

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

RAPPORT

11. februar 2014

Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Rapportnr.:	R7968
Rapportens tittel:	Evaluering av IMDi
Ansvarlig konsulent:	Audun Korsvold
Kvalitetssikret av:	Gitte Haugnæss
Øvrige konsulenter	Lars-Erik Becken, Per Schanche, Morten Stenstadvold, Synne Klingenberg
Dato:	11. februar 2014

Innhold

1	OVERSIKT OVER RAPPORTEN	7
2	BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG METODE	9
2.1	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	9
2.2	MODELL FOR EVALUERING AV IMDI	9
2.3	TILNÆRMING OG METODE	11
3	ETABLERING OG UTVIKLING AV IMDI	14
3.1	FORMÅLET MED OPPRETTELSEN AV IMDI	14
3.2	UTVIKLINGEN AV IMDI – MÅL, ORGANISERING OG ARBEIDSFORMER	15
4	IMDIS OPPGAVELØSNING OG VIRKEMIDDELBRUK	22
4.1	NOEN OVERORDNEDE INNTRYKK	22
4.2	KUNNSKAPSUTVIKLING	24
4.3	PÅVIRKNING OG FORMIDLING	28
4.4	FORVALTNING AV BOSETTINGSPROSESSEN	34
4.5	FORVALTNING AV TILSKUDDSDORDNINGER OG ANDRE OPPGAVER	39
4.6	FAGLIG PREMISSLEVERANDØR FOR POLITIKKUTVIKLING	44
5	IMDIS FORHOLD TIL KOMMUNENE	46
5.1	BESKRIVELSE AV FORHOLDET MELLOM IMDI OG KOMMUNENE	46
5.2	FUNN OG ANALYSE	47
5.3	AGENDA KAUPANGS VURDERING	51
6	FORHOLDET TIL SEKTORMYNDIGHETENE	52
6.1	SEKTORANSVARET OG SAMARBEIDET MED SEKTORMYNDIGHETER	52
6.2	VIKTIGE STATLIGE SEKTORMYNDIGHETER	53
6.3	ANALYSE OG HOVEDFUNN	57
6.4	AGENDA KAUPANGS VURDERING	61
7	ØVRIGE MÅLGRUPPER	63
7.1	FRIVILLIGE ORGANISASJONER OG NÆRINGS LIV	63
7.2	AGENDA KAUPANGS VURDERING	65
8	ORGANISERING OG STYRING I IMDI	66
8.1	BESKRIVELSE	66
8.2	HOVEDFUNN OG ANALYSE	73
8.3	VÅR VURDERING	81
9	RESULTATER OG MÅLOPPNÅELSE	84
9.1	IMDIS MÅLSTRUKTUR OG MÅLOPPNÅELSE	84
9.2	ANALYSE OG FUNN	84
9.3	AGENDA KAUPANGS VURDERING	88
10	BLDS STYRING AV IMDI	91
10.1	BESKRIVELSE AV STYRINGSDIALOGEN MED BLD	91
10.2	FUNN OG ANALYSE	91
10.3	VÅR VURDERING	92

11	IMDIS STATUS OG TILKNYTNING	93
11.1	BESKRIVELSE AV STATUS OG UTVIKLING	93
11.2	FUNN OG ANALYSE	93
11.3	VÅR VURDERING	93
12	SAMLEDE VURDERINGER OG ANBEFALINGER	95
12.1	OVERORDNET VURDERING	95
12.2	IMDIS VIRKEMIDLER OG OPPGAVELØSNING	96
12.3	IMDIS ARBEID MOT KOMMUNENE	98
12.4	IMDIS ARBEID MOT DE STATLIGE SEKTORMYNDIGHETENE	99
12.5	STYRING OG ORGANISERING	100

Vedlegg	Oppgaver som utføres under de ulike delmålene
	IMDis mål og styringsparametere
	Om begrepene
	Organisasjonskart IMDi
	IMDis strategi

Forord

Denne rapporten er et forsøk på å evaluere om IMDi har svart til de mål og forventninger som ble satt for det nye direktoratet da det ble opprettet i 2006. Det er et stort spørsmål, som kan besvares på mange måter. Agenda Kaupang har i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse forsøkt å belyse ulike sider ved IMDis arbeid og organisasjon som til sammen kan gi ett svar på spørsmålet. Vi har lagt størst vekt på å se på organisasjonen slik den fremstår i dag, og mindre på historien – fordi det har størst relevans for fremtiden.

Arbeidet startet for nesten et år siden. Underveis har det skjedd endringer både i IMDis organisasjon og de utfordringene direktoratet står overfor. Det som ble kartlagt for fire måneder siden, kan se litt annerledes ut i dag. Det må en ta høyde for når rapporten leses, men det påvirker ikke hovedbildet og våre hovedkonklusjoner.

I alt har fem konsulenter fra Agenda Kaupang og Proba Samfunnsanalyse vært involvert i evalueringen. Vi er blitt møtt med åpenhet i alle deler av IMDi, og departementet har både støttet og gitt retning til arbeidet underveis. Også kommuner og statlige samarbeidspartnere har stilt opp og bidratt med verdifulle synspunkter. Vi håper evalueringen vil være nyttig i det videre arbeidet med å utvikle IMDi og dets rolle.

Stabekk, 11.2.2014

Agenda Kaupang AS

1 Oversikt over rapporten

Rapportens samlede vurderinger og anbefalinger er samlet i kapittel 12. De som kun er interessert i en sammenfattende, samlet vurdering, henvises dit.

I kapittel 2 har vi redegjort for bakgrunnen for evalueringen, de problemstillinger som er belyst og hvordan arbeidet er gjennomført, ved hjelp av analyser av skriftlige kilder og intervjuer med ulike målgrupper – først og fremst ledere og medarbeidere i IMDi (internundersøkelsen) og representanter for 35 kommuner (kommuneundersøkelsen), men også utvalgte andre, eksterne aktører. I kapittelet er også evalueringsmodellen som er brukt, illustrert og beskrevet.

I kapittel 3 har vi kort beskrevet formålet med opprettelsen av IMDi, som ble skilt ut som egen virksomhet fra Utlendingsdirektoratet (UDI) i 2006, og hvordan IMDi har utviklet seg siden da. Vi har vist hvordan arbeidsmengden har vokst gjennom økingen i antall flyktninger det er behov for å bosette, og tilførsel av andre oppgaver, som f.eks. integreringstilskuddet. Mål og oppgaver har i hovedsak vært de samme i perioden, men det er utviklet en ny strategi i 2012 som har endret innretningen på mye av arbeidet.

I kapittel 4 er IMDis oppgaveløsning beskrevet og analysert, kategorisert i de fire virkemidler som IMDi disponerer over: 1) kunnskapsutvikling, 2) forvaltningsoppgaver knyttet til bosetting og tilskudsarbeid, 3) påvirkning og formidling og 4) faglig premissleverandør for politikkutvikling. Hvert avsnitt ender opp med en vurdering av hvor godt oppgavene er løst innenfor hver virkemiddelkategori.

Kapittel 5 beskriver og analyserer arbeidet overfor kommunene, IMDis viktigste målgruppe, og den nye strategien med å inngå samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner. Kommunene har ansvaret for introduksjonsprogrammet og skal tilrettelegge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene bestemmer selv om og hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. IMDis oppgave er å anmode kommunene om å bosette flyktninger i henhold til de nasjonale behovene fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting. Det er en utfordring at kommunene ikke bosetter så mange flyktninger det er behov for, og at situasjonen er blitt verre de siste årene. IMDis arbeid overfor kommunene omfatter også forvaltning av ulike tilskudsordninger, kunnskapsutvikling og ulike former for påvirknings- og formidlingsarbeid. Kapittelet avsluttes med vår samlede vurdering av IMDis samarbeid med kommunene.

Kapitel 6 omtaler IMDis samarbeid med de statlige sektormyndighetene, og forklarer hvordan sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for samarbeidet. De statlige myndighetene har et eget integreringspolitisk ansvar på sine sektorer, og IMDi skal bidra med relevant kunnskap og kompetanse. IMDi har inngått samarbeidsavtaler med UDI, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV, Vox, Utdanningsdirektoratet, Bufdir, Helsedirektoratet og Likestillings- og diskrimineringsombudet, og samarbeider i ulike former med de fleste av disse etatene på regionalt nivå. Vår samlede vurdering av samarbeidet er gitt i siste avsnitt i kapittelet.

Kapittel 7 omhandler ganske kort IMDis forhold til andre målgrupper som frivillige organisasjoner, næringslivet, innvandrerbefolkningen selv og befolkningen generelt. Disse fremstår som sekundære målgrupper for IMDi – det er kommunene og de statlige sektormyndighetene som er definert som de viktigste. Men flere av IMDis delmål omfatter resultatkrav knyttet til disse andre målgruppene, bl.a. kravet om at innvandrere skal ha kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter. Kapittelet avsluttes med en samlet vurdering av IMDis arbeid mot de aktuelle målgruppene.

I kapittel 8 beskriver vi IMDi som organisasjon. Vi gir et bilde av organisasjonsform, styring og ledelse, arbeidsmiljø og ressursbruk. IMDi er organisert i en sentral enhet i Oslo og seks regionkontorer lokalisert til Oslo (Øst), Gjøvik (Indre Øst), Kristiansand (Sør), Bergen (Vest), Trondheim (Midt) og Narvik (Nord). Dagens organisering er resultatet av en omorganisering som ble iverksatt årsskiftet 2011–2012, som innførte et nytt enhetsnivå (seksjoner) og førte oppgaver og ressurser ut til regionkontorene – særlig til IMDi Øst. IMDi har vokst betydelig siden 2006, fra 110 til 211 årsverk. Mer enn 40 prosent av ressursene brukes til arbeid med bosetting. Kapitlets siste avsnitt gir vår samlede vurdering av IMDis organisering, ledelse, strategi og ressursbruk m.m.

I kapittel 9 beskriver vi IMDis målstruktur og analyserer måloppnåelsen. IMDi har en oversiktlig målstruktur med 8 delmål, som søker å beskrive ønsket effekt/tilstand på ulike områder knyttet til bosetting og integrering av innvandrere. Vi viser at IMDi ikke når målene på flere sentrale områder, herunder bosettingsområdet, og drøfter det i lys av resultatkravenes karakter. Resultatkravene knyttet til de fleste målene krever innsats fra mange aktører og påvirkes av forhold i samfunnet som ligger utenfor IMDis påvirkningsmuligheter. Vi stiller derfor spørsmål ved hvor egnet dagens styringsparametere er for å vurdere IMDis innsats som sådan. Kapitlets siste avsnitt gir vi en samlet vurdering av styringssystemet.

Kapittel 10 beskriver og analyserer kortfattet BLDs styring av IMDi. Vår vurdering av styringsdialogen gis i siste avsnitt.

I kapittel 11 tar vi ganske kort opp spørsmålet om IMDis departementstilknytning. IMDi har levd et omflakkende liv – unnfanget av KR D, etablert av AID i 2006 og overført til BLD i 2009. Det ligger ikke innenfor evalueringens mandat å vurdere IMDis departementstilknytning, men mange respondenter mente den har betydning for IMDis gjennomslagskraft – særlig på bosettingsområdet. Spørsmålet om IMDis status som direktorat ble også tatt opp av noen sentrale informanter. I kapitlets siste avsnitt gir vi vår vurdering av disse spørsmålene.

I Kapittel 12 har vi samlet de vurderinger og anbefalinger som er gitt i kapitlene foran, slik at de kan ses i sammenheng og danne et helhetlig bilde. Fremstillingen omfatter de fleste vurderingene, men er noe forkortet.

2 Bakgrunn, problemstillinger og metode

I dette kapitlet redegjør vi kort for bakgrunnen for evalueringen og de viktigste problemstillingene i arbeidet. Vi presenterer også kort den overordnede modellen for evalueringen og metodikken som er brukt.

2.1 Bakgrunn og problemstillinger

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet 1.1.2006 ved at Utlendingsdirektoratet (UDI) ble delt i to direktorater. Det er altså nesten syv år siden IMDi ble etablert, og departementet (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, BLD) har ønsket en uavhengig og helhetlig evaluering av direktoratet.

Hensikten med evalueringen er å få vurdert om IMDi som direktorat har innfridd de mål og forventninger som lå til grunn for opprettelsen av direktoratet. I tillegg skal evalueringen vurdere hvordan IMDi har tilpasset seg og løst nye oppgaver og prioriteringer.

Med dette som utgangspunkt har evalueringen søkt å belyse hvordan IMDi løser sine oppgaver, samhandler med andre og fungerer som organisasjon, gjennom å besvare følgende spørsmål:

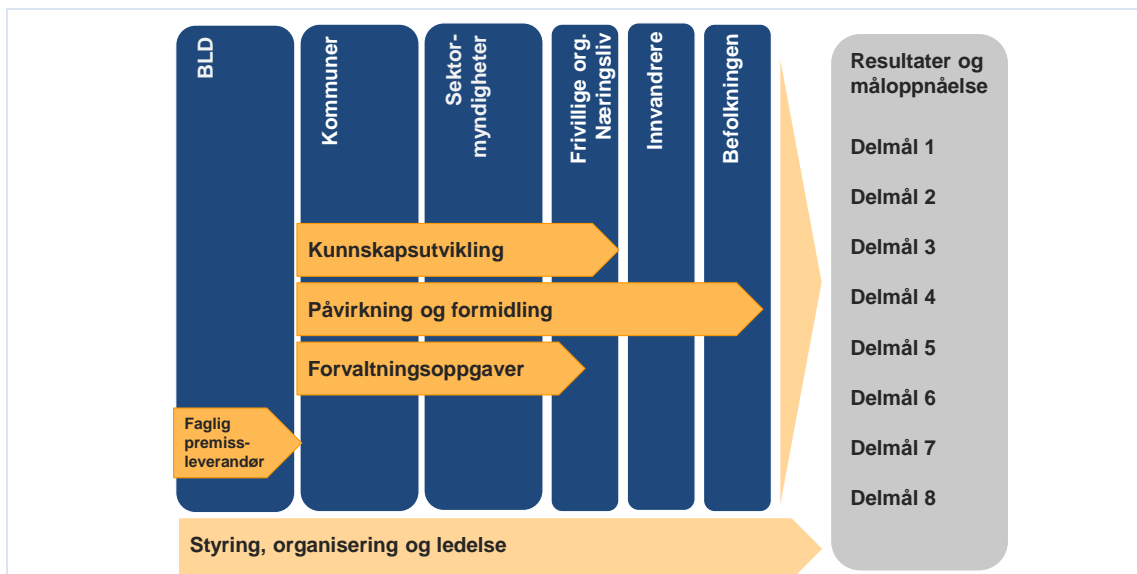
- *Hvor godt løser IMDi sine oppgaver, og hvordan bruker IMDi sine virkemidler for å nå målene?* Hvordan bruker IMDi de økonomiske virkemidlene (tilskuddsordningene) og pedagogiske virkemidler (rollen som kompetansesenter)? Hvordan fungerer IMDi som premissleverandør for politikkutvikling?
- *Hvordan fungerer IMDis samarbeid med kommunene?* Er grensesnittet mellom IMDi og kommunene klart, og hvor godt samarbeider IMDi med kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet?
- *Hvordan fungerer IMDis samarbeid med viktige sektormyndigheter?* Hvordan samarbeider IMDi med UDI, Husbanken, NAV, Utdanningsdirektoratet, Vox nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, Helsedirektoratet, Bufetat, Fylkesmannen og andre samarbeidspartnere? Er IMDis rolle og bidrag entydig definert, og er grensesnittene klare og hensiktsmessige?
- *Hvordan fungerer IMDis interne organisering, styring og ledelse?* Er ansvars- og oppgavefordelingen klar, brukes ressursene hensiktsmessig, fungerer den interne styringen og ledelsen tilfredsstillende – og er IMDi en trivelig arbeidsplass?
- *Hvordan fungerer BLDs styring av IMDi?* Styres IMDi på relevante mål i tildelingsbrevet, og skjer styringsdialogen på en god måte?

