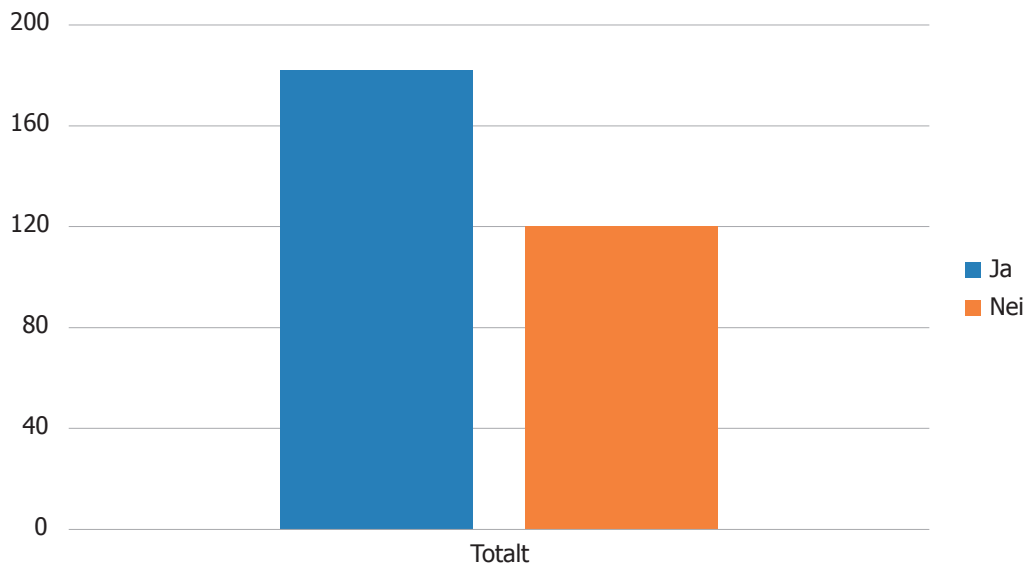
I møte med kommuner er IMDi opptatt av å informere om og etterspørre mål- og resultatstyring av introduksjonsprogrammet, for å bevisstgjøre kommunen om målene de jobber mot og resultatene de oppnår. Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet¹² viser at en høy politisk prioritering av arbeidet med programmet ofte er et suksesskriterium for integreringsarbeidet. Dersom kommunens rådmann kan svare på spørsmål om hvorvidt kommunen har resultatmål, hva målet er, og om kommuneledelsen etterspør resultater, kan det være et uttrykk for prioritering i administrativ ledelse.

Som gjengitt i figur 4, har IMDi spurt kommunene om de har et mål på hvor mange deltakere som skal over i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram, og hva resultatmålet deres ligger på. 60 prosent av kommunene og samtlige av bydelene som svarer på dette spørsmålet¹³, oppgir å ha resultatmål.

12 Djuve m.fl. 2017

13 Bare 10 av 15 bydeler svarte på dette spørsmålet.

Figur 4: Har kommunen et resultatmål for introduksjonsprogrammet, det vil si et mål for hvor stor andel av deltakerne som skal over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program? (N = 302)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

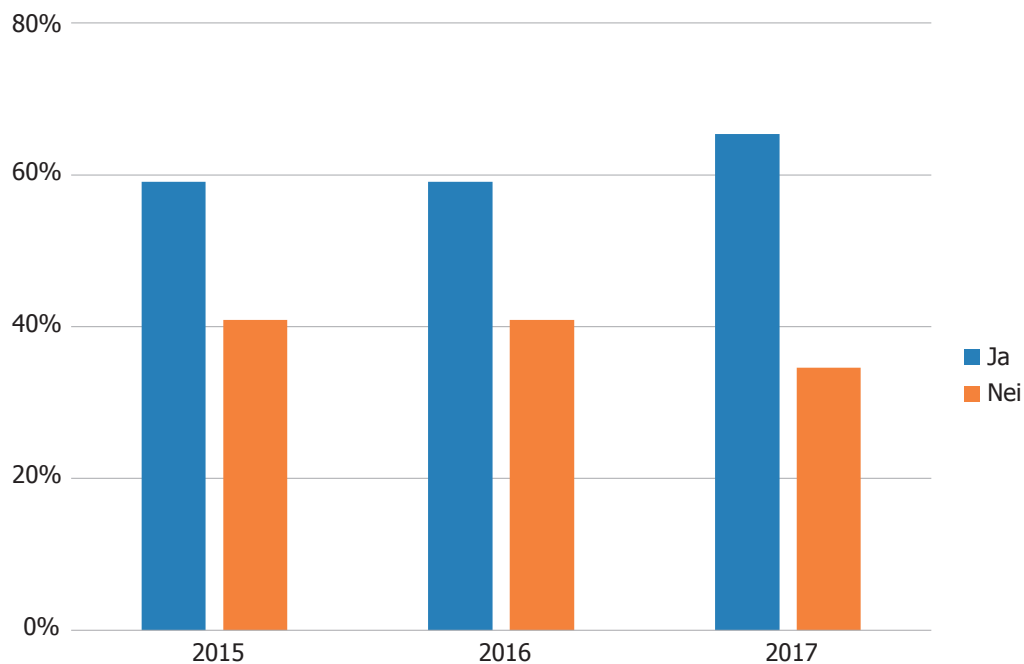
Det å ha et resultatmål er mer utbredt blant store kommuner (10 000 innbyggere eller mer) og blant kommuner som har bosatt flyktninger hvert år fra 2012 til 2017.

Det er 159 kommuner¹⁴ som har svart på dette spørsmålet i 2015, 2016 og 2017¹⁵. Blant disse kommuner har andelen som oppgir at de har resultatmål steget fra 59 prosent til 65 prosent, som vises i figur 5.

14 Her ser vi utelukkende på kommuner som har fått spørsmålet i alle år, som har besvart spørsmålet, og som ikke har rapportert at det ikke er et aktuelt spørsmål. Ellers ville oppgangen i hovedsak skyldes økningen i antallet bosettingskommuner, heller enn at praksisen er mer utbredt blant de som tilbyr introduksjonsprogram.

15 For å være sikrest mulig på at vi måler endring, tar vi utgangspunkt i de kommunene som har svart alle år.

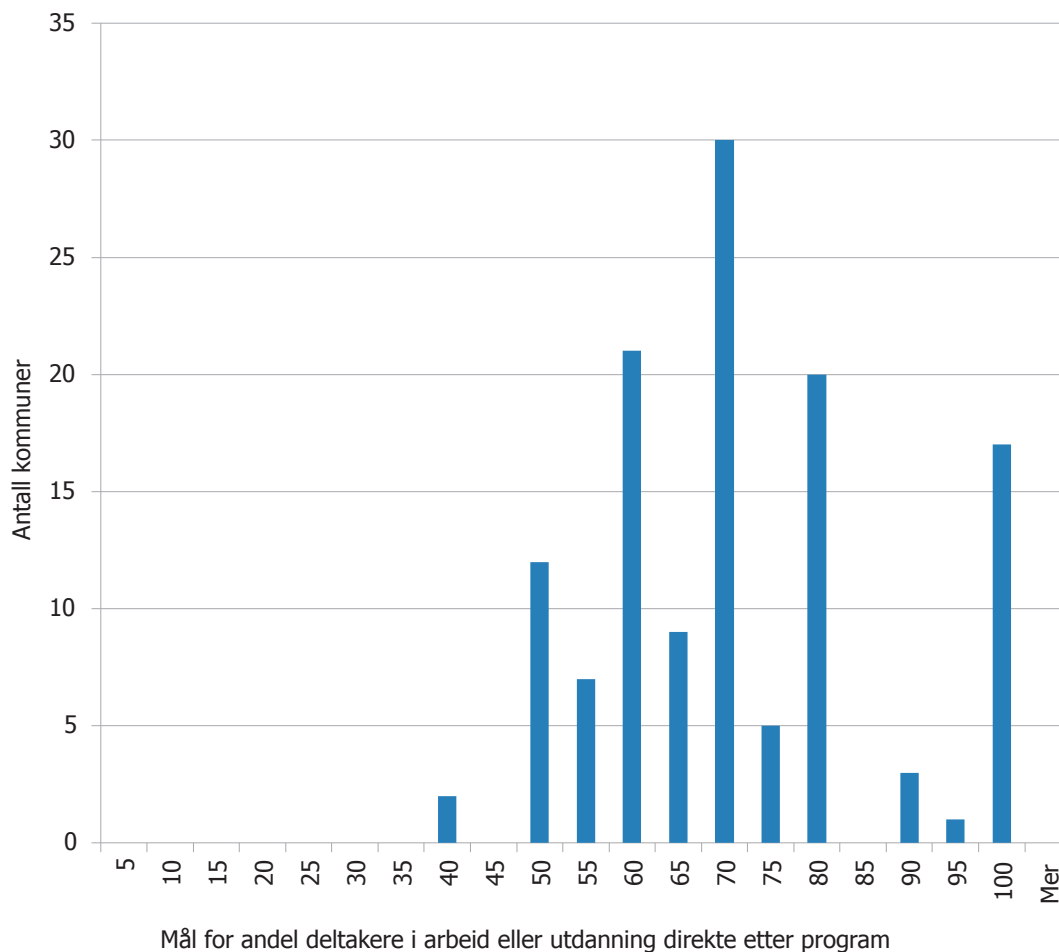
Figur 5: Har kommunen et resultatmål for introduksjonsprogrammet, det vil si et mål for hvor stor andel av deltakerne som skal ut i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program? 2015–2017 (N= 159)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2015, 2016 og 2017

I 2017 har 176 kommuner oppgitt et spesifikt resultatmål. 127 av disse har definert målet i form av en andel deltakere som skal over i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program. Fordelingen av disse målene vises i figur 6 under. Som vi ser av figuren er det en betydelig spredning. To kommuner har oppgitt et mål på 40 prosent, mens 17 kommuner har et mål om 100 prosent direkte overgang. Det hyppigst oppgitte målet er at 70 prosent skal direkte over i arbeid eller utdanning.