Evalueringen legger størst vekt på hva som kjennetegner dagens situasjon i IMDi, og mindre på historien. Hovedspørsmålene er hva IMDi har lyktes med så langt, og hva som bør forbedres og utvikles videre framover. IMDis utvikling fra etableringen og fram til i dag er bare kortfattet beskrevet innledningsvis.

2.2 Modell for evaluering av IMDi

2.2.1 Evalueringsmodellen

Den overordnede evalueringsmodellen er illustrert i figur 2.1. Modellen viser hvilke typer virkemidler IMDi har, hvilke målgrupper de retter seg mot, og hvordan de skal bidra til å nå de målene som er satt for IMDi.



Figur 2.1 Overordnet modell for evalueringen

Modellen viser at IMDi har fire typer virkemidler:

- 1) *Kunnskapsutvikling* omfatter IMDis arbeid med å utvikle relevant kunnskap gjennom forskning og utvikling, statistikk, utredninger og analyser.
- 2) *Påvirkning og formidling* omfatter IMDis arbeid gjennom bruk av konferanser, seminarer, nettportal, bilaterale møter, media, opplæring, veiledning, samarbeidsavtaler og nettverk.
- 3) *Forvaltningsoppgaver* omfatter IMDis arbeid med anmodning og utsøking i bosettingsarbeidet, forvaltning av ulike tilskuddsordninger, arbeid med Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), IMDis rolle som nasjonal fagmyndighet for tolking med ansvar for nasjonalt tolkeregister og IMDis bidrag til tilsynsarbeid.
- 4) *Faglig premissleverandør for politikkutvikling* omfatter arbeid i rollen som faglig rådgiver for BLD, herunder bidrag til utredningsarbeid (NOU-er, stortingsmeldinger m.m.), høringer, leveranser på tilleggsbestillinger gjennom året m.m.

Den nederste, lyse gule pila illustrerer at også organisering, styring og ledelse av IMDi også virker inn på måloppnåelsen.

Figuren viser at IMDi arbeider mot flere målgrupper. De viktigste er BLD som fag- og eierdepartement, kommunene og sektormyndighetene (derfor tykkere blå stolper) – men også frivillige organisasjoner, næringsliv, innvandrere direkte og befolkningen generelt utgjør målgrupper.

Modellen illustrerer dessuten at de ulike virkemidlene retter seg mot ulike målgrupper. *Kunnskapsutviklingen* retter seg særlig mot kommuner og sektormyndigheter, men er også relevant for frivillige organisasjoner og næringsliv. *Påvirkning- og formidlingsarbeidet* retter seg mot alle målgruppene, men på ulike måter og med ulik styrke. *Forvaltningsoppgavene* retter seg i hovedsak mot kommunene, men også i noen grad sektormyndigheter, frivillige organisasjoner og næringsliv. Rollen som *faglig premissleverandør for politikkutvikling* retter seg mot BLD.

2.2.2 Strukturen i rapporten

Evalueringsmodellens elementer utgjør også byggeklossene i denne rapporten. Etter først å gi en kortfattet fremstilling av IMDis historie, er rapporten bygget opp i kapitler som suksessivt beskriver og analyserer

- virkemidler og oppgaveløsning

- målgruppene kommuner, sektormyndigheter, næringsliv og frivillige organisasjoner
- organisering, styring og ledelse
- resultater og måloppnåelse
- BLDs styring og departementstilknytning

I hvert kapittel har vi først et rent beskrivende avsnitt av det aktuelle temaet, deretter et avsnitt som redegjør for funn og analyse, og til slutt et avsnitt med vår egen vurdering.

2.3 Tilnærming og metode

Evalueringen har i hovedsak vært basert på en kvalitativ tilnærming, der informasjon er samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer med mennesker i og utenfor IMDi som kjenner virksomheten fra ulike posisjoner. I tillegg er gjort enkle sammenstillinger og beregninger av nøkkeltall på relevante områder (budsjett, årsverk, tilskuddsforvaltning mv.), basert på offentlig statistikk eller oppgaver fra IMDi.

Intervjuene har omfattet

- innledende intervjuer med BLDs og IMDIs nåværende og tidligere ledelse
- intervjuer med ledere og medarbeidere i IMDi, i alt ca. 25 individuelle intervjuer og gruppeintervjuer (i rapporten omtalt som «internundersøkelsen»)
- telefonintervjuer med 56 informanter på strategisk og operativt nivå i 30 kommuner (omtalt som «kommuneundersøkelsen»)
- dagsbesøk ved IMDIs seks regionkontorer, som omfattet intervjuer med i alt 31 ledere og ansatte, i tillegg til samtaler med over 30 representanter for regionale sektormyndigheter og kommuner
- dialogkonferanse med 16 deltakelse av nøkkelpersoner i BLD, IMDi og samarbeidende sektormyndigheter

Det er gjort nærmere rede for datainnsamlingen i de neste avsnittene.

2.3.1 Innledende intervjuer

Vi gjennomførte innledende intervjuer med representanter for departementet og IMDi nåværende og tidligere ledelse for å få en god forståelse av evalueringens overordnede problemstillinger, identifisere relevant aktører og dokumentasjon samt forberede øvrig datainnsamling.

2.3.2 Dokumentstudier

BLD og IMDi har bistått med å finne fram en lang rekke aktuelle dokumenter. Uten å redegjøre for de enkelte dokumenter, har de viktigste kildene vært av følgende type:

- grunnlagsdokumenter knyttet til opprettelsen av IMDi, aktuelle stortingsmeldinger m.m.
- statsbudsjett og tildelingsbrev med tillegg og andre dokumenter knyttet til styringsdialogen mellom departement og IMDi
- IMDIs virksomhets- og regnskapsrapporter
- IMDIs strategi, virksomhetsplaner, andre interne dokumenter, statistikk og oversikter
- andre relevante evalueringer, studier og statistikk på feltet

2.3.3 Internundersøkelsen

Vi har gjennomført 25 semistrukturerte, individuelle intervjuer og gruppeintervjuer med ledere og ansatte i Tollbugata og ved IMDi's regionkontorer. De individuelle intervjuene var begrenset til utvalgte ledere. Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført på stedet, og i noen grad telefonisk. Intervjuene omfattet et bredt spekter av spørsmål knyttet til evalueringens temaer, herunder IMDi's bruk av virkemidler, forholdet til kommuner, sektormyndigheter og andre samarbeidspartnere, måloppnåelse og resultater samt styring og organisering. Informantene ble bedt om å gi en samleskår for en del av temaene, i den grad de hadde grunnlag for det. Skåren ble gitt på en skala fra 1 til 6, der 1 er dårligst og 6 best. Skåren er sammenstilt og presentert som et hovedinntrykk fra undersøkelsen på de ulike temaområdene.

Intervjuundersøkelsen ble senere supplert med en del oppfølgingsintervjuer knyttet til avgrensede temaer, der det var behov for å få utdypende informasjon eller synspunkter.

2.3.4 Intervjuer med sektormyndigheter sentralt

Vi har gjennomført intervjuer med representanter for sektormyndigheter på sentralt nivå, som BLD og IMDi oppfattet som de viktigste på integreringsfeltet¹. Disse er:

Kommunesektorens organisasjon (KS), Utlendingsdirektoratet (UDI), Husbanken, Utdanningsdirektoratet (Udir), Vox, fylkesmennene, Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Helse- og omsorgsdepartementet og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Intervjuene omfattet bl.a. spørsmål om grensesnitt mot og samarbeid med IMDi, IMDi's bruk av virkemidler og måloppnåelse. Informantene hadde i liten grad synspunkter på interne forhold knyttet til organisering, styring og ledelse. Det er derfor ikke tatt med i vår analyse.

2.3.5 Kommuneundersøkelsen

Semistrukturerte telefonintervjuer ble brukt som metode for å hente informasjon fra kommunene. Vi har gjennomført telefonintervjuer med 56 informanter i 35 kommuner og bydeler.

Kommunene ble valgt blant de 315 kommunene som har bosatt flyktninger eller enslige mindreårige asylsøkere i perioden fra 2008 til 2012. Begrunnelsen er at hovedtyngden av arbeidet til IMDi er rettet mot disse kommunene. Et slikt utvalg sikrer informanter som har et erfaringsgrunnlag å svare ut fra. Vi har altså ikke intervjuet kommuner som ikke bosetter flyktninger, men som likevel kan ha synspunkter på IMDi's rolle. Det utgjør en skjevhet i utvalget en bør være klar over når en tolker resultatene, skjønt det neppe er av stor betydning.

Kriterier for valg av kommuner har vært geografisk spredning, størrelse samt nivå på bosetting av asylsøkere og enslige mindreårige. Nedslagsfeltet til alle regionkontorene er representert med minst tre kommuner. Følgende kommuner og bydeler er intervjuet:

Fredrikstad, Ski, Bærum, Asker, Bydel Gamle Oslo, Bydel Alna, Hamar, Gjøvik, Øyer, Jevnaker, Drammen, Gol, Hurum, Fyresdal, Arendal, Mandal, Søgne, Eigersund, Stavanger, Sola. Bergen, Os (Hordaland), Askøy, Sogndal, Førde, Fræna, Steinkjer, Levanger, Narvik, Ballangen, Sortland, Salangen, Vadsø, Alta og Porsanger.

¹ Av ulike grunner ble det ikke gjennomført intervju med Bufdir. Men vi har innhentet synspunkter fra flere representanter for Bufetat i regionene i forbindelse med besøkene på IMDi's regionkontorer

Intervjuene har omfattet de samme spørsmålene som intervjuene med sektormyndighetene, og så langt det har vært relevant også med internundersøkelsen, slik at svarene fra de ulike gruppene kunne sammenholdes.

2.3.6 Intervjuer ved regionkontorene

Vi har gjennomført dagsbesøk ved alle regionkontorene, og intervjuet ledere og medarbeidere individuelt (ledere) eller i grupper. I tillegg har vi gjennomført samtaler med et utvalg representanter for sektormyndigheter og kommuner i regionen. Besøkene varte 6–7 timer og ble innledet med intervju av regiondirektør, ev. også assisterende regiondirektør eller seksjonsledere, etterfulgt av intervju med en gruppe ansatte og til slutt en samtale med de inviterte sektormyndigheter og kommune(r).

Formålet var å få en bedre forståelse av hvordan regionkontorene arbeider. Informantene ble bedt om å gi synspunkter på hva som fungerer godt og hva som kan forbedres når det gjelder kontorets arbeidsoppgaver og ressursbruk, arbeid med kommuner og sektormyndigheter, organisering, styring og ledelse av kontoret og rammebetingelser for kontorets virksomhet.

Totalt omfattet intervjuene 31 ledere og ansatte ved IMDis regionkontorer og 33 representanter for fylkesmannsembetene, UDI, Bufetat, Husbanken, NAV fylke og NAV kommune, kommuner og LO Stat. Det var ulike deltakere fra disse ved de ulike besøkene, avhengig av hvem regiondirektørene hadde invitert, og hvem som hadde akseptert invitasjonen.

2.3.7 Dialogkonferanse

Det ble gjennomført en dialogkonferanse i slutfasen av evalueringen for å få noen kvalifiserte synspunkter og tilbakemeldinger på et lite antall utvalgte temaer som har stått sentralt i evalueringen. Deltakerne ble introdusert for noen funn og observasjoner som er fremkommet i evalueringen, og ble bedt om drøfte og gi tilbakemeldinger ut fra to perspektiver: Er det et riktig bilde som tegnes av det aktuelle området, og kan eller bør IMDi forholde seg til dette på en annen måte? De aktuelle temaene var:

1. IMDis samarbeid med sektormyndighetene
2. Kunnskapsutvikling som virkemiddel
3. Bosettingsarbeidet
4. IMDis arbeid med bosetting versus det langsiktige integreringsarbeidet

I alt deltok 16 personer som kjente IMDi fra ulike posisjoner: IMDi selv, BLD, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Bufetat, UDI, Vox, Fylkesmannen, Husbanken og bydel Alna i Oslo kommune. Representanter fra Udir, KS og NAV var også invitert, men hadde ikke anledning til å delta.

3 Etablering og utvikling av IMDi

3.1 Formålet med opprettelsen av IMDi

Opprettelsen av IMDi var resultatet av flere års arbeid med utredninger og drøftinger om hvordan arbeidet med å integrere og inkludere innvandrere i Norge kunne skje mer målrettet og koordinert. Integrerings- og inkluderingsarbeidet fikk for dårlige vilkår i UDI, og UDIs rolle som kontrollorgan ga ikke den nødvendige legitimitet. Rett før årsskiftet 2004–2005 besluttet regjeringen å etablere et eget direktorat for integrering og mangfold, ved å dele UDI i to. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ble etablert 1.1.2006, og fikk forkortelsesnavnet IMDi.

Slik omtalte Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) opprettelsen i en pressemelding.