Figur 6: Kommunens oppgitte mål for andel deltakere som skal ut i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program, 2017 (N=127).



Kilde: IMDi kommuneundersøkelse 2017

32 kommuner har presisert at deres mål er annerledes definert enn direkte overgang til arbeid eller utdanning. Flere teller overgang til grunnskole og andre tiltak som måloppnåelse, eller har et mål om å ligge over det nasjonale snittet, eller ønsker seg en forbedring fra tidligere år. Flere har også et mål knyttet til status på arbeidsmarkedet ett eller flere år etter endt program, eller har samme målsetning som nasjonale myndigheter.

I 2017 har IMDi gjennomført en egen undersøkelse til ansvarlige for introduksjonsprogrammet i kommuner som i 2016 oppga at de ikke hadde resultatmål, for å avdekke hvorfor kommunene ikke har resultatmål. De vanligste begrunnelsene fra kommunene var omorganisering, utfordringer knyttet til forankring i kommunal ledelse,

ressursutfordringer og at de var nye bosettingskommuner. Mange kommuner oppga at de hadde planer om å igangsette mål- og resultatstyring fra og med 2018¹⁶.

I 2017 spurte vi også kommunene hvorvidt kommunal ledelse etterspør resultater for deltakerne i introduksjonsprogrammet. 39 prosent av kommunene etterspør rapportering løpende, mens 45 prosent etterspør rapportering årlig. 16 prosent sier at kommunal ledelse ikke etterspør resultater for introdeltakerne. I tillegg svarer syv av ni bydeler at ledelsen etterspør resultater i løpende rapportering (månedlig, kvartalsvis, e.l.). De to resterende sier at det etterspørres ved rapportering en gang i året.

Et liknende spørsmål ble stilt i 2015: *Finnes det rutiner for å fange opp utviklingen i intro-resultater (resultater for de som deltar i introduksjonsprogram) i kommuneledelsen?* Svaralternativene var de samme. Blant kommuner som har besvart undersøkelsen både i 2015 og 2017, ser vi en økning i andelen som sier de har årlig rapportering, og en nedgang i de som sier at de ikke har slik rapportering.

3.2 En økt andel kommuner kombinerer norskopplæring med ordinær utdanning

Statistisk sentralbyrå har gjort framskrivninger av tilbud av og etterspørsel etter arbeidskraft fram mot 2030. Det anslås at det fram mot 2030 vil bli et overskudd i arbeidsmarkedet av personer som kun har grunnskole som høyest oppnådde utdanning. SSB konkluderer med at de som ikke har høyere eller yrkesrettet utdanning, vil oppleve et stadig vanskeligere arbeidsmarked i årene som kommer¹⁷. Svake grunnleggende ferdigheter og lav kompetanse gir økt risiko for frafall fra arbeidslivet, eller for ikke å komme i arbeid i det hele tatt.

Utdanningsnivå har stor betydning for tilknytningen til arbeidslivet. Vi vet at innvandrere med fluktbakgrunn har lavere utdanningsnivå enn øvrig befolkning. Ved inngangen til 2017 hadde halvparten av innvandrere med fluktbakgrunn i Norge kun fullført grunnskole, mot 26 prosent i øvrig befolkning. Uavhengig av fluktbakgrunn er det en lav andel sysselsatte blant personer som grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Flyktninger med videregående eller høyere utdanning tatt i Norge har derimot en sysselsetting bare noen få prosentpoeng under hele befolkningen på samme utdanningsnivå¹⁸. Både Brochmann II-utvalgets utredning og Fafos evaluering av introduksjonsprogrammet og

16 IMDi 2017

17 Cappelen m.fl. 2013

18 Olsen 2018

norskopplæringen peker på behovet for mer formell opplæring for nyankomne flyktninger og innvandrere som mangler relevant kompetanse¹⁹.

Med et arbeidsliv som i økende grad etterspør formell utdanning og kompetanse, vil opplæring i grunnskole, videregående opplæring og grunnleggende ferdigheter være viktige tiltak for flyktninger og innvandrere. Bruken av utdanningsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet har vært lav. I tillegg til en del regelverksendringer, som nå gjør det enklere for kommunene å tilby utdanning i introduksjonsprogrammet, har IMDi i 2017 oppfordret kommuner til å øke bruken av utdanningsrettede kvalifiseringsløp. Foreløpige tall viser at det har vært en svak økning i bruk av utdanning som en del av introduksjonsprogrammet.²⁰

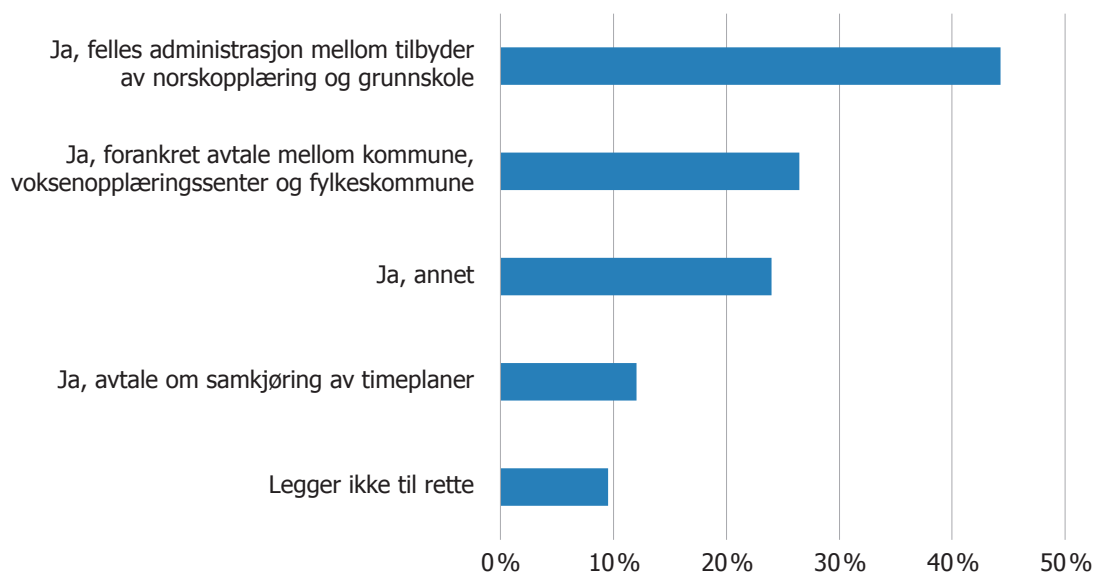
For at flere nyankomne flyktninger og innvandrere skal tilegne seg formell kompetanse, er det avgjørende at kommunenes ulike kvalifiseringstiltak lar seg kombinere. Det er viktig at deltakere som har behov for utdanningsrettede løp allerede starter med grunnskole og/eller videregående opplæring mens de deltar i norskopplæring.²¹ IMDi er opptatt av å oppfordre kommunene til å i større grad kombinere norskopplæring med grunnskole og/eller videregående opplæring, slik at deltakere som har behov for mer utdanning starter så tidlig som mulig. Slike kombinasjonsmuligheter ser nå ut til å være utbredt i norske kommuner. Dette er illustrert i figur 7.

19 NOU 2017:2, Djuve m.fl. 2017.

20 IMDi 2017

21 Meld. St. 16 (2015–2016)

Figur 7: Legger kommunen til rette for at det kommunale norskopplæringstilbudet lar seg kombinere med grunnskole og/eller videregående opplæring? (N=305)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

Kun en av ti kommuner svarer at de ikke legger til rette for å kombinere norskopplæringen med grunnskole eller videregående opplæring. Dette er i hovedsak mindre sentrale kommuner, men av ulik befolkningsstørrelse.

44 prosent svarte at de tilrettelegger for kombinasjonsløp gjennom felles administrasjon mellom tilbyder av norskopplæring og grunnskole²². Deretter kommer avtale mellom kommune, voksenopplæring og fylkeskommune (27 prosent).

24 prosent av kommunene oppgir at man tilrettelegger på andre måter. Blant de som har benyttet muligheten til å angi hvilken måte man tilrettelegger på, er det noen som har avtaler med nabokommuner, hvor det er tilbud om grunnskole eller videregående. Noen har samlokalisering, eller kveldsundervisning. Andre oppgir at deltakere i introduksjonsprogrammet får både norsk og ordinær undervisning.

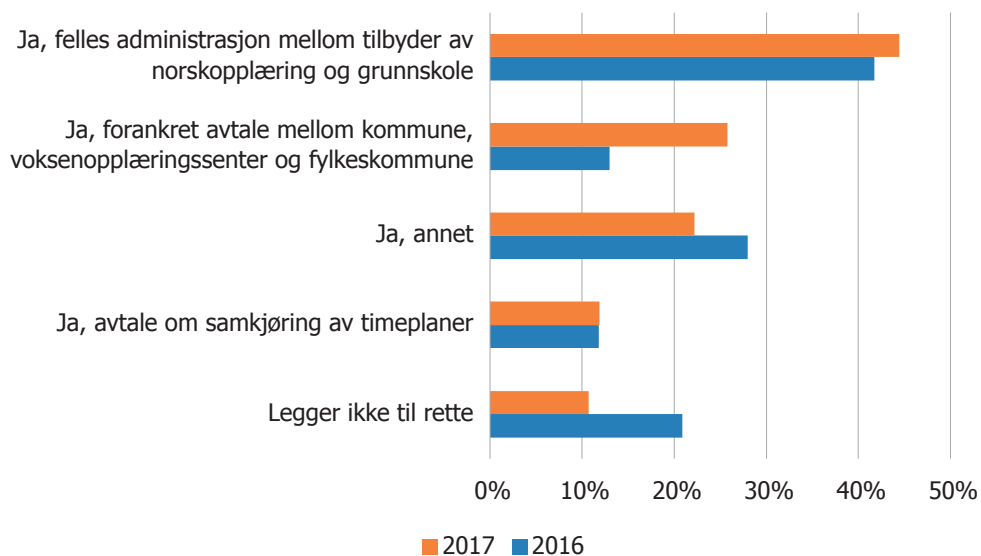
Det er også flere som oppgir i fritekstfeltet at de ikke legger til rette fordi det ikke er aktuelt, uten å forklare dette nærmere. Andelen kommunen som ikke legger til rette er altså reelt sett høyere enn 10 prosent.

²² Opplæringsstedet som tilbyr grunnskole har samme administrasjonen som voksenopplæringscenteret i kommunen

Spørsmålet ble stilt som et flervalgsspørsmål, og det lar seg derfor beregne hvilke kommuner som oppgir flere tiltak for tilrettelegging. 234 kommuner oppgir ett tiltak, 40 kommuner oppgir to tiltak og kun fire kommuner oppgir tre tiltak.

Dette spørsmålet ble stilt både i 2016 og 2017. Det er 252 kommuner som har svart på spørsmålet i begge år. Andelen blant disse som ikke legger til rette har gått ned, og andelen som har felles administrasjon eller forankret avtale har gått opp. Som vist i figur 8, ser vi altså en økning i andel kommuner som har gitt tilbud om videregående- eller grunnskoleopplæring.

Figur 8: Legger kommunen til rette for at det kommunale norskopplæringstilbudet lar seg kombinere med grunnskole og/eller videregående opplæring? 2016–2017 (N=252)



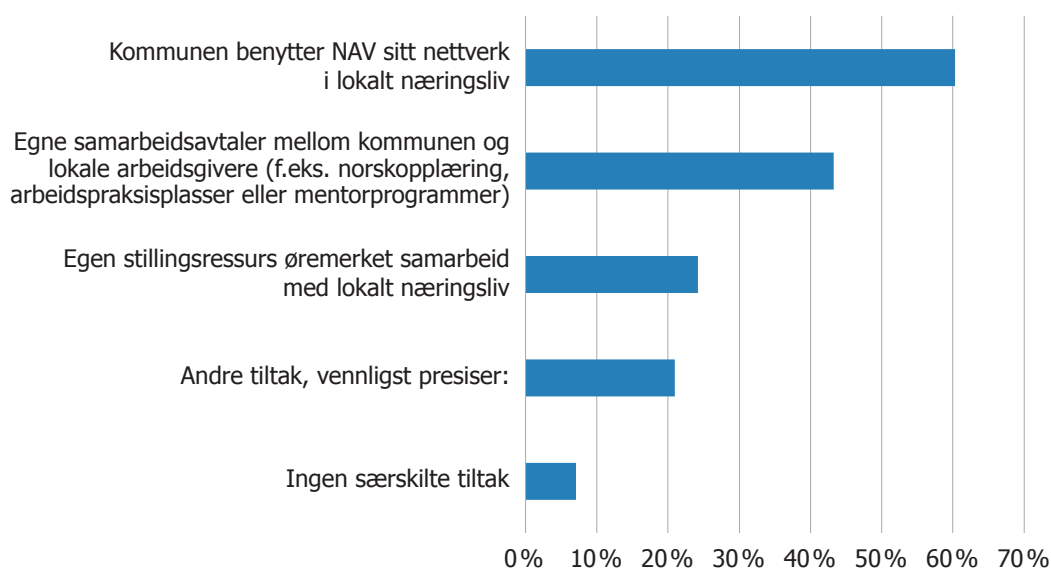
Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2016 og 2017

4 Samarbeid med lokalt næringsliv

En viktig nøkkel til integrering i det norske samfunnet går gjennom deltakelse i arbeidslivet. Et godt samarbeid med lokale arbeidsgivere gir kommunen mulighet til i større grad å arbeidsrette opplæringen, tilpasse opplæringen til det lokale arbeidskraftsbehovet og å oppnå bedre resultater i introduksjonsprogrammet. I 2016 og 2017 har IMDi hatt i oppgave å være bindeledd mellom kommuner og aktører i næringslivet som ønsker å bidra med praksisplasser eller andre tilbud når det gjelder kvalifisering av innvandrere. IMDi oppfordrer kommunene til å kontakte og bruke lokale næringsliv i integrering av nyankomne flyktninger²³.

De to siste årene har vi spurt kommunene om de har samarbeid med lokalt næringsliv om integrering av innvandrere i arbeidslivet. Figur 9 viser svarene for 2017. Flere svar var mulige, og de fleste kommunene oppgir ett eller to tiltak

Figur 9: Har kommunen samarbeid med lokalt næringsliv om integrering av innvandrere i arbeidslivet? (N=310)



Kilde: IMDi's kommuneundersøkelse 2017

23 IMDi 2017

Her ser vi at å benytte NAV sitt nettverk i lokalt næringsliv er det vanligste – 60 prosent av kommunene oppgir dette. Deretter kommer egne samarbeidsavtaler mellom kommunen og en lokal arbeidsgiver²⁴, noe 43 prosent av kommunene oppgir å ha.

24 prosent av kommunene oppgir å ha en egen stillingsressurs til dette arbeidet. Det omfatter i stor grad de største byene og kommunene, men også noen små kommuner i utkantstrøk. Kun fire av 14 bydeler i Oslo har egne stillingsressurser øremerket samarbeid med lokalt næringsliv, mens hele 12 av 14 bydeler bruker NAV sitt nettverk i lokalt næringsliv.

21 prosent av kommunene oppgir «andre tiltak». 63 kommuner svarer med fritekst på hvilke tiltak de benytter for samarbeid med næringslivet. Her er det særlig samarbeid om praksisplasser som framheves. Noen framhever at de har satt av egne ressurser (f. eks. med egne ansatte eller programrådgivere som har færre deltakere enn andre) til å framskaffe praksisplasser og samarbeide med næringslivet. Andre peker på samarbeid med arbeidsmarkedsbedrifter eller kommunen selv, gjerne i form av politiske vedtak om at kommunen skal gi praksisplasser. Flere peker også på at de har et godt samarbeid med næringslivet, uten at dette er formalisert eller skriftliggjort. Rekrutteringsavtaler, regionalt samarbeid, jobbsjanseprosjekter og mentorordninger nevnes også.

Kun syv prosent av kommunene oppgir at de ikke har noen egne tiltak på dette området. I hvilken grad det foregår et samarbeid på regionalt nivå, og med regionalt næringsliv, besvares ikke av denne undersøkelsen.