Pressemelding (utdrag)

Dato: 13.5.2005

Revidert nasjonalbudsjett

Opprettelse av et Integrerings- og mangfoldsdirektorat

Regjeringen vil dele Utlendingsdirektoratet slik at det 1.1.2006 opprettes et nytt Integrerings- og mangfoldsdirektorat (IMDi). Dette for å styrke, målrette og koordinere arbeidet med å integrere og inkludere innvandrere og deres etterkommere i Norge. Regjeringen foreslår at det bevilges 6 millioner kroner til etableringsutgifter i 2005.

Det nye direktoratet vil få ansvaret for å iverksette og bidra til å utvikle integreringspolitikken overfor nyankomne innvandrere og politikken for mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Direktoratet skal være et kompetansesenter for kommunene og andre samarbeidspartnere. Viktige oppgaver for direktoratet vil være å iverksette statens politikk for bosetting av flyktninger, følge opp introduksjonsloven, rett og plikt til norskopplæring og St. meld. nr. 49 "Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – ansvar og frihet".

Integrerings- og mangfoldsdirektorat vil ha hovedkontor i Oslo samlokalisert med Utlendingsdirektoratet (UDI), med regionale enheter i Oslo, Gjøvik, Kristiansand, Bergen, Trondheim og Narvik.

Formålet med IMDi ble beskrevet som følger i Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) St.prp. nr. 1 (2005–2006):

«Formålet med omorganiseringen er en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet.

Med et eget Integrerings- og mangfoldsdirektorat vil arbeidet med integrering av nyankomne innvandrere og arbeidet med inkludering og deltakelse for alle gis høyere prioritet, og en vil få tydelige målsetninger for arbeidet på feltet. Ny organisasjonsstruktur skal legge bedre til rette for kompetanseutvikling og spredning av gode erfaringer til kommuner og øvrige sektormyndigheter. Direktoratet skal være en premissleverandør for utvikling av politikken og samtidig Kommunal- og regionaldepartementets utøvende organ for statens integrerings- og mangfoldspolitikk.»

3.2 Utviklingen av IMDi – mål, organisering og arbeidsformer

3.2.1 Etableringsprosessen

Selve etableringsprosessen, som ble planlagt høsten 2005, var vellykket. Det slo Statskonsult fast i sin evaluering av omstillingsprosessen². Viktige årsaker var at det lå en tydelig politisk beslutning til grunn uten nevneverdige interessemotsetninger, omstillingsprosjektet var godt styrt og omstillingen medførte ingen menneskelige kostnader av betydning. Aktørenes lojalitet og løsningsrettede oppmerksomhet framheves som en særlig viktig faktor. Det var få kritiske synpunkter på prosessen, med ett unntak: I ettertid så man at det burde vært brukt mer tid og ressurser på arbeidet med å etablere fellestjenestene. Det viste seg å være stor usikkerhet knyttet hva som skulle bli fellestjenester, hvordan de skulle innrettes, og hvilke behov det nye direktoratet hadde for slike tjenester, herunder IKT-systemer. Det eneste som var sikkert var at IMDi ville ha andre behov enn UDI.

3.2.2 IMDis mål og oppgaver

Det første tildelingsbrevet for 2006 fra AID, definerte IMDis oppgaver nesten likt med St.prp. nr. 1 (2005–2006) slik:

- bosette flyktninger som får opphold i Norge
- iverksette og bidra til å utvikle integreringspolitikken overfor nyankomne innvandrere med sikte på raskere overgang til arbeid eller utdanning
- iverksette og bidra til å utvikle politikken for mangfold og inkludering
- være et kompetansesenter og pådriver for kommuners og andre aktørers arbeid med integrering og inkludering, og være en viktig premissleverandør for departementet
- ta initiativ overfor sektormyndigheter om muligheter og barrierer ulike grupper innvandrere står overfor, og bistå med råd og veiledning
- ta initiativ overfor og samarbeide med næringsliv og organisasjoner for å øke innvandreres deltakelse i arbeids- og samfunnsnivå
- få sentrale funksjoner i IMDi på plass og å gjøre direktoratet kjent for samarbeidsparter og for befolkningen generelt
- IMDi skal som nasjonal fagmyndighet sikre utvikling av tolkefeltet både når det gjelder tolkeopplæring, tolkebruk, kvalitet og tilgjengelighet

I tillegg ble det forventet at IMDi skulle bidra i «større utviklingsprosesser» og «utarbeidelsen av handlingsplaner og stortingsmeldinger», og aktuelle bidrag de første årene ble angitt. IMDi fikk også ansvaret for bevilling av autorisasjon av tolker og overta ansvaret for Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger (fra 1. februar 2006).

IMDi skulle også opprette et forum for integrering og mangfold med relevante fagdirektorater. Forumet skulle sikre god oppfølging av og systematisk arbeid med integrerings- og mangfoldsarbeidet³. Til slutt ble IMDi bedt om å etablere gode samarbeidsrutiner mot UDI.

Fra starten av var det en ambisjon om å styre IMDi på mål og resultater, etter prinsippene om mål- og resultatstyring i staten. Målene for 2006 ble formulert i tre hovedmål, med underliggende arbeidsmål.

² Statskonsults rapport 2007:3 *Evaluering av prosessen rundt etablering av IMDi*

³ Forumet er nå erstattet med Nettverket for velferdsdirektørene, som består av toppledere for sentrale sektormyndigheter og der Difi er sekretariat

Hovedmål 1: effektiv og målrettet introduksjon for nyankomne innvandrere

- Rask og god bosetting av flyktninger som får opphold i Norge
- Overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram.
- Sørg for opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere.

Hovedmål 2: et inkluderende samfunn som sikrer alle like muligheter til deltakelse

- Arbeid for oppslutning om grunnleggende rettigheter, plikter og verdier
- Aktiv innsats mot diskriminering og rasisme.
- Sikre at offentlige tjenester tar hensyn til brukernes bakgrunn når det gjelder språk, kultur og religion/livssyn.
- Styrket dialog med frivillige organisasjoner og religiøse miljøer.
- Økt bruk av kvalifisert tolk for å styrke rettssikkerheten og bidra til et likeverdig tjenestetilbud.

Hovedmål 3: effektiv og brukerorientert forvaltning

- Bidra til en helhetlig politikk for integrering og mangfold gjennom samordning og samvirke innen ulike sektorer.
- Systematisk kunnskapsinnhenting som grunnlag for politikktutvikling, mål- og resultatstyring.
- Målrettet informasjon om integrerings- og mangfoldspolitikken gjennom kommunikasjon tilpasset ulike gruppers behov.

Til hvert av hovedmålene ble det fastsatt mellom fem og syv resultatkrav som IMDi skulle måles på, f.eks. hvor raskt flyktninger skulle bosettes («innen 6 måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetillatelse er gitt», «enslige mindreårige skal være bosatt innen 3 måneder» ...), hvordan IMDi skulle arbeide med bosetting («IMDi skal innen 1. september 2006 ha utviklet tiltak og gode samarbeidsrutiner med kommuner og andre aktører for bosetting av ressurskrevende flyktninger som må vente lenge på bosetting i kommune») mfl.

Det ble dessuten definert et eget *satsingsområde* for IMDi det første året, nemlig å «bidra til å redusere arbeidsledigheten og øke sysselsettingen blant innvandrere og deres etterkommere». Tildelingsbrevet inneholdt også andre føringer om at IMDi skulle rapportere statistikk på bosettingsområdet og en rekke andre områder på integreringsfeltet.

For året 2007 var satsingsområdet borte, og hovedmål 1 og 3 ble reformulert⁴, men uten innholdsmessige endringer av betydning – utover at *Høy yrkesdeltakelse* ble tatt inn som et resultatmål.

I 2011 ble målstrukturen endret til den som gjelder for 2013. Målstrukturen omfattet to hovedmål: ett for kjerneoppgavene og ett for IMDi som organisasjon.

1. Like muligheter, rettigheter og plikter for innvandrere og deres barn til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv
2. Effektiv organisasjon

Hovedmål 1 består av følgende 8 delmål:

- D1 Rask bosetting til kommunene
- D2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
- D3 Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

⁴ Hovedmål 1: Etablering og målrettet *kvalifisering* for nyankomne *flyktninger og innvandrere*.
Hovedmål 2: Helhetlig politikk for inkludering gjennom samordning mellom ulike sektorer.

- D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter
- D5 Høy sysselsetting av innvandrere
- D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn
- D7 Systematisk kunnskapsinnhenting/ God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen
- D8 Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen

Den nye strukturen endret lite på de substansielle målene og styringsparameterene, som langt på vei har vært de samme for kjerneoppgavene til IMDi siden 2006. Når vi sammenholder målene i tildelingsbrevene for 2006 og 2007 med de gjeldende målene, finner vi igjen nesten alle – langt på vei med samme ordlyd. Det eneste som er kommet til, er målet om «høy deltakelse i samfunnslivet ...» (D6).

Med utgangspunkt i tildelingsbrevene fra departementet har det i hele perioden vært arbeidet med og rapportert på sentrale styringsparametere knyttet til bosetting, introduksjonsprogram, overgang til arbeid norskopplæring, sysselsetting, Ny sjanse, tvangsekteskap, storbysatsing m.m. Departementet har vektlagt og prioritert ulike områder eller oppgaver, men kjernevirksomheten har langt på vei vært den samme. I kapittel 9 redegjør vi nærmere for mål og styringsparametere, og for utviklingen på måloppnåelsen i perioden.⁵

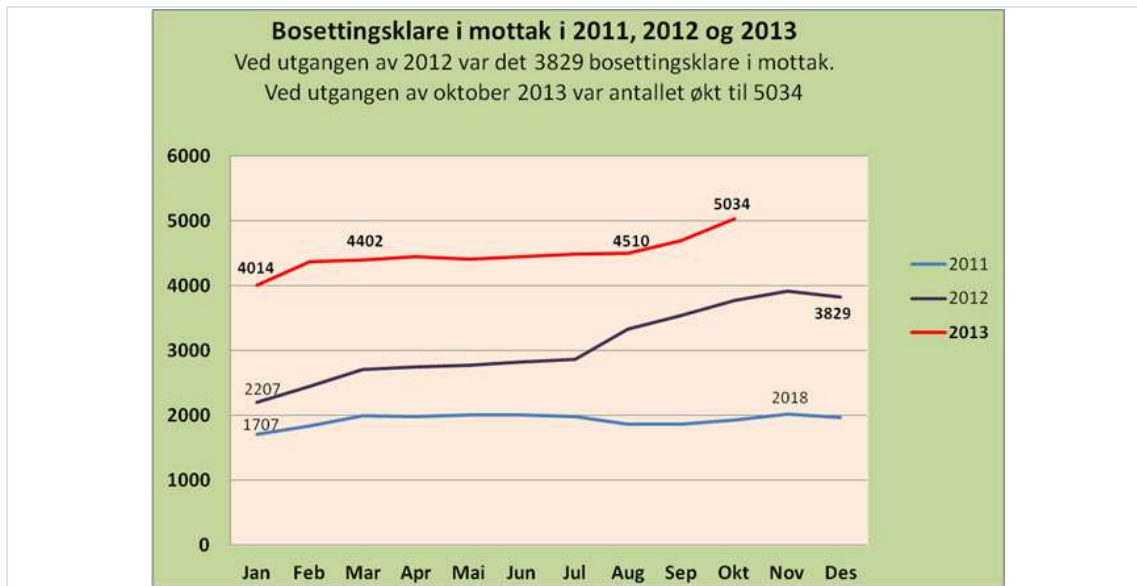
Gjennom de oppgaver som var definert fra starten og de målene som ble satt, var også IMDis rolle og virkemidler langt på vei fastlagt. IMDi skulle iverksette politikken gjennom *forvaltning* av tilskuddsordninger og andre oppgaver i henhold til introduksjonsloven, være et *kompetansesenter* på integrasjonsområdet, *ta initiativ og være pådriver* overfor kommuner og andre aktører, og bistå med *politikkutvikling* mot departementet. Med det var også sektoransvarsprinsippet lagt som en forutsetning for rolledelingen mot de statlige sektormyndighetene, med det ene unntak av at IMDi skulle ha et sektoransvar for nyankomne flyktninger.

Sett i ettertid hadde det nye direktoratet alt fra starten av laget en holdbar plattform for arbeidet som skulle komme.

3.2.3 Økt behov for IMDis tjenester

Utviklingen av IMDis oppgaver i perioden kjennetegnes ved vekst i oppgavene og tilføring av en del nye oppgaver. Følgende overordnede utviklingstrekk illustrerer noe av hvordan behovet for IMDis tjenester har økt i perioden:

⁵ I vedlegg 1 er det gitt en kortfattet oversikt over de ulike oppgavene IMDi gjør under hvert av delmålene



Figur 3.1 Oversikt over utviklingen av antall bosettingsklare i mottak. Kilde: IMDi

Antall flyktninger det er behov for å bosette er mer enn doblet de siste 5–6 årene, fra ca. 4000 i 2007–2008 til ca. 9500 i 2013. Prognosen for 2014 er 10 800⁶. Kjennetegnet ved de som skal bosettes, endres:

- Andelen enslige flyktninger har økt sterkt og utgjorde 71 % av alle bosettingsklare i mottakene ved årsskiftet 2012–2013.
- Antall innvilgete familiegjennforeninger øker også, fra 1517 i 2011 til 1749 i 2012. Dette kompliserer kommunenes bosettingsoppgave.

Andelen som bosettes av dem det er behov for å bosette, går ned. Avviket mellom hvor mange som bosettes og bosettingsbehovet økte fra 2000 i 2012 til ca. 2800 i 2013⁷. Samtidig øker ventetiden i mottakene for dem som er klare til å bosettes.

Antallet kommuner som anmodes om å bosette flyktninger, har økt fra 285 kommuner i 2012 til 428 kommuner i 2013. Kommunene opplever at utfordringene øker:

- Nesten halvparten (45 %) – og en økende andel – mener at antallet flyktninger som anmodes bosatt, er for høyt⁸.
- Over halvparten (54 %) mener at integreringstilskuddet er for lavt.
- 7 av 10 kommuner mener mangel på bolig gjør det vanskelig å bosette flere.