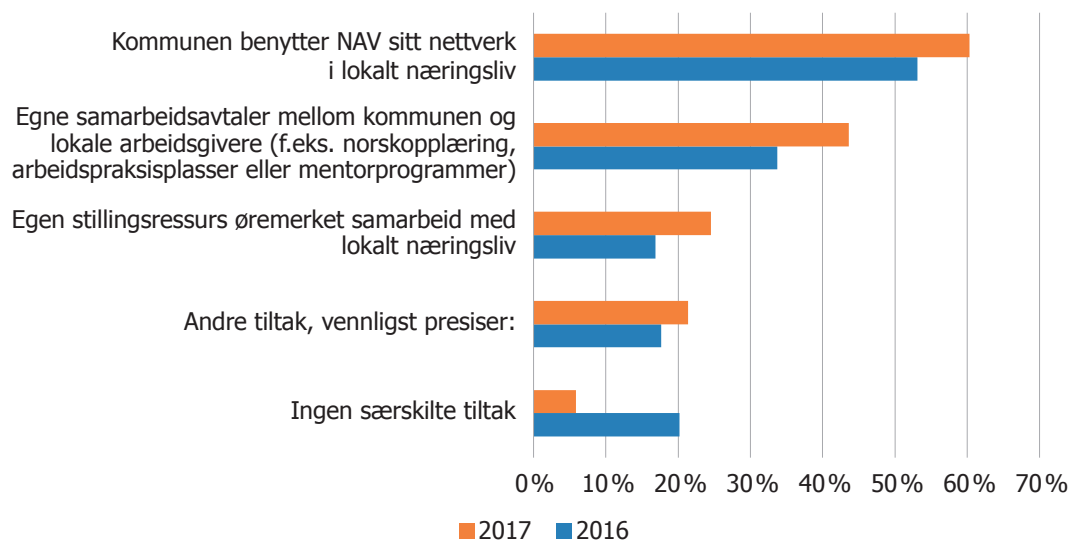
4.1 Kommunene samarbeider tettere med lokalt næringsliv

Kommunene har blitt stilt spørsmål om samarbeid med næringslivet både i 2016 og 2017²⁵. 242 kommuner besvarte spørsmålet begge år. Rangeringen mellom de ulike tiltakene har ikke endret seg. Som vises av figur 10, har det vært en økning blant disse kommunene i hvilke tiltak de bruker for samarbeid med lokalt næringsliv. Det har vært en tilsvarende nedgang i andelen kommuner som ikke oppgir noen særskilte tiltak.

24 F.eks. norskopplæring, arbeidspraksis eller mentorprogrammer. Eksemplene oppgitt i spørsmålet.

25 I 2016 var spørsmålet «Finnes det tiltak eller arenaer for samarbeid mellom kommunen og lokalt næringsliv om integrering av innvandrere?». 2017-spørsmålet er svakt annerledes, men svaralternativene er like og betydningen er lik. De kan derfor sammenliknes.

Figur 10: Har kommunen samarbeid med lokalt næringsliv om integrering av innvandrere i arbeidslivet? 2016–2017 (N=242).



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2016 og 2017

5 Bruk av tolk

Bruk av tolk er et nødvendig virkemiddel for at det offentlige skal kunne yte likeverdige tjenester til personer som ikke behersker norsk i tilstrekkelig grad. Alle offentlige instanser, inkludert kommuner, bør sørge for at det brukes kvalifisert tolk når det er behov for det.

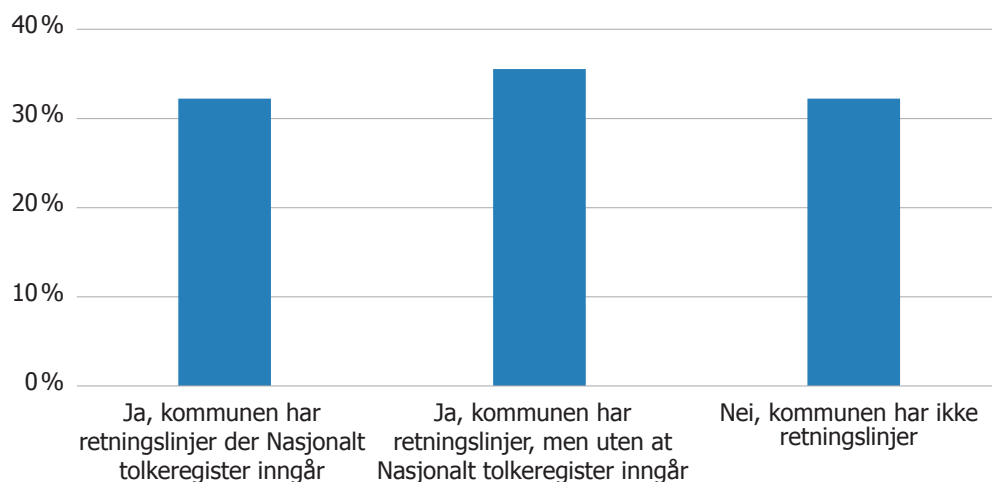
IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor og skal bidra til utvikling av organisatoriske rammer og god praksis som sikrer forsvarlig tolking innenfor offentlig tjenesteyting. IMDi eier og drifter Nasjonalt tolkeregister, et innsynsregister som gir oversikt over tolker og deres formelle tolkefaglige kvalifikasjoner. Tolkeregisteret er tilgjengelig på tolkeportalen.no. IMDi skal gi råd og veiledning til kommuner om bruk av tolk.

5.1 Flere kommuner har retningslinjer for bruk av tolk

Det er et mål for regjeringen at antall kommuner som «har retningslinjer der Nasjonalt tolkeregister inngår» skal øke, og i kommuneundersøkelsen spør vi kommunene om de har slike retningslinjer.

Figur 11 viser hvordan kommunene besvarte dette spørsmålet i 2017. 32 prosent av kommunene oppgir å ha retningslinjer der Nasjonalt tolkeregister inngår. 36 prosent oppgir å ha retningslinjer uten tolkeregisteret, mens 32 prosent oppgir å ikke ha retningslinjer.

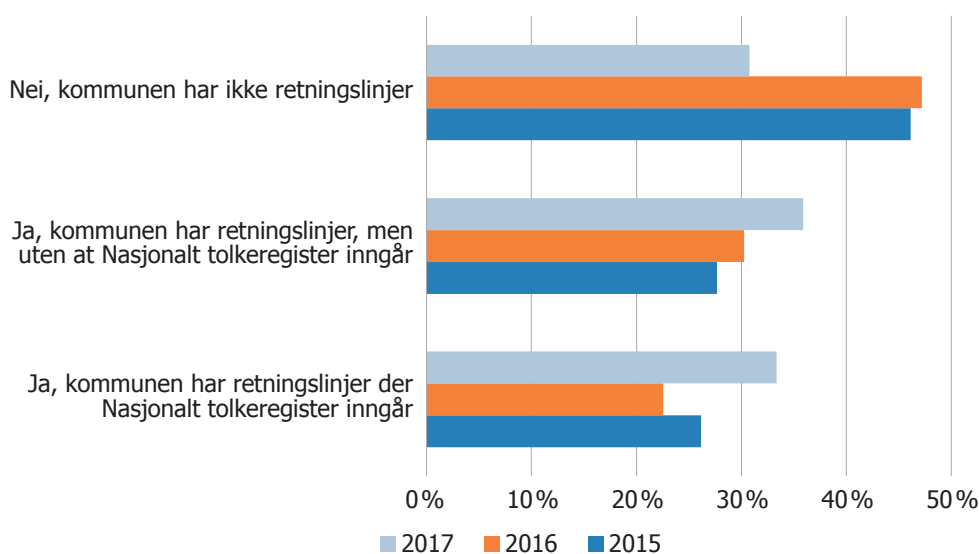
Figur 11: Har kommunen retningslinjer for bruk og bestilling av tolk der Nasjonalt tolkeregister inngår? (N=304)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

Det er 195 kommuner som har besvart spørsmålet i alle tre år. Figur 12 viser at andelen kommuner med retningslinjer, både med og uten Nasjonalt tolkeregister, har økt fra 2016 til 2017. 33 prosent av kommunene sier i 2017 at de har retningslinjer med Nasjonalt tolkeregister, opp 10 prosentpoeng fra 2016. 36 prosent sier at de har retningslinjer uten Nasjonalt tolkeregister, opp 6 prosentpoeng. Det er en tilsvarende nedgang i andelen kommuner uten retningslinjer.

Figur 12: Har kommunen retningslinjer for bruk og bestilling av tolk der Nasjonalt tolkeregister inngår? 2015–2017 (N=195).



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2015, 2016 og 2017

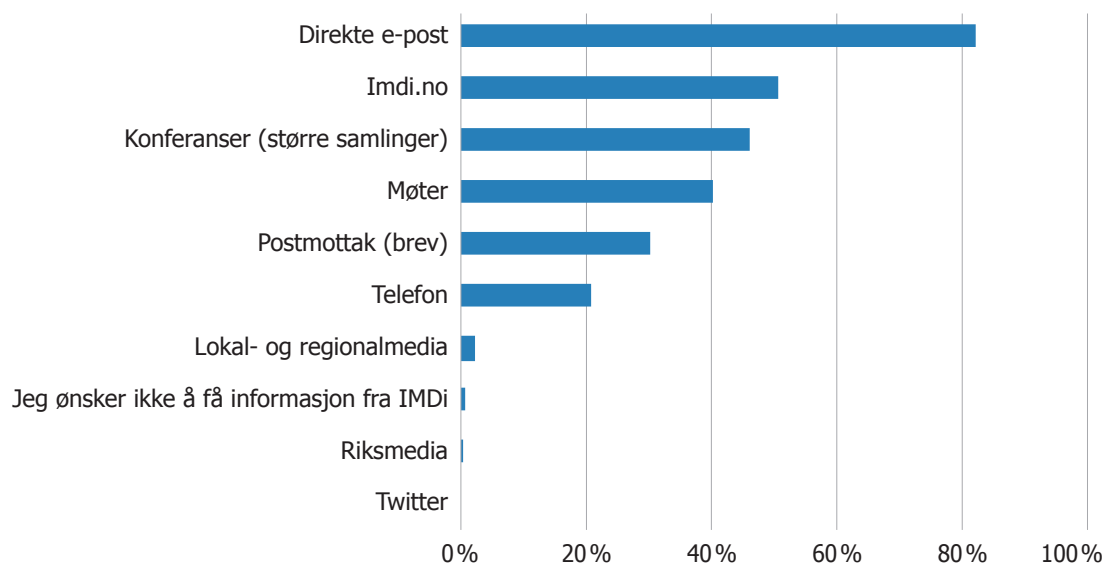
6 IMDi som samarbeidspartner for kommunene

Kommunene er blant IMDis viktigste samarbeidspartnere. IMDi arbeider for at kommunene skal ha god kunnskap om integrering og kvalifisering, og for å styrke kommunenes samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester for en mer mangfoldig befolkning. Som et ledd i dette arbeidet kartlegger vi hvordan kommunene vurderer samarbeidet med IMDi på ulike områder, og på hvilke måter de ønsker kontakt med IMDi.

6.1 Kommunene foretrekker e-post fra IMDi

De to siste årene har respondentene blitt bedt om å vurdere gjennom hvilke kommunikasjonsplattformer de foretrekker å motta informasjon fra IMDi. Figur 13 viser kommunenes svar i 2017. Det var mulig å velge de inntil tre viktigste informasjonskanalene.

Figur 13: Gjennom hvilke informasjonskanaler foretrekker kommunene å motta informasjon fra IMDi i fremtiden? Velg inntil tre viktigste (N=308).

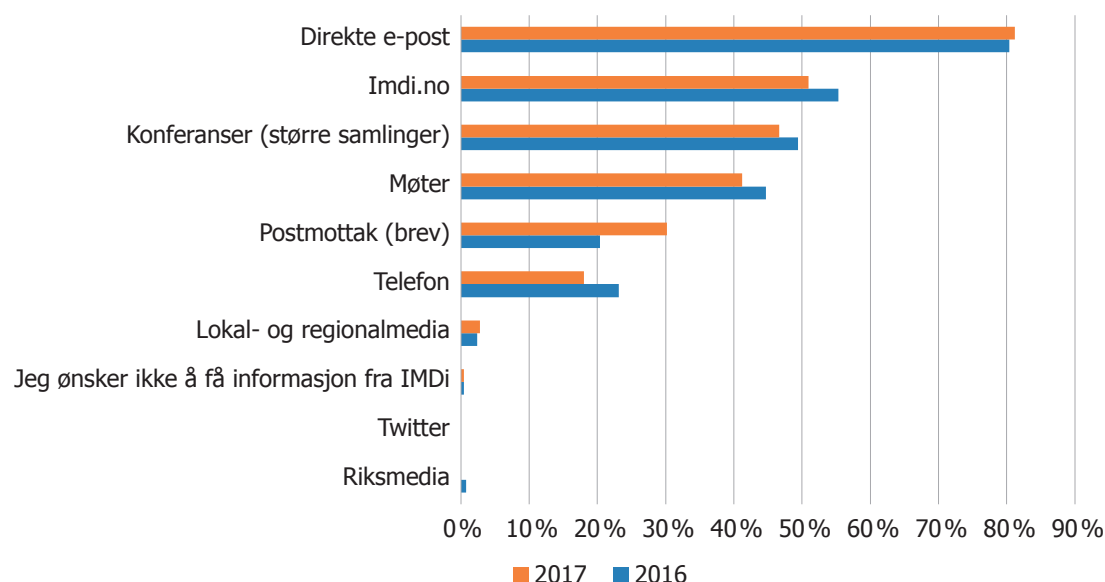


Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

82 prosent foretrekker direkte e-post som en av sine tre kanaler, 51 prosent foretrekker imdi.no som en av tre kanaler, og 46 prosent foretrekker konferanser eller større samlinger. Deretter kommer møter, brev og telefon. Svært få velger media, riksmmedia og twitter som en av de foretrukne informasjonskanalene.

Spørsmålet ble stilt i 2016 og 2017. Figur 14 viser at direkte epost er den mest foretrukne informasjonskanalen både i 2016 og 2017, blant kommunene som svarte på spørsmålet begge år. Andelen kommuner som oppgir brev som en av tre ønskede kanaler har steget fra 20 prosent til 30 prosent. De øvrige (nettsider, konferanser, møter, telefon) har falt noe.

Figur 14: Gjennom hvilke informasjonskanaler foretrekker kommunene å motta informasjon fra IMDi i fremtiden? Velg inntil tre viktigste 2016–2017 (N=255)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2016 og 2017

Så godt som alle kommuner ønsker å motta informasjon fra IMDi gjennom en eller flere kanaler. Blant kommunene som har svart begge år er det kun en kommune som ikke ønsker informasjon fra IMDi i det hele tatt.

6.2 Kommunene er middels fornøyd med IMDi

I to sett av spørsmål bes kommunene om å vurdere samarbeidet med IMDi. I det første spørsmålet bes de om å vurdere nytten av IMDis bistand på bestemte områder, per dags dato. I det andre spørsmålet bes kommunene om å vurdere viktigheten av å få bistand fra IMDi på bestemte områder fremover, over de neste to årene.

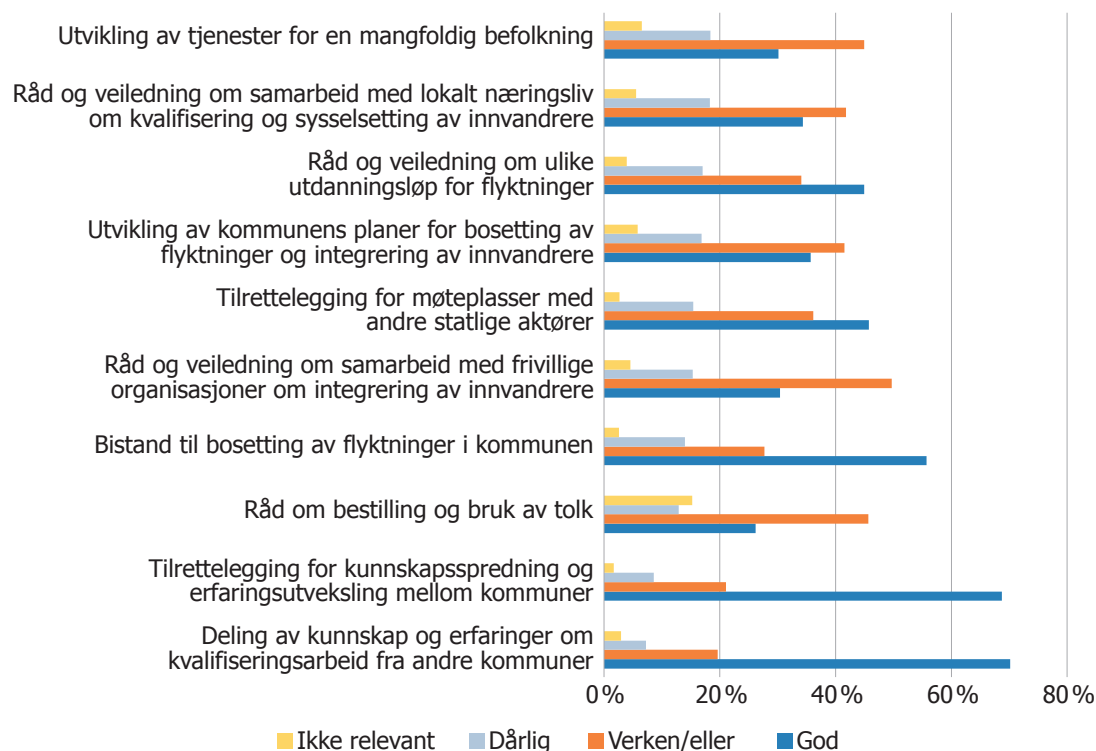
Sju av alternativene dreier seg om bistand knyttet til tematiske områder, som f.eks. «kvalifisering og sysselsetting av flyktninger», mens tre av alternativene dreier seg om ulike former for kunnskapsspredning og erfaringsutveksling, henholdsvis mellom kommuner og statlige aktører, og mellom kommuner.

Kommunen kunne svare på en skala fra «1 – svært dårlig» til «5 – svært god», eller «ikke relevant». I gjennomsnitt vurderes IMDis bistand i 2017 til 3.4 – altså mer god enn dårlig, men samtidig nokså nært midtalternativet 3, som tilsvarer «verken god eller dårlig». Vi ser at tilfredsheten har gått marginalt ned fra 2016 til 2017 blant de som svarte begge år, fra 3.6 til 3.4.

I gjennomsnitt er det «utvikling av tjenester for en mangfoldig befolkning» som kommunene vurderer som minst nyttig, med 3,1 i snitt. «Deling av kunnskap og erfaringer om kvalifiseringsarbeid fra andre kommuner» vurderes med 3,9 som mest nyttig.

I figur 15 vises andeler som vurderer bistanden på de ulike områdene som henholdsvis god, dårlig, verken/eller og ikke relevant.