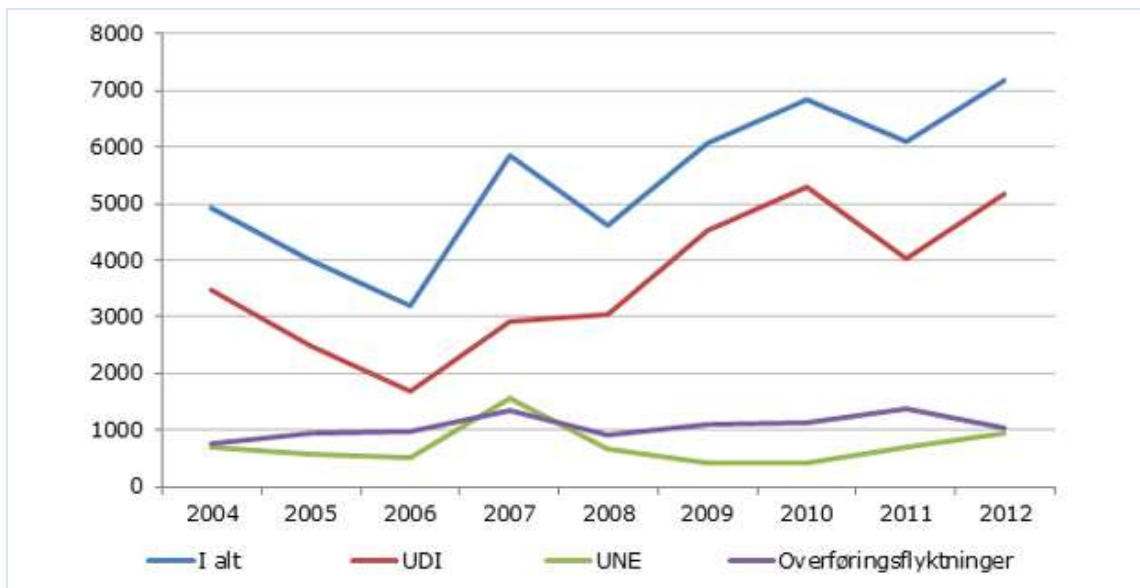
IMDi har også en rolle, om enn begrenset, overfor arbeidsinnvandrere. Arbeidsinnvandringen har mer enn doblet seg siden 2006. I 2012 registrerte 39 800 EØS-borgere seg som arbeidstaker, arbeidssøker, selvstendig næringsdrivende eller tjenesteyter. I tillegg ble det gitt nesten 10 000 førstegangs-arbeidstillatelser til innvandrere fra andre land.

For IMDi har utviklingen betydd kontinuerlig vekst i oppgavemengde. Flere mennesker skal bosettes, kvalifiseres og komme i utdanning eller arbeid, flere tilskudd skal utbetales og integreringsutfordringene vokser som følge av en voksende innvandrerbefolkning.

⁶ Tallene for 2013 og 2014 er oppgitt av BLD i desember i år.

⁷ Svar fra IMDi av 26.06.13 på tilleggsbestilling fra BLD om bosetting av flyktninger i 2013

⁸ IMDis kommunelederundersøkelse 2012



Figur 3.2 Antall personer som har fått opphold i Norge etter søknad om asyl, vedtatt av UDI og UNE (klageinstans). Figuren viser også overføringsflyktninger. Kilde UDI/IMDi's nettside

3.2.4 Nye oppgaver

Som nevnt under avsnitt 2.2.2 har IMDi i hovedsak de samme oppgavene i dag som ved opprettelsen i 2006, men noen oppgaver er tilført underveis. De viktigste er følgende:

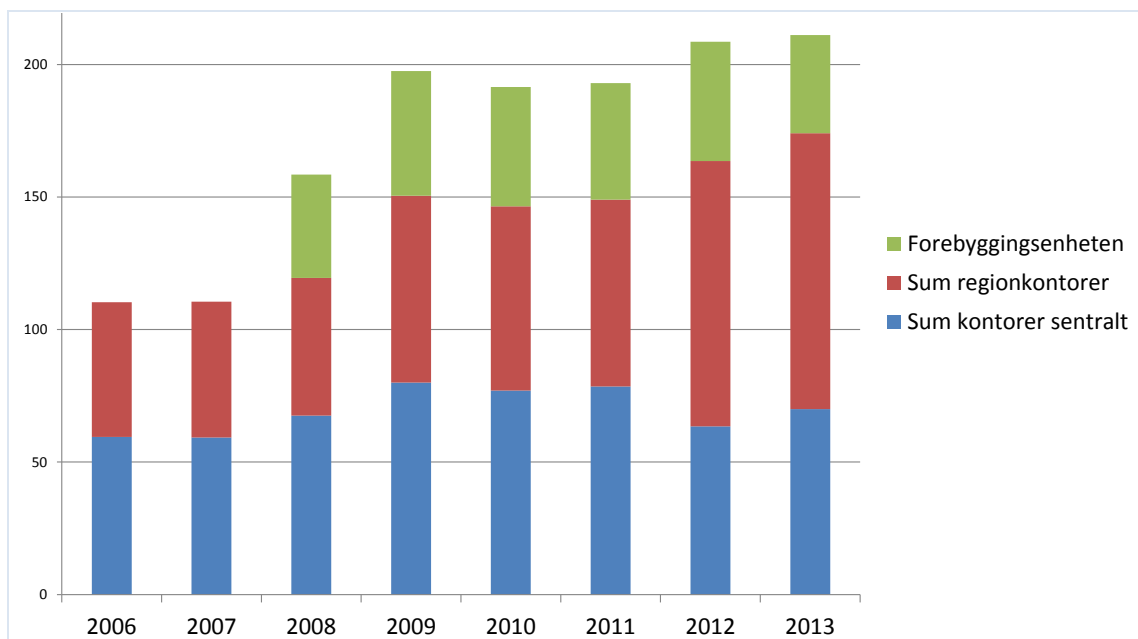
- I 2008 ble Handlingsplan mot tvangsekteskap lansert. 39 årsverk ble tilført, de fleste var minoritets- og integreringsrådgivere som ble utplassert på skolene og ved utenriksstasjonene.
- I 2008 overtok IMDi ansvaret for forvaltningen av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra AID, men det var fylkesmennene som forvaltet ordningen regionalt og sto for søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd osv. basert på en ramme gitt av IMDi i oppdragsbrev. I samme år falt også noen mindre støtteordninger bort, som IMDi hadde forvaltet (tilskudd til tiltak som støttet opp om lokale introduksjonsprogram og tilskudd til likeverdige offentlige tjenester).
- I 2013 overtok IMDi arbeidet med forvaltningen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap fra fylkesmennene.
- I 2013 fikk IMDi ansvaret for et nytt virkemiddel – tilskuddsordningen Kommunale utviklingsmidler.
- I 2013 fikk IMDi ansvaret for den permanente ordningen Jobbsjansen, som erstattet prøveprosjektet Ny sjanse.
- I 2013 fikk IMDi ansvar for å fastsette tilsynsystemaer i forbindelse med at Fylkesmannen får ansvar for å føre tilsyn med introduksjonsloven.

Jobbsjansen innebar i praksis en videreføring av en eksisterende oppgave. De andre utvidet IMDi's virkemiddelbruk noe, dels i rollen som prosjektleder i et pilotprosjekt som senere kunne overtas av andre, og dels som forvalter av både per capita-tilskudd og kriteriebaserte, skjønnsmessige tilskudd. Særlig det siste ble oppfattet som viktig, for det ga IMDi flere verktøy i påvirkningsarbeidet overfor kommunene.

3.2.5 En organisasjon i vekst

På etableringstidspunktet disponerte IMDi over 110 årsverk, i 2013 bortimot dobbelt så mange: 211 årsverk. Men for å få et riktig perspektiv på IMDi som organisasjon, må en ta i betraktning at 37 av årsverkene knyttet til handlingsplanen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse som arbeider utenfor IMDi og som dessuten er på vei over i annen virksomhet. Uten disse er årsverkstallet ca. 174, fordelt med ca. 70 sentralt og 104 på regionkontorene. Det utgjør en vekst fra 2006 på 58 prosent.

De seks regionkontorene har fått størstedelen av økningen. Det skyldes både vekst i oppgavene og en omorganisering i 2011, som innebar utflytting av oppgaver og ressurser fra sentrale kontorer til region Øst.



Figur 3.3 Utviklingen i årsverk 2006–2013

3.2.6 En organisasjon i endring

IMDi ble etablert med ledelse og sentrale enheter i Oslo, samt seks regionkontorer. Det var en flat organisasjon, med to ledernivåer – direktør og en leder for hver enhet. Organisasjonen sentralt besto av to store fagseksjoner med ca. 20 årsverk hver, PAKS (Plan, analyse, kompetanse, strategi) og Nasjonal enhet samt Kommunikasjonsenhet og Administrasjonsenhet, i tillegg til det som het «Direktørens enhet». Ca. 60 av de 104 årsverkene satt sentralt. Regionkontorene var nesten like store og hadde mellom 8 og 10 årsverk hver.

Alt året etter ble det omorganisert sentralt. PAKS og Nasjonal enhet ble lagt ned, og det oppsto tre nye enheter: Analyse og tilskudd, Arbeid og kvalifisering, Dialog og mangfold. Denne strukturen ble beholdt til og med 2011, da ny direktør overtok. I samme periode vokste virksomheten sentralt fra ca. 60 til nesten 79 årsverk.

I tillegg kom det et stort antall årsverk inn i 2008 til arbeid handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse – 39 til å begynne med, som vokste til 45 i 2012 (redusert til 37 i 2013) – som ble organisert i den såkalte Forebyggingsenheten.

På regionkontorene skjedde det ingen strukturelle endringer, men også der var det vekst. I løpet av de fem årene fra 2006 til 2011 vokste regionkontorene fra ca. 50 til 70 årsverk. IMDi Øst og Vest vokste mest, med henholdsvis 5 og 6 årsverk – og var blitt kontorer med 14–15 årsverk – mens de øvrige økte med 2–3, og lå på 10–11 årsverk.

Som følge av ny strategi i 2011 ble det gjort endringer i organiseringen både sentralt og regionalt f.o.m. 2012. Omorganiseringen var tuftet på to grep: Føre oppgaver og ressurser ut til regionkontorene – særlig til IMDi Øst – og innføre seksjoner som et nytt enhetsnivå og dermed også et nytt ledernivå for å øke ledelseskapasiteten og styrings- evnen. Samtidig ble enhetsinndelingen sentralt endret. Kommunikasjonsenheten og de tre fagseksjonene ble lagt ned, og det ble opprettet et strategikontor og et forvaltningskontor som tok opp i seg deler av disse oppgaver. De øvrige ble ført ut til IMDi Øst. Resultatet var at fire sentrale enheter – som favnet integrasjonsfaglige oppgaver, forvaltningsoppgaver og kommunikasjon – var blitt til to. Og IMDi Øst vokste fra 15 til 36 årsverk på et år. Også de andre regionene ble tilført et årsverk eller to mer enn de hadde.

Omorganiseringen ble fulgt opp med noen ytterligere justeringer i 2013: Økonomi- seksjonen i Administrasjonskontoret ble overført til det nyopprettede Forvaltnings- kontoret, som etablerte en Økonomi- og tilskudsseksjon. Det ble senere også etablert en Juridisk seksjon, med ressurser og oppgaver som ble tilbakeført fra IMDi Øst til Forvaltningskontoret.

3.2.7 To direktører – to strategier

Selv om IMDis mål og oppgaver langt på vei har vært de samme siden 2006, har strategi og arbeidsformer endret seg – i tillegg til organiseringen. To direktører har hatt ulike lederstiler, og ulike strategier som har preget organisasjonen.

Organisatorisk ble IMDi etablert som en tonivåmodell. Prinsippet var flat organisering og utstrakt delegering til medarbeidere med oppfølgende støtte fra ledelsen. De nasjonale oppgaver som var forankret i regionene, var tillagt beslutningsmyndighet av den aktuelle regiondirektør. Med ny direktør kom ny strategi, og nye organisatoriske prinsipper ble lagt til grunn. Et nytt mellomledernivå ble innført. Beslutningene skulle tas i linje. De tidligere nettverkene fikk en koordinerende og oppfølgende rolle, men ingen myndighet. Direktørmøtet fikk en mer sentral rolle som drøftingsarena for beslutninger. Den nye strategien skulle tydeliggjøre IMDis viktigste roller og oppgaver for å prioritere og utvikle nye arbeidsformer: Styrke arbeidet mot kommunene, styrke samarbeidet med sektormyndighetene og styrke kunnskapsutviklingen.

Også ledelsesmessig opplevde organisasjonen endringer. Den første direktøren gründerpregede lederstil ble avløst av en mer tradisjonell, byråkratisk stil. Det passet med det utviklingsstadiet IMDi var på.

3.2.8 Gradvis fysisk atskillelse fra UDI

Da IMDi ble etablert, holdt virksomheten til i de samme lokalene som UDI, både i Oslo og på regionkontorene. Forestillingen var at IMDi kunne dra nytte av felles lokaler og administrative ressurser, inkludert IKT-systemer. Men IKT-systemene dekket ikke IMDis behov, og det var andre behov for å markere et fysisk skille mot UDI. I dag er alle IMDis enheter lokalisert i egne lokaler, bortsett fra IMDi Sør.

3.2.9 Skifte av departementstilknytning

IMDis første budsjett ble fremmet av KRD i St.prp. nr. 1 (2005–2006), men tildelings- brevet for 2006 ble gitt av AID, som IMDi var underlagt frem til og med 2009. Som følge av ny arbeidsfordeling mellom departementene ble inkluderingsarbeidet overført fra AID (heretter Arbeidsdepartementet, AD) til BLD, som endret navn til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (men beholdt forkortelsen). Således kan IMDi sies å være unnfanget av KRD, født og oppdratt de første barneårene av AID og blitt voksen ungdom i de snart fire årene under BLD. Men den samme departements- afdelingen har fulgt med i flyttingen av området mellom departementene.

4 IMDi oppgaveløsning og virkemiddelbruk

I dette kapitlet redegjør vi for og analyserer IMDi oppgaveløsning og bruk av virkemidler, definert i fire kategorier. I avsnitt 4.1 presenterer vi først noen overordnede inntrykk fra undersøkelsene vi har gjort. Deretter omtaler og analyserer vi de funn som er gjort på hvert område i avsnittene 4.2–4.5, før vi oppsummerer våre egne vurderinger i avsnitt 4.6.