Figur 15: Kommuner og bydeler er IMDi viktigste samarbeidspartnere. IMDi skal bidra til rask bosetting av flyktninger og at flere nyankomne innvandrere deltar i arbeids- og samfunnsliv. Sett fra ditt ståsted, hvordan vurderer du nytten av IMDi bistand på følgende områder? Ganske og svært dårlig er slått sammen til dårlig, ganske og svært god er slått sammen til god (N=305²⁶)



Kilde: IMDi kommuneundersøkelse 2017

Det er 18 prosent som mener at bistanden de har fått av IMDi til utvikling av tjenester for en mangfoldig befolkning er (svært eller ganske) dårlig. En tilsvarende andel mener det samme om bistanden til råd og veiledning om samarbeid med lokalt næringsliv. 17 prosent mener at bistanden til råd og veiledning om ulike utdanningsløp for flyktninger har vært dårlig. En like stor andel vurderer at bistanden til utviklingen av kommunens planer for bosetting av flyktninger og integrering av innvandrere har vært dårlig. Disse er dermed potensielle forbedringsområder for IMDi.

Det kommunene er mest fornøyde med, er bistand til deling av kunnskap og erfaringer om kvalifiseringsarbeid fra andre kommuner. Her svarer 70 prosent at bistanden var (svært eller ganske) god. 69 prosent er fornøyde med bistanden til tilrettelegging for kunnskapsspredning og erfaringsutveksling mellom kommuner. Som vi vil komme tilbake til nedenfor (figur 17), er dette også noe kommunene ønsker mer bistand til fra IMDi i framtiden. IMDi er fra før kjent med at kommunene ønsker læring og inspirasjon basert

²⁶ Ikke alle har svart på spørsmålet for alle områdene. 305 er gjennomsnittlig antall svar per område.

på erfaringer fra andre og sammenlignbare kommuner. IMDi har lagt dette til grunn for innretningen på samarbeidet med kommunene, og har besluttet å innføre en ny tjeneste for kunnskaps og erfaringsdeling på imdi.no²⁷. Tjenesten vil omfatte verktøy utformet av kommuner, av IMDi og av andre aktører for praktisk anvendelse i kommunalt integreringsarbeid.

IMDi skal blant annet gjennom pådriverarbeid overfor kommuner bidra til å øke bruken av kvalifiserte tolker i offentlig sektor. Vi har spurt kommunene om hvordan de vurderer nytten av IMDis bistand på ulike områder, deriblant «råd om bestilling og bruk av tolk». Dette peker seg ut som det alternativet flest kommuner (15 prosent) har framhevet som «ikke relevant».

Et liknende spørsmål ble stilt i 2016²⁸. Det er 250 kommuner som har besvart spørsmålet både i 2016 og 2017. Det er en nedgang i andelen som mener at bistand ikke er relevant, og oppgang i både andelen kommuner som vurderer bistanden som god, og andelen kommuner som vurderer bistanden som dårlig²⁹. Dette er illustrert i figur 16 og 17.

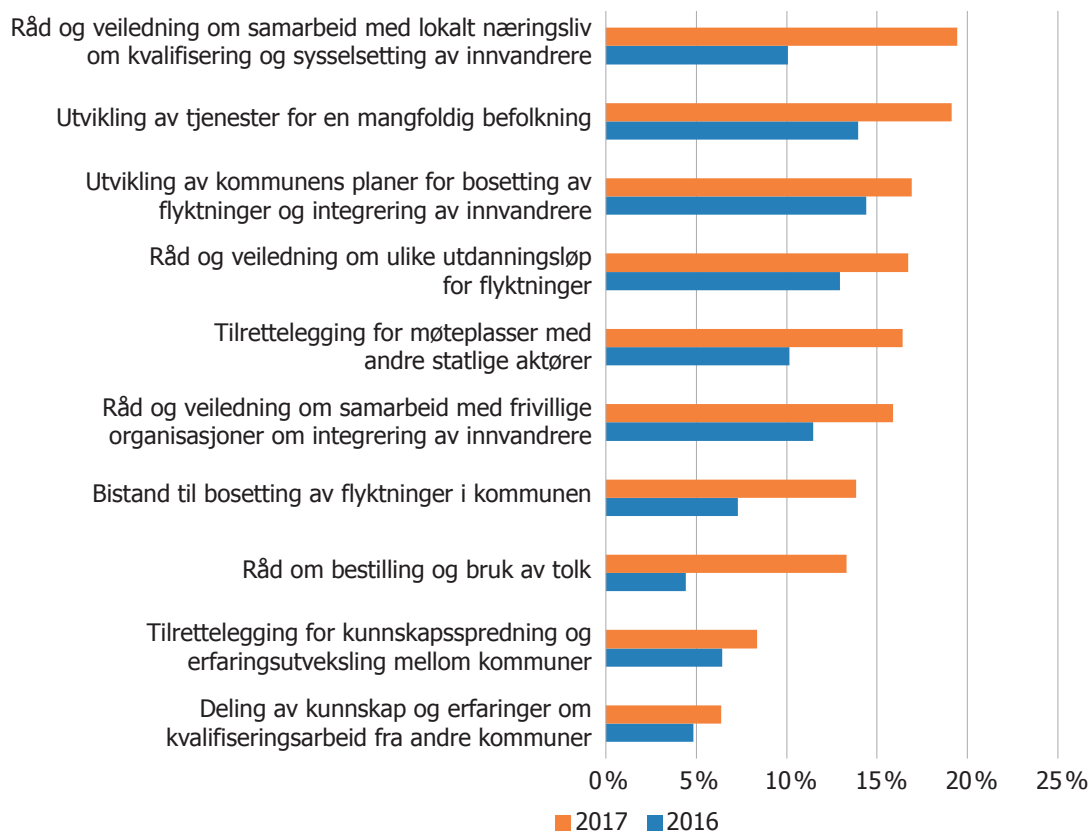
Området som får mest negative tilbakemeldinger, og ser størst økning i andelen kommuner som mener bistanden har vært dårlig eller svært dårlig, er «råd og veiledning om samarbeid med lokalt næringsliv om kvalifisering og sysselsetting av innvandrere». Deretter kommer «utvikling av tjenester for en mangfoldig befolkning».

27 IMDi 2017

28 Det er små forskjeller i svaralternativene mellom 2017 og 2016. I 2016 var skalaen «Meget dårlig | ganske dårlig | hverken eller | ganske god | meget god | Har ikke fått bistand fra IMDi på dette området | ikke relevant», mens i 2017 var den «1 – svært dårlig | 2 | verken/eller | 4 | 5 – svært god – ikke relevant». «Har ikke fått bistand fra IMDi» og «Ikke relevant» i 2016 slås sammen for dette formålet. Et liknende spørsmål ble stilt i 2015, men det er større forskjeller til med svaralternativene i 2015. Det ble benyttet en skala fra 1 til 4: «svært dårlig 1 | 2 | 3 | svært god 4 | Ikke relevant – har ikke fått bistand av IMDi på dette området». Dette lar seg regne om til en skala fra 1 til 5, men ettersom det ikke er noe midtpunkt er det lite hensiktsmessig.

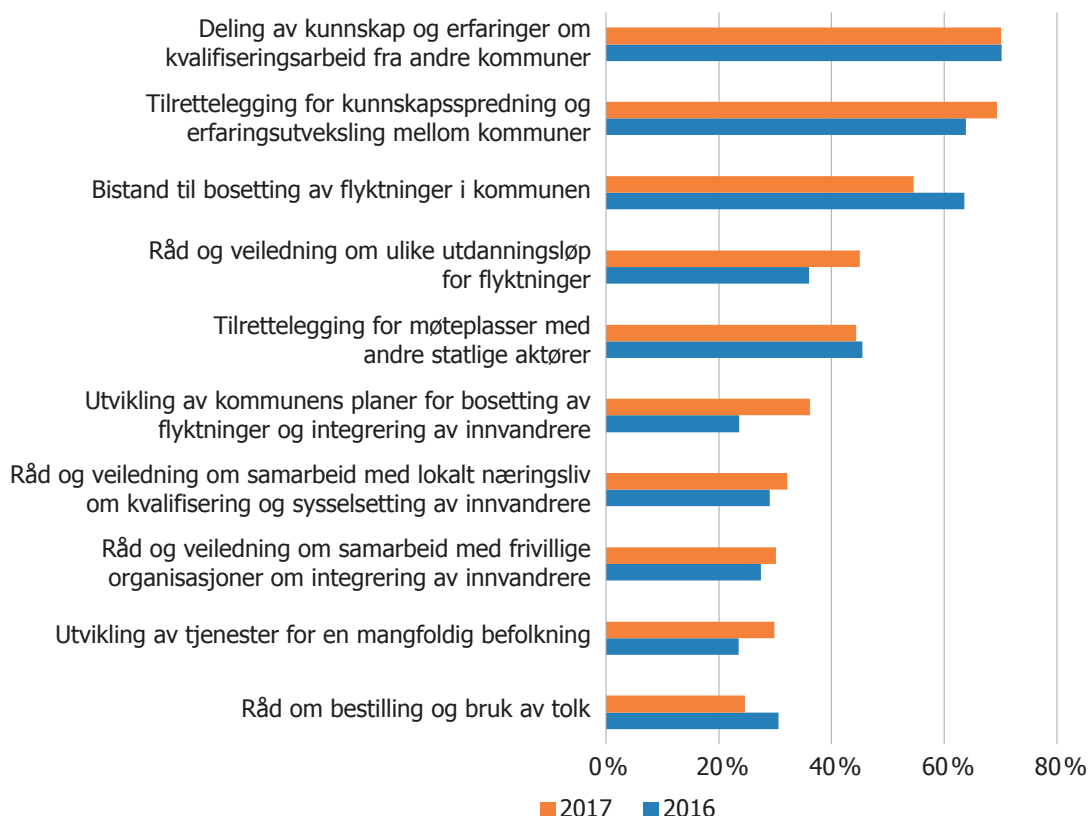
29 Det ser ut til at mange av kommunene som oppga at de ikke hadde fått bistand av IMDi i 2016, ikke svarte «ikke relevant» i 2017, men heller på skalaen 1–5 (kanskje gjerne verken/eller). Dette kan tolkes som at disse kommunene har fått bistand av IMDi i 2017, at de nå er i stand til å gjøre en vurdering, eller at terskelen for å ha en lite fundert vurdering er lavere.

Figur 16: Sett fra ditt ståsted, hvordan vurderer du nytten av IMDis bistand på følgende områder? Andeler som vurderer bistanden som dårlig eller svært dårlig, 2016 og 2017 (N=250)



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017 og 2016

Figur 17: Sett fra ditt ståsted, hvordan vurderer du nytten av IMDi s bistand på følgende områder? Andeler som vurderer bistanden som god eller svært god, 2016 og 2017 (N=250)



Kilde: IMDi kommuneundersøkelse 2017 og 2016

6.3 Kommunene ønsker møteplasser for kunnskapsdeling

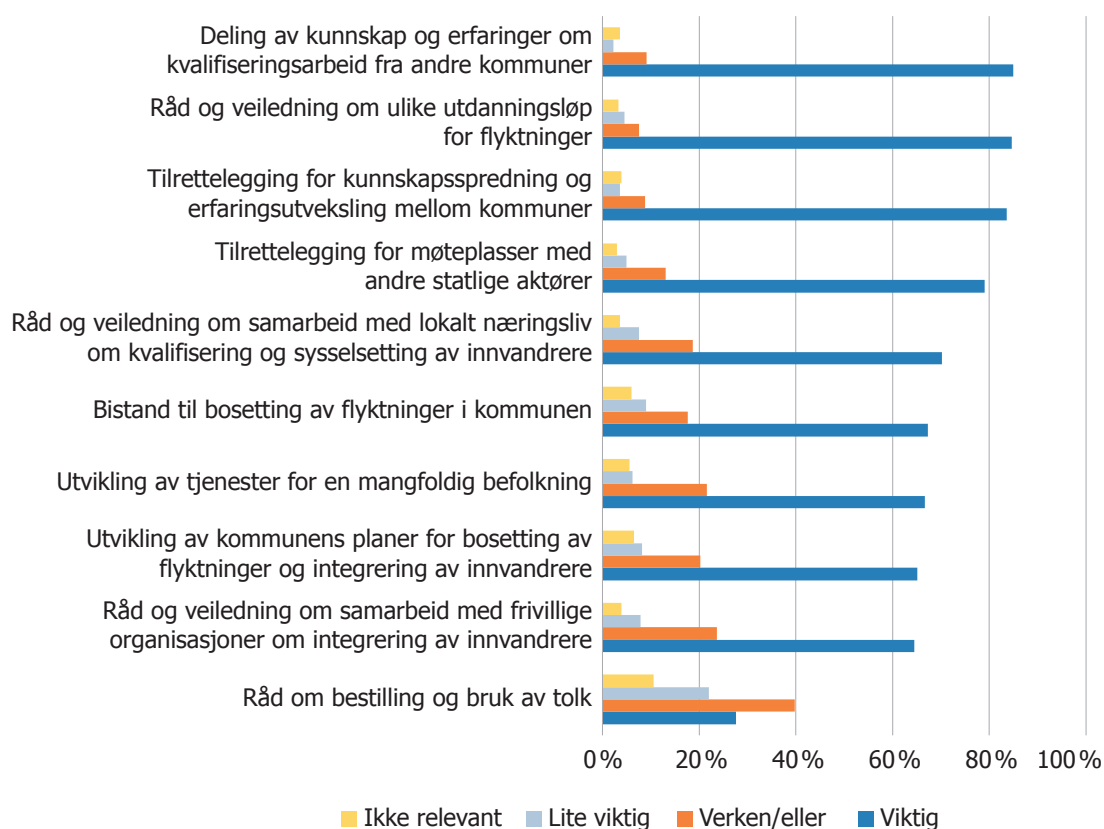
I tillegg til å vurdere nytten av bistanden de har fått fra IMDi, blir kommunene bedt om å svare på hvor viktig det er å få bistand fra IMDi på ulike områder de neste to årene. Svarene er gjengitt i figur 18.

Som vi ser av kommunenes rangering er møteplasser for kunnskapsdeling (særlig innenfor kvalifiseringsfeltet) noe en stor andel kommuner ønsker bistand til. Om lag halvparten av kommunene svarer at «deling av kunnskap og erfaringer om kvalifiseringsarbeid fra andre kommuner», «råd og veiledning om ulike utdanningsløp for flyktninger» og «tilrettelegging for kunnskapsspredning og erfaringsutveksling mellom

kommuner» er svært viktig. Deretter kommer tilrettelegging for møteplasser med andre statlige aktører, og bistand til bosetting av flyktninger i kommunen.

Råd om bestilling og bruk av tolk er det spørsmålet som utmerker seg med flest som framhever det som svært lite viktig, med 10 prosent av kommunene – og 12 prosent som haker av for lite viktig.

Figur 18: Hvor viktig vil det være å få bistand fra IMDi på de følgende områdene de neste to årene? (N=305)³⁰ Svært og ganske lite viktig er slått sammen til lite viktig, ganske og svært viktig er slått sammen til viktig.

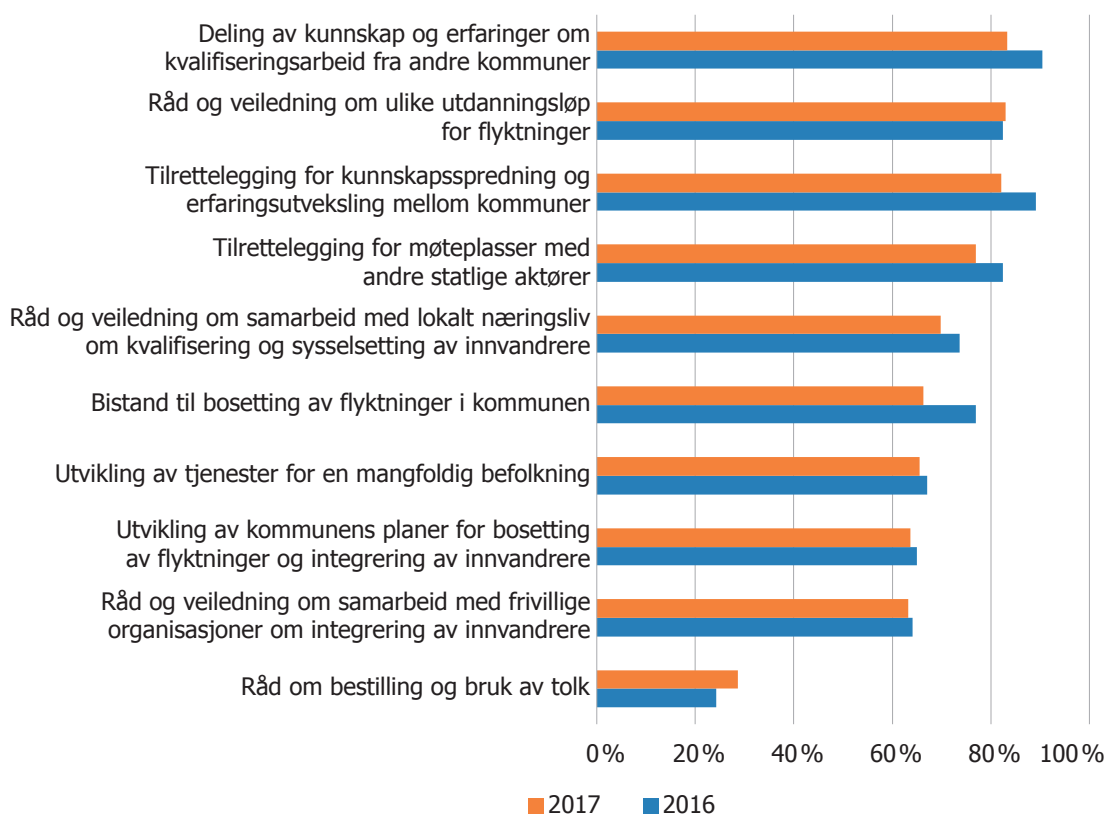


Kilde: IMDi kommuneundersøkelse 2017

30 Svarantallet varierer mellom alternativene, der noen har valgt å kun huke av på noen av dem. De aller fleste har allikevel valgt å svare på alle.