IMDi strategi fra 2012 er basert på tre satsingsområder 1) Samarbeid med kommuner, 2) Samarbeid med sektormyndigheter, 3) Utvikling av IMDi som kompetansesenter:

«IMDi skal styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold slik at kommuners og sektorers samfunnsoppdrag kan utføres best mulig. IMDi skal også styrke befolkningens kunnskap om integrering og mangfold gjennom å iverksette og formidle resultater fra relevant forskning.»

Som kompetansesenter utvikler, formidler og deler IMDi kunnskap. I tillegg har IMDi forvaltningsoppgaver og er faglig rådgiver eller premissleverandør for politikktutvikling. Vi minner om virkemidlene slik de ble definert i avsnitt 2.2:

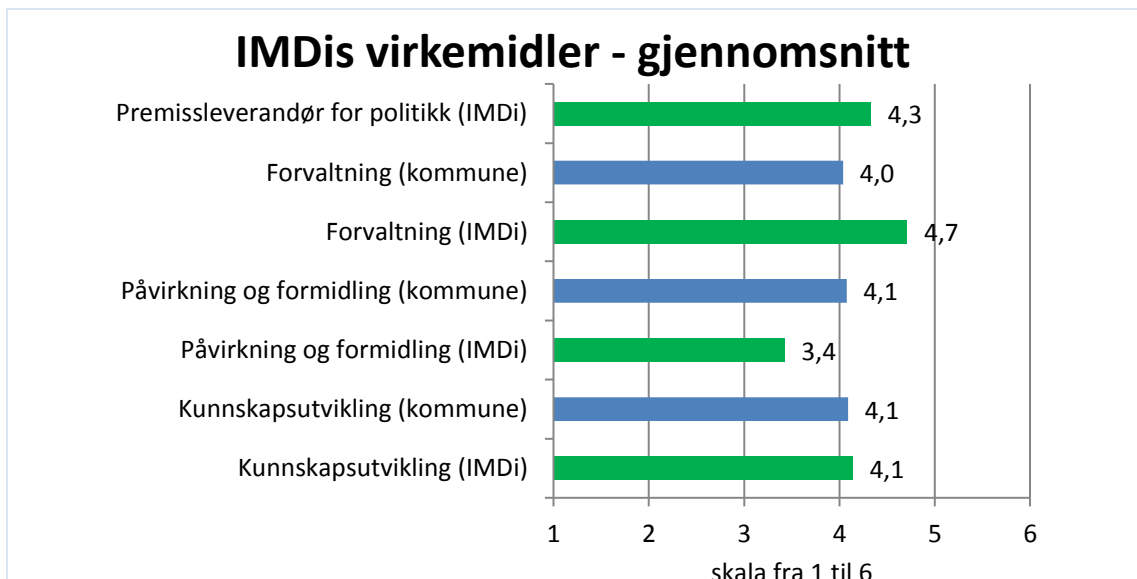
- *Kunnskapsutvikling* – arbeid med å utvikle relevant kunnskap gjennom forskning- og utvikling, statistikk, utredninger og analyser.
- *Påvirkning og formidling* – arbeid gjennom bruk av konferanser, seminarer, nettportal, bilaterale møter, media, opplæring, veiledning, samarbeidsavtaler og nettverk.
- *Forvaltningsoppgaver* – arbeid med anmodning og utsøking i bosettingsarbeidet, forvaltning av ulike tilskuddsordninger, arbeid med NIR, arbeid som nasjonal fagmyndighet for tolking med ansvar for nasjonalt tolkeregister samt IMDi bidrag til tilsynsarbeid.
- *Faglig premissleverandør for politikktutvikling* – arbeid som faglig rådgiver for BLD, herunder bidrag til utredningsarbeid (NOU-er, stortingsmeldinger m.m.), høringer, leveranser på tilleggsbestillinger gjennom året m.m.

4.1 Noen overordnede inntrykk

Funnene baserer seg på de 25 intervjuene med ledere og ansatte i IMDi (internundersøkelsen) og de 56 intervjuene med representanter fra 30 kommuner (kommuneundersøkelsen). I intervjuene ble informantene bl.a. bedt om å vurdere hvor godt IMDi ivaretar sine oppgaver knyttet til de virkemidlene IMDi rår over. Informantene ble bedt om å gi sine synspunkter på hva som fungerer godt og hva som kan bli bedre, og i tillegg oppsummere sin vurdering for hvert tema på en skale fra 1–6, der 1 er dårligst og 6 best.

I figur 4.1 presenterer vi gjennomsnittsskår fra henholdsvis internundersøkelsen (grønne stolper) og kommuneundersøkelsen (blå stolper). Når det gjelder rollen *Premissleverandør for politikk*, er kun skåren fra internundersøkelsen tatt med, da informantene fra kommunene i liten grad hadde forutsetninger for å besvare spørsmålet.

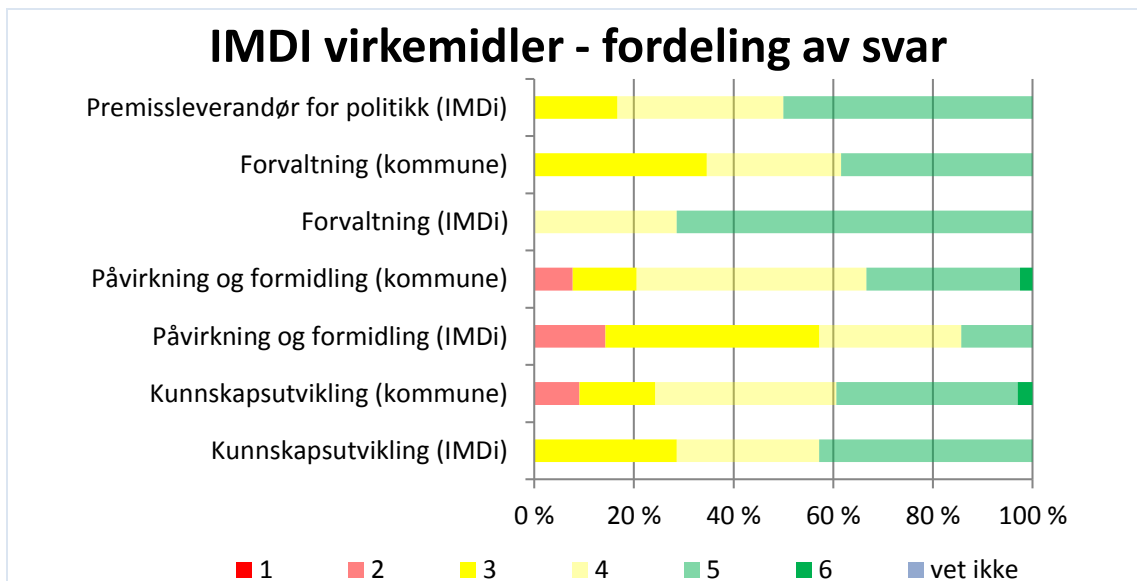
Det overordnede inntrykket er at IMDi skårer ganske godt på oppgaveløsningen innenfor de fleste virkemidlene. Basert på resonnementene i intervjuene, kan en karakterisere en skår på 4 som et tilfredsstillende nivå, en skår på 4,5 som godt nivå, og en skår på 5 som et meget høyt nivå. Under 4 er ikke tilfredsstillende. De utdypende svarene vi presenterer i de kommende avsnittene, bekrefter at informantene er godt fornøyd med mange forhold.



Figur 4.1 Gjennomsnittsskår i internundersøkelsen (grønn) og kommuneundersøkelsen (blå) på hvordan IMDi bruker sine virkemidler.

IMDi-ansatte skårer seg selv høyest på forvaltning, og vesentlig lavere for kommunene. Som vi vil komme tilbake til i det følgende, skyldes spriket trolig i hovedsak at de IMDi-ansatte har lagt vekt på at forvaltningen av tilskuddsordningene er god, mens kommuneinformantene gir lavere skår pga. svakhetene med NIR. Derimot ser kommunene ser ut til å vurdere IMDis arbeid med påvirkning og formidling mer positivt enn det IMDi-informantene gjør selv. Det er det området IMDi selv er minst fornøyd med. Kunnskapsformidlingen er skårer likt i begge grupper, og får en ganske god skår. IMDi er ganske godt fornøyd med måten de ivaretar rollen som premissleverandør på.

Figur 4.2 viser hvordan fordelingen av informantenes skår i internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen er. Den viser at det er vesentlig flere som har svart i den øvre delen av skalaen (grønt) enn i den nedre (rødt). Det er på området *Påvirkning og formidling* at spredningen i svarene er størst.



Figur 4.2 Fordeling av informantenes skår i internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen på hvordan IMDi bruker sine virkemidler

I det etterfølgende utdyper vi og kommenterer resultatene basert på kvalitative vurderinger i internundersøkelsen, kommuneundersøkelsen, funn fra dokumentstudier og regionbesøk.

4.2 Kunnskapsutvikling

4.2.1 Kort beskrivelse

IMDi skal være et *kompetansesenter for kommuner og andre samarbeidspartnere som arbeider med integrering og mangfold*⁹. Hensikten er at kommunene og samarbeidspartnere skal ha et godt kunnskapsgrunnlag for å kunne utføre sine samfunnsoppdrag best mulig og endre praksis om nødvendig. Som ledd i arbeidet skal IMDi utvikle, dokumentere, systematisere og analysere kunnskap om integrering og mangfold. IMDi utvikler kunnskap enten ved å produsere den selv, eller gjennom oppdrag til andre miljøer.

IMDis midler til kunnskapsutvikling har i perioden fra 2006 til 2013 økt fra 14,8 mill.kr til knapt 24,7 mill. kr i 2011. Det innebærer en ikke ubetydelig realvekst i perioden. Innsatsen er redusert de to siste årene til 20,7 mill. kr pga. en midlertidig omprioritering til IKT-utvikling.

Ifølge IMDis strategi fra 2012 skal IMDi initiere og støtte fakta- og forskningsbaserte prosjekter på prioriterte *satsingsområder*. Et satsingsområde er definert som et strategisk utvalgt tema eller fagområde hvor IMDi fokuserer sin innsats i kunnskapsutviklingsarbeidet. Dette skal bidra til bedre måloppnåelse. Satsingsområdene varierer, avhengig av endrede behov og politiske føringer. Strategien sier videre at IMDi skal ligge i forkant av samfunnsutviklingen på sitt felt og fange opp internasjonal og nasjonal kunnskapsutvikling og identifisere nye kunnskapsbehov.

Gjennom *utviklingsprosjekter* skal IMDi prøve ut og dokumentere metoder og tiltak for å bygge viktig praksisbasert kunnskap i samarbeid med kommuner og relevante sektormyndigheter. Kunnskapsutviklingen skal være basert på veletablerte metoder og prosedyrer.

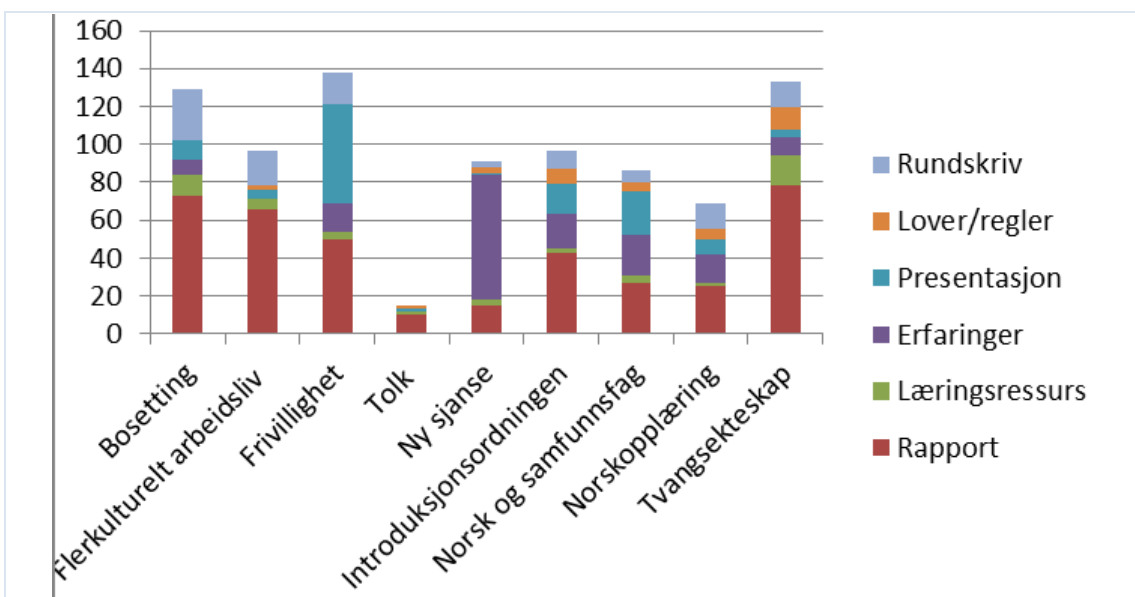
⁹ St.prp. nr. 1 (2005–2006) om opprettelsen av IMDi

Kunnskapsutvikling har vært et prioritert område for IMDi helt fra starten. Ved lanseringen av IMDi 2.1.2006 ble det lagt vekt på IMDis rolle som kunnskapsutvikler ved at det ble presentert to nye fagrappporter: Integreringsbarometeret og Integreringskartet¹⁰. Integreringsbarometeret måler befolkningens holdninger til innvandring, integrering og mangfold, og Integreringskartet publiserer artikler og statistikk om ulike integreringsutfordringer.

For å få et overordnet bilde av IMDis kunnskapsutvikling har vi brukt IMDis nettside som kilde. På nettsiden er det en egen fane som omfatter statistikk på en rekke områder, f.eks. ulike kjennetegn ved innvandrerbefolkningen, sysselsetting, utdanning, barnevern, asylsaker, bosetting, valgdeltakelse, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse m.m. Statistikken er dels produsert av IMDi selv, dels av SSB og UDI. I tillegg er det lenker til statistikk på nettsidene til sektormyndigheter som NAV, UDI og Vox.

IMDi har også etablert en egen «kunnskapsbase» på nettet, med forskjellige publikasjoner som er utgitt fra etableringen i 2006 frem til i dag. Disse er sortert etter type publikasjon og tema. Publikasjonene er inndelt i følgende kategorier: rapport, erfaring, læringsressurs, brosjyre rundskriv, retningslinjer og lover og regler. Kategoriene «rapport» og «erfaring» relaterer seg hovedsakelig til vår definisjon av kunnskapsutvikling som virkemiddel, mens de øvrige kategoriene vil vi klassifisere som påvirknings- og formidlingsarbeid som virkemiddel. Publikasjonene er fordelt på følgende temaer: Bosetting og flyktninger, flerkulturelt arbeid, tolk, tvangsekteskap, norsk opplæring, introduksjonsordningen ny sjanse og frivillighet.

For å få et inntrykk av IMDis kunnskapsproduksjon har vi kartlagt og kategorisert alle publikasjonene som er utgitt i perioden 2005–juni i 2013¹¹. Figur 4.3 viser antall og typer publikasjoner fordelt på ulike temaområder¹².



Figur 4.3 Oversikt over type publikasjon fordelt på temaer fra 2005 til juni 2013

Figuren viser at IMDi har produsert et stort antall publikasjoner innenfor et bredt spekter av integreringsfaglige problemstillinger, selv om den ikke sier noe om kvaliteten på eller bruken av den kunnskap som er produsert.

¹⁰ Statskonsult rapport 2007:3 Evaluering av prosessen rundt etableringen av IMDi

¹¹ Basert på IMDis kategorisering juni 2013

¹² Antallet omfatter ikke kun "unike" publikasjoner, da de kan være sortert på flere temaer

Forsøks- og utviklingsarbeid

IMDi støtter og følger opp ulike former for forsøks-/pilotvirksomhet på en rekke områder. Av større satsinger nevner vi Grorudalsatsingen og Oslo Sør-satsingen, som har vært en såkalt områdesatsing med mål om å forbedre levekår i utvalgte områder med særlige utfordringer. IMDi samarbeider med andre statlige etater i satsingen, særlig Husbanken. Et annet eksempel er IMDis samarbeid med andre sektormyndigheter om støtte forsøk med etablering av kommunale eller fylkeskommunale regionsentre som skal fremme etablerervirksomhet blant innvandrere.

4.2.2 Funn og analyse

IMDi oppfattes å produsere mye relevant kunnskap

Utviklingen har gått i retning av at IMDi produserer mindre utredninger selv og bestiller mer fra andre. Dette har vært en ønsket strategisk endring og illustreres bl.a. ved at IMDi for et par år siden nedla Forum for integrering og mangfold, som var et bindeledd mellom sentrale sektormyndigheter og IMDi, og isteden satset på deltakelse i Nettverket for velferdsdirektørene, som består av toppledere for sentrale sektormyndigheter, der Difi er sekretariat. Direktørnettverket arbeider bl.a. med behovet for kunnskapsutvikling. Noen av velferdsetatene, herunder IMDi, har valgt å gå sammen om et kunnskapsenter for velferdsetatene (organisert under Helsedirektoratet) for å samordne etatenes behov for kunnskap, herunder IMDis behov. En svakhet ved senteret sett fra IMDis perspektiv, er at NAV ikke er med.

Internundersøkelsen viser at ledere og ansatte vurderer at IMDi i det store og hele gjør en god innsats innen kunnskapsutvikling (gjennomsnittlig skår er 4,1). *«Alt i alt er vi gode på kunnskapsutvikling, og vi gjennomfører prosjektene med god kvalitet – vi bestiller godt, og vi følger opp godt» (sitat mellomleder sentralt).*

På den positive siden sies det at IMDi har vært offensiv og utviklet mye relevant kunnskap på integreringsfeltet. Det refereres til at det produsert mye relevant statistikk, bl.a. om demografisk utvikling og levekår i kommunene i samarbeid med SSB. Det nevnes eksempler på en rekke evalueringer som er gjennomført på ulike områder som f.eks. tilskuddsordninger, bosetting, tvangsekteskap og introduksjonsordningen. Andre eksempler er kunnskapsutvikling i forbindelse med Groruddalsatsingen og evalueringen av "Ny sjanse", som er et tiltak for bl.a. å kvalifisere hjemmeværende innvandrere kvinner.

Vår gjennomgang av *samarbeidsavtaler med sektormyndigheter* (se kapittel 6) viser at kunnskapsutvikling ofte er et av temaene som omhandles i avtalene, om enn med ulik grad av konkretisering. Avtalene med Likestillings- og diskrimineringsombudet, Husbanken, Helsedirektoratet, NAV, Vox har formuleringer om kunnskapsutvikling. I regionale avtaler finner vi at kunnskapsutvikling også er tema i noen av avtalene med Husbanken, mens temaet synes å være lite adressert i avtalene med eksempelvis NAV. Kunnskapsutvikling er ikke et eksplisitt tema i de sentrale avtalene med Udir, UDI og Bufetat.

I *samarbeidsavtalene med kommunene* varierer kunnskapsutvikling som tema. Det er mer fokus på IMDis rolle som kunnskapsformidler. Drammen kommune og bydel Alna i Oslo er imidlertid eksempler på kommune/bydel der kunnskapsutvikling er eksplisitt nevnt i avtalene.

Kommunene gir i likhet med IMDis egne ansatte i hovedsak positive tilbakemeldinger på arbeidet med kunnskapsutvikling (gjennomsnittlig skår 4,1). Informantene sier at både kunnskapen på IMDis nettside og den de får gjennom de ansatte og regionkontorene, oppleves som relevant og nyttig. Noen informanter kjenner lite til hva som finnes av tilgjengelig kunnskap. Flere informanter ønsker forbedringer, f.eks. bedre

kvalitet på statistikken basert på NIR, mer kunnskap om hvordan introduksjonsordningen fungerer og mer kunnskap om behov for grunnskoleopplæring for nyankomne.

Kunnskapsutviklingen oppfattes å være fragmentert og for svakt forankret i satsingsområder

Informantene i internundersøkelsen gir uttrykk for at kunnskapsutviklingen er for lite strategisk forankret, og at det er for mange små utredninger/analyser på avgrensede felt. Det etterlyses mer overordnede analyser av utviklingstrekk, utfordringer og muligheter på integreringsområdet. *“Har vi nok helikopterperspektiv på kunnskapsutviklingen vår?” (leder sentralt)*. Eksempler på analyser som etterspørres er sektoranalyser (arbeidsliv, skole, helse mfl.) og systematisering av erfaringer fra kommuner som enten lykkes med eller sliter med integrering/inkludering.

Dette inntrykket blir underbygget av en summarisk gjennomgang av IMDi årlige rapportering til BLD om forsknings- og utviklingsprosjekter som er finansiert over statsbudsjettets kap. 821 post 21. Rapporten for 2012 er en opplisting av FoU-prosjektene med hovedfunn og konklusjoner, men omfatter i liten grad vurderinger knyttet til satsinger og prioriteringer, og gir ingen vurderinger av hvilke implikasjoner den nye kunnskapen bør få for politikkutvikling eller andre initiativ overfor sektormyndigheter og kommuner. Formuleringene om kunnskapsutvikling i IMDi tildelingsbrev fremstår også som generelle og lite preget av satsinger, kombinert med konkrete bestillinger på spesifikke temaer. I sum gir det inntrykk av et lite helhetlig perspektiv på kunnskapsutvikling som virkemiddel.

Det er indikasjoner på at dette bildet er under endring. I notat av 15.2.2013 til BLD om planlagte FoU-prosjekter, sier IMDi at prosjekter som bidrar til å systematisere kunnskap om integreringssituasjonen ute i kommunene, skal prioriteres. Eksempelvis nevnes «Indikatorprosjektet» og SSB-prosjektet «Innvandrere i de største kommunene». Dette gir inntrykk av å være mer strategisk begrunnede valg av prosjekter. Vi registrerer ellers at mange «små» prosjekter er opplistet i notatet (av totalt 24 prosjekter er 16 på under kr 500 000). Små prosjekter trenger imidlertid ikke være uttrykk for at det mangler tydelige satsinger, men det må sannsynliggjøres hvordan prosjektene bygger opp under en satsing. Vi har fått opplyst at en FoU-strategi er under utarbeidelse.

En mer strategisk basert kunnskapsutvikling kan omfatte overvåking av utviklingen på viktige områder på integrerings- og mangfoldsområdet. Gjennom sin resultatrapportering på redegjør IMDi allerede i dag for tilstanden på ulike parametere innen på bosetting og integrering. En overvåking av et bredere sett av indikatorer vil kunne gi en breddeinformasjon som kan styrke IMDi både i rollen som faglig rådgiver for politikkutvikling til BLD, og som pådriver overfor sektormyndigheter og kommuner. Et eksempel på hvordan kunnskap brukes på en slik måte i dag, er når IMDi i møte med kommunene presenterer statistikk som viser hvordan kommunen ligger an i bosettings- og integreringsarbeidet sammenliknet med andre kommuner. Det danner et godt grunnlag for en kunnskapsbasert dialog med kommunene om hvilke muligheter og utfordringer kommunen har.

Noen er kritiske til at fordeling og prioritering

Noen av informantene er kritiske til disponeringen av FoU-midlene, som fordeles av direktørmøtet på bakgrunn av innmeldte ønsker fra kontorene. Flere sier at prosessen og resultatet bærer preg av at *«alle skal få noe»*.

Noen av informantene er også kritiske til at midler til kunnskapsutvikling er redusert de to siste årene for å få midler til å gjennomføre IMPact-prosjektet.

4.2.3 Agenda Kaupangs vurdering

IMDis kunnskapsutvikling oppleves i hovedsak som nyttig og relevant for kommuner og andre brukere, herunder egne ansatte. IMDi oppfattes i stor grad å ha den kunnskap som etterspørres på feltet.

I IMDis strategi slås det fast at kunnskapsutvikling er et sentralt virkemiddel. Inntrykket er at man er på vei til å bruke kunnskapsutvikling som et mer strategisk innrettet virkemiddel i bosettings- og integreringsarbeidet, og en økende forståelse i for dette i organisasjonen. Hittil har mye av kunnskapsutviklingen vært for fragmentert og manglet forankring i en helhetlig, overordnet analyse av behovet. Det vil være en viktig oppgave å virkeliggjøre strategien med å velge ut noen satsingsområder, for å sikre best mulig effekt av begrensede ressurser. Dette krever planlagte og godt tilrettelagte prosesser, som bør omfatte nært samarbeid med sentrale sektor- myndigheter. Målet må være å utvikle en felles forståelse av behovet for kunnskap, hva som skal være IMDis bidrag, og hva sektormyndighetene selv skal være ansvarlig for. Som ledd i dette arbeidet kan også IMDis rolle som overvåker av utviklingen på sentrale indikatorer for bosetting og integrering i samfunnet tydeliggjøres. Det kan styrke IMDi også i de rollene som faglig rådgiver overfor departementet og pådriver overfor kommuner og andre.¹³

IMDi har også et potensial i å bruke den kunnskapen som fremskaffes enda mer målrettet til å analysere, vurdere og gi faglige råd om mulige implikasjoner for politikkutvikling, og aktuelle handlingsalternativer for sektormyndigheter og kommuner. Det krever også at tildelingsbrevet fra BLD vier større oppmerksomhet til denne siden av IMDis arbeid.

4.3 Påvirkning og formidling

IMDis rolle som kompetansesenter innebærer både arbeid med kunnskapsutvikling og *påvirknings- og formidlingsarbeid*. Det siste handler om å ta initiativ til og formidle kunnskap som bidrar til at aktørene handler annerledes enn de ellers ville ha gjort. Vi skiller mellom tre typer påvirknings- og formidlingsarbeid:

1. *Informasjon og formidling* til viktige målgrupper og befolkningen gjennom bruk av nettstedet IMDi.no, nyhetsbrev, sosiale medier og andre medier.
2. *Kunnskapsdeling og erfaringsutveksling* rettet mot kommuner, sektormyndigheter og andre samarbeidspartnere. Dette skjer gjennom bruk av konferanser, seminarer, opplæring, veiledning, nettverk og møter.
3. *Formaliserte samarbeidsavtaler med og annet påvirkningsarbeid overfor* kommuner, sektormyndigheter og andre samarbeidspartnere. Avtalene varierer når det gjelder innhold og grad av forpliktelse. IMDis strategi vektlegger at det skal inngås samarbeidsavtaler med prioriterte kommuner.

I dette kapitlet belyser vi de to første punktene: Informasjon og formidling, og Kunnskapsdeling. Bruken av samarbeidsavtaler med kommunene omtales nærmere i kapittel 5.

4.3.1 Informasjon og formidling – beskrivelse og funn

Å styrke kunnskapen om integrering og mangfold i befolkningen er et eget delmål for IMDi fastlagt i tildelingsbrevet, og et viktig punkt i strategien.

¹³ I e-post fra IMDi 3.12.2013 orienteres det om at det er utarbeidet et notat med prioriterte målområder for kunnskapsutviklingen i perioden 2014–2017, behandlet av Direktørmøtet 12.11.2013

IMDi driver informasjonsarbeid gjennom ulike kanaler og former. Sentralt er nettsiden IMDi.no, som bl.a. omfatter Mangfolds- og migrasjonsbiblioteket, relevant statistikk, oversikt over publikasjoner og informasjon om myndighetenes arbeid på området. I tillegg kommer nyhetsbrev mot definerte målgrupper, publisering av rapporter med kortomtaler, pressemeldinger og andre innlegg i massemedia m.m. IMDi.no har også lenker til rekke andre aktuelle norske og internasjonale nettsteder. I avsnitt 4.2 er det gitt en overordnet oversikt over den kunnskapsproduksjonen som er tilgjengelig på IMDis nettside.

IMDi.no har vært under utvikling de siste par årene, og bruken har økt. Bare første halvår 2013 har trafikken økt med 12 prosent sammenlignet med samme periode i fjor. IMDi arbeider systematisk med informasjon og kunnskapsformidling via digitale kanaler. Medio februar passerte IMDi 1 000 følgere på Twitter, og ved utgangen av juni var tallet økt til 1 200.