Et liknende spørsmål har blitt stilt de siste tre årene. På grunn av forskjeller i svaralternativene sammenlikner vi 2016 og 2017³¹. Det er 249 som har svart på spørsmålet i begge de to årene. Det er ikke de store forskjellene i andelen som mener det er svært eller ganske viktig å få bistand av IMDi på de ulike områdene, og det er få endringer i rangeringen av områdene. Det er generelt en nedgang i de som mener bistand fra IMDi er viktig. Den største nedgangen er i «bistand til bosetting av flyktninger i kommunen». Dette er ikke overraskende, ettersom bosettingsbehovet har gått drastisk ned.

Figur 19: Hvor viktig vil det være å få bistand fra IMDi på de følgende områdene de neste to årene? Andeler som har svart viktig eller svært viktig, i 2016 og 2017. (N=249)³²



Kilde: IMDis kommuneundersøkelse 2017

31 Det er små forskjeller i svaralternativene mellom 2017 og 2016. I 2016 var skalaen «Helt uviktig | ganske uviktig | hverken eller | ganske viktig | meget viktig | ikke relevant», mens i 2017 var den «1 – svært lite viktig | 2 | verken/eller | 4 | 5 – svært viktig | ikke relevant». En kan kanskje argumentere for at «helt uviktig» og «svært lite viktig» ikke er helt det samme, men vi behandler det som likt her. Det er større forskjeller til svaralternativene i 2015, hvor det kun ble benyttet en skala fra 1 til 4: «svært lite viktig 1 | 2 | 3 | svært viktig 4 | ikke relevant»

32 Svarantallet varierer mellom alternativene, der noen har valgt å kun huke av på noen av dem. De aller fleste har allikevel valgt å svare på alle.

6.4 Kommunene ønsker råd og veiledning om kvalifisering av flyktninger

IMDi har en viktig rolle i å følge opp tiltak for mer målrettet og tilpasset kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Det er viktig at de som jobber med kvalifisering av flyktninger har god kompetanse og kjennskap til ulike kvalifiseringsløp og gode praksiser. I forbindelse med IMDIs satsning på tjenesteutvikling, med en brukersentert prosessmåte å utvikle tjenester på (tjenestedesign), har vi i 2016 og 2017 spurt kommunene:

«IMDi ønsker å utvikle og forbedre sine tjenester om kvalifisering og sysselsetting av flyktninger. Hvilke tjenester har din kommune særskilt bruk for?».

I 2017 var det 145 kommuner som svarte på dette spørsmålet (fritekst), mot 114 i 2016.

Av kommunene som svarer på spørsmålet i 2017, er det kun et lite fåtall (om lag 10) som oppgir at de ikke har behov for tjenester fra IMDi. Av årsaker til dette oppgis det at kommunen ikke bosetter flyktninger, eller ikke lenger skal bosette flyktninger framover.

Mer enn 40 prosent av kommunene trekker fram *råd, veiledning, bistand, oppfølging* i sine svar³³, noe som tydeliggjør at mange kommuner ønsker bistand og oppfølging fra IMDi om kvalifisering og sysselsetting av flyktninger. Dette er i samsvar med det kommunene oppgir på spørsmålet om hva de ønsker bistand til fra IMDi framover (se 6.3), der en stor andel kommuner både i 2016 og 2017 svarer at «deling av kunnskap og erfaringer om kvalifiseringsarbeid fra andre kommuner» og «råd og veiledning om ulike utdanningsløp for flyktninger» er noe de ønsker bistand til.

Når det gjelder *hva kommunene ønsker råd, veiledning, bistand og eller oppfølging til*, trekkes det fram flere ulike tiltak innenfor introduksjonsprogrammet. I likhet med for 2016-undersøkelsen, er følgende tiltak særlig etterspurt:

- Veiledning om ulike utdanningsløp og arbeidsrettede løp.
- Samarbeid med næringsliv.
- Språkpraksis og arbeidspraksis som en del av i introduksjonsprogrammet.

Spesielt etterspørres veiledning om disse tiltakene for deltakere med liten eller ingen utdanning.

33 Fritekstspørsmålet er analysert ved å telle forekomsten av ulike ord

Andre tiltak som kommunene trekker fram, er blant annet:

- Bistand til generell programrådgivning.
- Råd om godt planarbeid.
- Formidling av «god praksis» og «gode eksempler» fra andre kommuner.
- Råd om karriereveiledning.
- Bedre samarbeid på systemnivå: mellom kommune, fylkeskommune og NAV, og andre offentlige og private aktører.

6.5 Kommunene ønsker bedre veiledning om nytt digitalt saksbehandlingssystem

IMDinett-bosetting, det nye digitale saksbehandlingssystem for bosetting, ble tatt i bruk av IMDi og kommunene i mai 2017. For første gang samhandler staten og kommune digitalt i bosettingsarbeidet. IMDi bruker nå systemet for all saksbehandling tilknyttet bosetting. Her mottar og besvarer kommunene anmodningene fra IMDi, forespørslers om bosetting av enkeltpersoner, samt får tilgang til kartleggingsinformasjon om den enkelte.

Etter lanseringen i mai 2017 er det oppdaget tekniske feil og mangler i systemet, herunder mangelfull informasjon på individnivå som har medført feil i rapporter og statistikk. Dette påvirker bosettingsarbeidet.³⁴

Feilene og manglene i det nye systemet gjenspeiles også i kommunenes svar på hvilke tjenester de har særskilt behov for fra IMDi. Flere kommuner ønsker at løsningen forbedres. Dette er et arbeid IMDi er godt i gang med. Feilretting har vært og er høyt prioritert.³⁵

Kommunene kan ta kontakt med IMDi med spørsmål om systemet og om bosetting av flyktninger via Kontaktsenteret, som er en nasjonal og landsdekkende tjeneste for Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), norsktilskudd og bosetting.

Til tross for dette er det flere kommuner som etterspør bedre kontakt og veiledning fra IMDi, og melder inn at de ikke er fornøyde med den eksisterende supportfunksjonen. Et lite antall kommuner (13) etterspør en fast kontaktperson i IMDi, og oppgir at de ikke er fornøyde med den eksisterende supportfunksjonen. I tillegg etterlyses det kursing og opplæring i det nye systemet.

34 IMDi 2017

35 IMDi 2017

7 Litteraturliste

Cappelen, Ådne, Hege Gjefsen, Marit Gjelsvik, Inger Holm and Nils Martin Stølen (2013). «Forecasting demand and supply of labour by education», *Reports 48/2013*. Oslo: Statistics Norway.

Djuve, Anne Britt, Hanne Cecilie Kavli, Erika Braanen Sterri og Beret Bråten (2017). «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» *Fafo-rapport 2017:31*. Oslo: Fafo

IMDi (2017). Årsrapport 2017. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2018/arsrapport-for-imdi-2017>

IMDi.no (2018a). *Integreringen i Norge. Befolkning, andel innvandrere, andel år med bosetting*. Tilgjengelig på: https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/befolkning_hovedgruppe

IMDi.no (2018b). *Integreringen i Norge. Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall*. Tilgjengelig på: https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/befolkning/bosatt_anmodede/historikk

IMDi.no (2018c). *Integreringen i Vanylven kommune. Anmodnings-, vedtaks- og bosettingstall*. Tilgjengelig på: https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1511/befolkning/bosatt_anmodede/historikk

IMDis kommuneundersøkelse (2015). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Publisert i 2016*. Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/arkiv/arkiverte-publikasjoner/2016/kommuneundersokelsen-2015/>

IMDis kommuneundersøkelse 2016. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. *Publisert i 2017*. Tilgjengelig på: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2017/kommuneundersokelsen-2016/>

Meld. St. 16 (2015–2016). «Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring», *Melding til Stortinget*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU (2017). «Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring», *Norges offentlige utredninger 2017:2*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Olsen, Bjørn (2018). «Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2016», *Rapport 2018:1*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018). *Standard for sentralitet*. Oslo og Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/versjon/468/korrespondanser/139>

Søholt m.fl. (2018). «Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til?» NIBR-rapport 2018:3. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

IMDi Øst

Østfold, Vestfold,
Akershus og Oslo
Besøksadresse:
Tollbugata 20, 0152 Oslo

IMDi Indre Østland

Hedmark, Oppland og
Buskerud
Besøksadresse:
Storgata 16, 2815 Gjøvik

IMDi Sør

Telemark,
Aust-Agder og Vest-Agder
Besøksadresse:
Tordenskjoldsgate 65
4614 Kristiansand

IMDi Vest

Rogaland, Hordaland og
Sogn og Fjordane
Besøksadresse:
Sandbrogaten 5-7
5003 Bergen

IMDi Midt-Norge

Møre og Romsdal,
Sør- og Nord-Trøndelag
Besøksadresse:
Peter Egges plass 2, 7011
Trondheim (inngang fra
Kjøpmannsgata 32)

IMDi Nord

Nordland,
Troms og Finnmark
Besøksadresse:
Dronningensgate 52/54
8514 Narvik

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postadresse til alle kontorer
unntatt IMDi Midt-Norge:
Postboks 8059 Dep.
N-0031 Oslo

Postadresse til
IMDi Midt-Norge:
Postboks 2438 Sluppen
7005 Trondheim

Kontoradr.:
Tollbugata 20
Tlf: (+47) 24 16 88 00
Faks: (+47) 24 16 88 01
www.imdi.no
E-post: post@imdi.no

www.imdi.no