Dett er noen sentrale publikasjoner fra IMDi, rettet mot ulike målgrupper:

- Publikasjonen *Ny i Norge* som IMDi har utgitt siden 2006, får gode tilbakemeldinger fra brukerne. Den har arbeidsinnvandrere som sin primære målgruppe, men brukes også av offentlige etater som kommuner, voksenopplæringscentre, utdanningsinstitusjoner, bedrifter (særlig i oljeindustrien) og frivillige organisasjoner som distribuerer den til arbeidsinnvandrere. *Ny i Norge* ble oppdatert i 2012 og produsert både som nettversjon og i papirversjon (norsk, engelsk og polsk) i 40 000 eksemplarer. I 2012 var det 260 000 besøk / 1094 sidehenvisninger og økning på 65 prosent fra året før på nettet.
- *iFAKTA* er en årlig oppdatering av utvalgte nøkkeltall, informasjon og begreper om innvandring og integrering og som utgis som hefte og publiseres elektronisk i pdf-format for nedlasting på pc eller mobile plattformer. iFakta ble i 2012 distribuert bredere enn noen gang til Stortinget, Regjeringen, frivillige organisasjoner, fylkeskommuner, kommuner og sektormyndigheter.
- *Mangfoldsportalen* formidler kunnskap og verktøy, tips og erfaringer om et flerkulturelt arbeidsliv til virksomheter i offentlig og privat sektor. I 2012 var det 10025 unike besøkende, og besøkstallet har vært relativt stabilt siden 2009. IMDi vurderer potensialet for å øke dette som betydelig større og vil videreutvikle portalen.
- *Tolkeportalen* omfatter et nasjonalt tolkeregister som gir en oversikt over tolkers formelle kompetanse i tolking mellom norsk og andre språk. Registeret er først og fremst rettet mot tolkebrukere i offentlig sektor, men er tilgjengelig for alle gjennom IMDi.no. Tolkeportalen inneholder også relevant informasjon for tolkebrukere mht. lovregulering, veiledning, utdanning, publikasjoner og pedagogiske verktøy. Ifølge halvårsrapporten 2013 har portalen hatt 21 438 besøkende.

For å stimulere arbeidet med bosetting har IMDi i mange år delt ut *Bosettingsprisen* til en kommune som har gjort en spesielt god innsats for å bosette og integrere flyktninger. IMDi er også sekretariat for en jury som deler ut den årlige *Mangfoldsprisen* til offentlige og private virksomheter for sitt arbeid med etnisk mangfold på arbeidsplassen. IMDi har nylig overtatt ansvaret for Nasjonal ordning for annonsering av norskopplæringstilbud i kommunene, som bl.a. omfatter tilbud om hvordan man kan utforme brosjyre, plakat og nettannonse på ulike språk.

I kommuneundersøkelsen gir mange uttrykk for at de finner nyttig informasjon lett tilgjengelig på IMDis nettside.

Av Internundersøkelsen fremgår det at mange mener at IMDi de senere årene har brukt digitale formidlingsformer mer aktivt enn tidligere. Som eksempel nevnes at rapporter ikke bare publiseres systematisk på nettet, men at det også lages et sammendrag av hovedpunktene i rapportene som sendes på e-post til aktuelle målgrupper. Ukentlige nyhetsbrev sendes til definerte målgrupper, Twitter brukes aktivt osv. Flere sier at de opplever at formidlingsarbeidet går i riktig retning. *«Tidligere ble vi målt på antall rapporter, og det resulterte i at vi så rapportene i glasskapet vokse. Nå kommer de ut» (medarbeider sentralt).*

Samtidig gir informantene uttrykk for at nettsiden kan utvikles til et bedre verktøy. IMDi skårer under middels på Difis undersøkelse av offentlige nettsider *Kvalitet på nett (juni 2013)*. Det er igangsatt et arbeid i år med å revitalisere utviklingen av en web-strategi for å få en mer profesjonell bruk av nettet.

4.3.2 Mediestrategi – beskrivelse og funn

IMDi har ikke utarbeidet egen mediestrategi, men lager skreddersydde kommunikasjons- og formidlingsplaner knyttet til utvikling eller situasjon på sentrale områder som f.eks. bosetting, introduksjonsprogram, større arrangementer eller ny kunnskap fra IMDi.

Eksempelvis utarbeides det en kommunikasjons- og formidlingsplan for offentliggjøring av utredninger og rapporter. Planen tilpasses type rapport eller utredning, og IMDi samarbeider med departementet i forkant av publisering for å sikre at politisk ledelse kan vurdere om de selv ønsker å lansere rapporten. Det arbeides også systematisk med å få nasjonale og regionale medier til å lage redaksjonell omtale ved lansering.

Når det gjelder anmodning om bosetting av flyktninger, har IMDi fra 2013 endret den tidligere praksisen med å sende én nasjonal pressemelding og sender nå regionale pressemeldinger, noe som har ført til en betraktelig økning i omtale (jf. virksomhets- og regnskapsrapporten pr. 30.06.13). Antall nyhetsartikler om bosetting var 343 i første halvår 2013. Det er også produsert og antatt flere kronikker, bl.a. en felles kronikk fra direktørene i IMDi, Husbanken og KS som ble distribuert til regionale og lokale medier.

Det er et entydig funn fra både internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen at IMDi oppfattes som lite synlig i den offentlige debatten og i media. Men det er ulike holdninger til hvilken betydning dette har, og hvor viktig det er for IMDi å være synlig, så lenge det er sektormyndigheter og kommunene som er IMDis primære målgruppe og ikke allmennheten. Dette er en pågående diskusjon internt i IMDi og et tema i drøftingene med BLD.

Det inntas i hovedsak to posisjoner:

- 1) De som mener at det er et poeng i seg selv at IMDi som institusjon markerer seg i den offentlige debatten, først og fremst ved å tilføre faktakunnskap. Det vil kunne føre til at IMDis kompetanse i større grad etterspørres av kommuner og sektormyndigheter i neste omgang.
- 2) Den andre posisjonen inntas av dem som mener at IMDi skal ha en aktiv medie-/informasjonsstrategi, men primært gjennom å sette andre i stand til å ta debatten, dvs. det politiske lederskapet, massemedia, kommuner og sektormyndigheter, ved å tilføre relevant og oppdatert kunnskap. Som et ledd i dette bør IMDi også være aktive på sosiale medier.

Begge posisjonene understreker viktigheten av at IMDi oppfattes som faktaorientert, og at det er krevende fordi integreringsspørsmål lett kan politiseres og dermed bli

konfliktpreget. Enkelte er skeptiske til om det i en situasjon med begrensede ressurser er effektivt å bruke ressurser på profilering gjennom media, og mener at det er riktigere å prioritere ressurser og oppmerksomhet direkte mot kommunene. Andre mener motsatt.

De fleste informantene i kommuneundersøkelsen mener IMDi bør bli mer synlig i den offentlige debatten, gjennom en faktabasert deltakelse. Det kan gi som gevinst en mer opplyst debatt både i det offentlige rom og i det enkelte kommunestyret, noe som vil kunne gjøre det krevende arbeidet med integrering lettere.

Et par sitater illustrerer synspunkter fra kommunene:

- *IMDi bør være mer synlig og bruke media mer for å påvirke opinionen. IMDi er en godt bevart hemmelighet i Norge.*
- *Det kan hende at IMDi kunne vært mer synlige i den offentlige debatten. Men jeg skjønner at det er et vanskelig terreng å ferdes i.*

4.3.3 Kunnskapsdeling – beskrivelse og funn

Arbeidet med *kunnskapsdeling* innbefatter å tilrettelegge for læringsarenaer, dialog og refleksjon ved å arrangere nasjonale eller regionale konferanser, seminarer, kurs e.l. – alene, eller i samarbeid med relevante aktører – og ved å delta i ulike nettverk og bilaterale møter med relevante samarbeidspartnere.

Gjennom den nye strategien har regionene fått ansvar for å arrangere både nasjonale og regionale konferanser. IMDi skal ikke være enarrangør av konferanser eller seminarer, men søke samarbeid med andre aktører som Husbanken, NAV og Fylkesmannen.

Det foreligger ingen samlet oversikt og vurdering av IMDi aktiviteter knyttet til kunnskapsdeling. Men det rapporteres på dette, og virksomhets- og regnskapsrapporten fra 2012 gir eksempler på gjennomførte aktiviteter på de enkelte delmålene det siste året. Dette omfatter også rapportering på kommunebesøk. IMDi's regionkontorer gjennomførte 223 møter med kommunene i løpet av året, inkludert seminarer og nettverkssamlinger. Temaene på møtene var bl.a. knyttet til bosetting, enslige mindreårige og langsiktige bosettings- og integreringsavtaler.

Noen eksempler kan gi et mer konkret bilde av hva slags konferanser, seminarer og andre arrangementer IMDi arrangerer eller deltar på. *Nasjonale* konferanser som er forankret regionalt og som stort sett arrangeres årlig, er:

- Maihaugenkonferansen er en årlig konferanse som arrangeres på Lillehammer. IMDi Indre Øst, IMDi Øst og Fylkesmannen i Oppland står for arrangementet i tett samarbeid med Oppland fylkeskommune og friluftsmuseet Maihaugen. Temaet varierer fra år til år. Tema for årets konferanse var deltakelse, tillit og tilhørighet. Interessen for konferansen er stor og hadde i år 550 påmeldte.
- En årlig konferanse i Trondheim som arrangeres i felleskap med LO, Trondheim kommune, IMDi Midt og Norsk folkehjelp, med fokus på sysselsetting og arbeid. Konferansen startet som en regional konferanse for tillitsvalgte i LO og har utviklet seg til å få et nasjonalt nedslagsfelt. På årets konferanse deltok 190 deltakere
- Ny sjanse-prosjektet har i alle år arrangert nettverkssamlinger for alle prosjektene i hele Norge. Nettverkssamlingene har vært viktige for kunnskapsformidling og kompetanseoppbygging i prosjektene.
- Felles seminar/konferanse med alle skoleeiere, skoler, minoritetsrådgivere, integreringsrådgivere og kompetanseteam både i 2012 og 2013.

I tillegg gjennomføres konferanser med nasjonalt nedslagsfelt der tema og målgruppe varierer fra år til år. Eksempelvis har IMDi i 2013 arrangert Nasjonal erfaringskonferanse om tolking i offentlig sektor og Nordisk ungdomskonferanse «Mitt liv – Mitt valg». Den siste samlet over 50 deltakere fra Norge, Sverige og Danmark. IMDi har også medvirket i en nasjonal konferanse for ledere i kommunal voksenopplæring innen norsk- og grunnskoleopplæring.

Tidligere arrangerte IMDi årlig en nasjonal bosettingskonferanse. I tråd med den nye strategien skal IMDi nå ha regionale konferanser om bosetting og integreringspolitikk. IMDi har også inngått en avtale med Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid (FFFK) om å samarbeide om utdeling av bosettingsprisen.

I boksen under lister vi eksempler på konferanser, seminarer og nettverk med *regionalt* fokus som IMDi enten er ansvarlig for eller medarrangør for de siste par årene:

- Årlig regional konferanse med ansatte i kommunenes førstelinjetjeneste som målgruppe. Temaet varierer fra år til år.
- Konferanse om boligfremskaffelse der Husbanken er med, som retter seg mot kommuneledelse, plan- og bygningskontorer og flyktningkontorer i kommunene i regionen.
- Nettverkssamlinger for partnerskapskommuner, der kommuner kan dele erfaringer og utfordre hverandre.
- Fylkesvis NIR-opplæring av både nye og erfarne superbrukere, i tillegg til opplæring for enkeltkommuner og fylkesmenn etter behov. Temaet tas også opp på kommunemøter, samlinger, konferanser.
- Årlige konferanse med UDI om mottak av flyktninger.
- Årlig 8. mars arrangement i Oslo.
- Fagkonferanser om endringer i introduksjonsordningen for kommunene og felles samlinger med NAV fylkeskontorene.
- Deltakelse i ulike nettverk med regional stat og kommuner knyttet til bosetting, boligsosialt velferdsprogram, enslige mindreårige o.a.
- Idéseminar om hvordan man kan samarbeide lokalt mellom innvandrersorganisasjoner, tradisjonelle frivillige organisasjoner, bydel Søndre Nordstrand og bydelene i Groruddalen.
- Seminar om måling av kvalitet i tolketjenester i offentlig sektor.
- Idéseminar, erfaringsseminarer, programgrupper vedrørende områdesatsing.
- Deltakelse i topplederforum etablert av Fylkesmannen i Oppland vedrørende mottak og bosetting.
- Årlige samlinger i regi av sektormyndighetene enten nasjonalt og/eller regionalt, f.eks. Husbanken, Bufetat, Vox og NAV.

I tillegg deltar IMDi i referansegrupper som sektormyndighetene initierer og leder. Eksempelvis deltar IMDi i Helsedirektoratets arbeid med utvikling av ny strategi for arbeid med barn og unges psykisk helse, og i Bufdirs arbeid med barnevern og minoriteter.

En stor oppgave for IMDi i årene fra 2008 har vært oppfølging av en rekke tiltak i ulike handlingsplaner knyttet til tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Hovedmålet har vært å bekjempe tvangsekteskap gjennom å forebygge og hjelpe dem som er utsatt for dette. IMDis oppgave har bl.a. vært å etablere en ordning med minoritetsrådgivere ved skoler og integreringsrådgivere ved utvalgte utenriksstasjoner, øke kunnskapen i førstelinjetjenesten (barnevern, skolesektor og politi) og i aktuelle ungdomsgrupper og innvandrermiljøer. I tillegg driver IMDi forsøksvirksomhet for å utvikle permanente tiltak basert på dokumenterte erfaringer.

Av andre faste, men mindre ressurskrevende oppgaver kan nevnes at IMDi i samarbeid med Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) skal

stimulere til økt valgdeltakelse ved kommune- og stortingsvalg blant personer med innvandrerbakgrunn. Likeledes bistår IMDi Fylkesmannen med veiledning og erfaringsutveksling knyttet til arbeid med statsborgerseremonier.

Internundersøkelsen viser at påvirknings- og formidlingsarbeidet er det virkemiddelet som får lavest gjennomsnittsskår, «... *men vi er på vei*» (*medarbeider*). På den positive siden sies det at det er høy aktivitet mht. å drive ulike former for påvirkning og formidlingsarbeid gjennom konferanser, seminarer, opplæringstilbud m.m. mot kommuner, og det reflekteres over hva som fungerer og ikke fungerer. Det oppleves imidlertid å være store variasjoner mellom regionene når det gjelder hvor godt og systematisk det arbeides. Inntrykket er at det er rom for store forbedringer, og at det er et langt lerret å bleke: «*Det gjøres ganske mye, men vi er et lite direktorat, og det er vanskelig å vurdere hvor godt vi treffer*» (*leder sentralt*).

Mange av informantene i kommuneundersøkelsen har deltatt på ulike arrangementer som IMDi har tatt initiativ til eller tatt del i, og opplever disse som nyttige. Noen gir uttrykk for at IMDi lykkes godt med formidlingsarbeidet gjennom nær kontakt på flere temaområder. Flere av kommunene med partnerskapsavtaler melder om økt kontakt som følge av avtalene.

Kommuneinformanter fra flere regioner mener imidlertid at konferansene i større grad bør tilpasses utfordringer på regionalt nivå. Det oppleves som positivt at IMDi bidrar til å utvikle nettverk for erfaringsutveksling mellom kommuner, men flere ønsker at IMDi kunne bidra til å utvikle flere nettverk. Spesielt informantene på operativt nivå savner invitasjon til å delta på nettverkssamlinger og fagsamlinger. Noen forteller at informasjon om samlinger ofte blir sendt til flyktningtjenesten i kommunen, og at informasjon ikke blir videreformidlet til andre sektorer i kommunen som kunne hatt nytte av å delta.

Noen sitater illustrerer kommunenes synspunkter:

- *IMDi har mange gode seminarer, kurs o.l. som jeg sender mine medarbeidere på.*
- *IMDi har et godt tilbud på konferanser, opplæring m.m., men kan jobbe mer spisset mot kommuner i en avgrenset region.*
- *Vi er en stor kommune og har kompetanse selv. IMDi deltar på nettverkssamlinger og er tilrettelegger av konferanser, men bringer ikke inn så mye kunnskap.*
- *Både IMDi og KS bør være tydeligere på hvem som bør delta på ulike konferanser og seminarer. Det er viktig å få med flere av kommunens tjenester, f.eks. helse, teknisk og opplæring.*

4.3.4 Agenda Kaupangs vurdering

IMDis arbeid med informasjon og formidling gjennom ulike kanaler på nettet har utviklet seg positivt de siste årene. Arbeidet med en web-strategi vil forsterke den positive utviklingen. Mange kommuner og andre aktører finner relevant og nyttig kunnskap på IMDi.no. Kommunene får også informasjon direkte fra IMDis regionkontorer.

Bruk av konferanser, seminarer, opplæring og veiledning er et sentralt virkemiddel i IMDis påvirkningsarbeid. Vårt inntrykk er at aktiviteten er relativt høy og at IMDis tilbud oppleves som godt for mange av informantene, men at det arbeides lite systematisk med å oppsummere erfaringer med denne arbeidsformen. Siden dette er et så sentralt virkemiddel for IMDi, bør IMDi og BLD arbeide mer systematisk med å dokumentere erfaringer og resultater med bruk av konferanser, seminarer, deltakelse i ulike nettverk m.m., både mht. omfang, målgrupper, kvalitet og prioritering av temaer.

Informasjons- og formidlingsarbeidet retter seg primært mot kommuner og andre samarbeidspartnere og i mindre grad mot befolkningen. Befolkningen er også en viktig

målgruppe for IMDi (jf. Delmål 7), men IMDi har ingen samlet strategi for hvordan befolkningen skal nås som målgruppe.

IMDi oppfattes som lite synlige i det offentlige rom, og det er ulike oppfatninger om hvor viktig dette er. Større synlighet kan innebære mulighet for politisk kontrovers, men kan også tenkes å øke IMDi gjennomslagskraft både overfor viktige sektor- myndigheter og kommuner, og styrke befolkningens kunnskap om integrering. Vi mener IMDi bør utvikle en tydeligere strategi for hvordan befolkningen kan nås som målgruppe, herunder en helhetlig mediestrategi.

Vår vurdering av arbeidet med samarbeidsavtalene med kommunene er omtalt i kapittel 5.

4.4 Forvaltning av bosettingsprosessen

4.4.1 Kort om bosettingsprosessen

Kommunene bestemmer selv om og hvor mange flyktninger de vil bosette. IMDi's forvaltningsoppgave er å anmode kommunene hvert år om å bosette et antall flyktninger i henhold til de nasjonale behov som fastsatt av Nasjonalt utvalg¹⁴. IMDi har sekretariatsfunksjonen for og leder utvalget.

Bosettingsprosessen innebærer i korthet at kommunene, basert på den årlige anmodningen fra IMDi, fatter vedtak om hvor mange som skal bosettes. IMDi registrerer vedtakene og ber mottakene igangsette det bosettingsforberedende arbeidet, hvilket bl.a. omfatter en samtale om bosettingen med de enkelte flyktninger. Deretter starter IMDi arbeidet med utsøking av flyktningene til de aktuelle kommunene. Det skjer ved at det sendes et brev til rådmann med angivelse av antall flyktninger som kommunen bes om å bosette, med en frist for tilbakemelding. Hvis kommunen aksepterer dette, inngås det en avtale mellom IMDi og kommunen. I tiden fra det gjøres avtale om bosetting til faktisk flytting finner sted er det mye forbedende arbeid som skal gjøres i kommunen. Egnede boliger skal fremskaffes, skole- og helsetilbud skal forberedes og det må være ledige plasser på introduksjonsprogram¹⁵. Dersom kommunen ikke aksepterer IMDi's utsøking, må IMDi søke flyktning(e) ut til en ny kommune.

4.4.2 Ny avtale mellom KS og Regjeringen

KS og Regjeringen har i 2013 inngått en ny og mer forpliktende avtale om bosetting av flyktninger. Mens de to foregående avtalene bar preg av å være intensjonsavtaler, har den nye avtalen satt konkrete mål for bosettingen. Målet er å bosette minst 7500 personer i 2013. I avtalen heter det dessuten at *«ved utgangen av 2014 og 2015 skal alle være bosatt i samsvar med behovet som Nasjonalt utvalg har fastsatt for samme år»*. Det heter videre at det skal foretas en evaluering av avtalen innenfor konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Her skal det bl.a. fastsettes akseptable avvik fra tidsmålene, basert på en evaluering av årsaker til eventuelle avvik mellom målene og realisert bosetting. Evalueringen skal også omfatte en vurdering av om avtalens formål er innfridd. I avtalen har KS forpliktet seg til å *«arbeide aktivt for å øke kommunenes motivasjon og forståelse for behovet for at mottaksplasser og plasser i omsorgssentre opprettes og legges ned i takt med asyltilstrømmingen»*.

¹⁴ Mandat for utvalget www.imdi.no/no/Bosetting/Nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting-/

¹⁵ Overføringsflyktninger plasseres direkte ut i den kommunen vedkommende skal bo og innkvarteres kun unntaksvis i asylmottak

4.4.3 Funn og analyse

Bosettingsmålene nås ikke

Situasjonen i dag er at antall bosettingsklare flyktninger i mottakene øker, og at målene om å bosette flyktningene innenfor bestemte tidsfrister ikke nås. Dette har først og fremst å gjøre med at kommunene ikke bosetter så mange flyktninger som IMDi anmoder om, men også med tiden selve bosettingsprosessen tar.

NTNU-rapporten «Tidsbruken av bosettingsarbeidet» (2013) viser at det er et potensial for å effektivisere tidsbruken i bosettingsprosessen innenfor dagens bosettingsmodell. Rapporten peker på at det tar flere måneder fra bosettingssamtalen med flyktningen i mottaket gjennomføres, til vedkommende er utsøkt til en kommune. Enkelte grupper bosettingsklare blir sittende lenger i mottak enn andre. Særlig gjelder det flyktninger med store helseplager, som vil kreve ekstra ressurser av bosettingskommunen, enkelte nasjonalitetsgrupper og enslige med stor familie i hjemlandet som kan ventes å komme senere. Det pekes på mangelfulle rutiner både fra IMDis og kommunenes side.

Tidsbruken forlenges trolig også av er utdaterte og lite formålstjenlige IKT-systemer. Rapporten gir en rekke anbefalinger for å forbedre situasjonen, bl.a. bedre rutiner hos IMDi knyttet til forespørslene til kommunene, bedre internt samarbeid mellom ulike enheter innad i kommunene og innføring av strengere praksis når det gjelder kommunenes muligheter til å «forhandle» om enkeltpersoner de vil ta imot.

Mye av dette bekreftes gjennom våre intervjuer med lederne og medarbeiderne i IMDi. De fleste ser at det er et potensial for effektivisering av bosettingsprosessen, men det pekes samtidig på at det som ledd i implementeringen av strategien er satt i gang flere tiltak for å effektivisere prosessen.

IMDi har utviklet og forbedret bosettingsarbeidet

Det er stor oppmerksomhet internt i IMDi om bosettingsarbeidet, og det er gjort en rekke endringer i det praktiske bosettingsarbeidet som har til hensikt å effektivisere prosessen og gi et bedre sluttresultat. Det rapporteres månedlig om utviklingen i bosettingstallene på direktørmøtet og til departementet. Ved behov omforderes det mellom regionene, bl.a. til region Nord og Midt, hvor det har vist seg å være lettere å nå målene.

Endringene i arbeidet med bosetting omfatter bl.a. følgende:

- IMDi anmoder nå om bosetting for tre år av gangen, basert på en prognosevurdering. (Tidligere gjaldt anmodning for kun ett år.) Dette legger bedre til rette for langsiktig planlegging i kommunene. I anmodningsbrevet for 2014–2016 ble kommunene også bedt om å vurdere muligheten for å øke vedtaket for 2013, uten at dette ga særlige resultater.
- Anmodningsbrevet sendes kommunene tidligere enn før, senest i april istedenfor september.
- Henvendelsene om bosetting går ikke lenger til saksbehandler i kommunen, men til rådmannen, for å sikre strategisk forankring.
- Det anmodes om noen flere plasser enn det reelt sett er behov for, fordi erfaringene tilsier at kommunene fatter vedtak om færre enn det anmodes om.
- Fristene for utsøking til og tilbakemeldinger fra kommunene er skjerpet, og det er innført en praksis med utsøking av et samlet antall flyktninger istedenfor enkeltflyktninger. Det gir mer effektiv ressursbruk og innebærer en tydeligere forventning om at kommunene ikke kan forhandle seg fram til enkeltløsninger.

- Det er gjort og gjøres endringer i interne rutiner og arbeidsformer ved regionkontorene for å effektivisere arbeidet, og det er en erkjennelse av muligheten for ytterligere profesjonalisering.
- Bosetting er også et sentralt tema i partnerskapsavtalene med kommunene (se kapittel 6 for nærmere omtale).
- Flere av fylkesmennene har fulgt opp IMDi's anmodningsbrev med egne brev til kommunene.
- Det er sendt brev til kommunene i samarbeid med Husbanken og KS om at kommunene må ha en plan for boliganskaffelse når de fatter vedtak om bosetting.

Dessuten er arbeidet med bosetting av enslige mindreårige sentralisert fra og med 2013. Ansvar ble først lagt til IMDi Vest, men er overført til IMDi Nord av kapasitets-hensyn. Sentraliseringen av dette arbeidet ser ut til å ha vært vellykket, basert på IMDi's egne vurderinger. Bosettingsmålene for denne gruppen er nær ved å nås. Enkelte informanter peker på at dette også kan ha sammenheng med at kommunene får refundert alle sine utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige. IMDi peker også på¹⁶ at de gode resultatene for bosetting av enslige mindreårige skyldes oppbygging av kapasitet i kommunene da behovet for plasser for enslige mindreårige økte i 2009. Bosettingsbehovet for enslige mindreårige har etter det gått ned, mens kommunene har opprettholdt kapasiteten.

Stegene i anmodnings- og utsøkningsprosessen er like for regionkontorene, men i praksis arbeides det ulikt på mange måter. Dette gjelder bl.a. omfang av og type dialog med kommunene i prosessen, og interne rutiner og systemer for oppfølging. Det foregår en del utveksling av erfaringer på tvers av kontorene i bosettingsarbeidet, primært gjennom regelmessig kontakt mellom egne koordinatorene – forankret i IMDi Vest, som har det sentrale fagansvaret for bosetting.

Ulike oppfatninger av om dagens virkemidler er tilstrekkelige

I en situasjon der antallet bosettingsklare flyktninger i mottakene er høyt og økende, og kommunene bosetter færre enn de blir anmodet om, er spørsmålet om dagens ordning er god nok til å møte fremtiden. I internundersøkelsen kommer det fram ulike og til dels uklare svar på hvordan dette kan løses, men flere mener at dagens ordning må endres. Et alternativ som nevnes av flere er å innføre en «dansk ordning», der staten fordeler flyktningene på kommunene.

Holdningene til dette er delte, skjønt mange peker på at spørsmålet er sammensatt. Noen legger størst vekt på at kommunene selv må bestemme om og hvor mange de skal bosette, og peker på betydningen av kommunenes motivasjon til å ta imot flyktninger og god tilrettelegging for bosetting. God bosetting er en forutsetning for god integrering. En statlig bestemt tildeling vil kunne redusere kvaliteten i bosettingsarbeidet og dermed integreringen. Andre mener at det må være statens oppgave å bestemme fordelingen av flyktningene, og at kommunene har et nasjonalt ansvar for å ta imot flyktninger. Norges ansvar for å ta imot flyktninger og familie-gjenforente må betraktes som en normaltilstand, og ikke håndteres som et midlertidig unntak eller skippertak. Bosetting av flyktninger *“er kommet for å bli”*. Poenget illustreres ved at kommuner ikke kan “velge” om de vil levere helsetjenester eller skoletjenester til befolkningen. På samme måte bør kommunene heller ikke kunne velge om de vil ta imot flyktninger eller ikke. Men det er stor forståelse for at kommunene trenger langsiktighet og forutsigbarhet i for bosettings- og integreringsarbeidet for å lykkes.

¹⁶ Kilde: I kommentarbrev til denne rapporten av 9.2.2014

På ledernivå i IMDi er inntrykket at man egentlig ikke tror dagens modell er god nok til å møte oppgaven en står overfor. Men dette synet formuleres ikke i et tydelig standpunkt som formidles til departementet eller utad på annen måte. IMDi har valgt å innrette seg etter gjeldende ordning og har satt sin lit til at de forpliktelsene som påhviler KS og kommunene i den fornyede avtalen mellom KS og staten ved BLD, JD og KRD, vil forbedre situasjonen. Samtidig fremgår det av all rapportering fra IMDi, senest i halvårsrapporten for 2013 og månedsrapport for oktober, at utviklingen går i feil retning. Bosettingen gjennom året er lavere enn nødvendig, og antallet bosettingsklare flyktninger i mottakene øker.

Halvårsrapporten for 2013 viser noe av utviklingen:

«Bosettingsbehovet i 2013 er høyt sammenlignet med tidligere år. 4453 flyktninger er bosettingsklare i mottak. Av disse, er 2190 personer lengeventende¹⁷. Til sammenlikning var det på samme tid i fjor 2826 bosettingsklare i mottak hvorav 835 var lengeventende.»

I et eget brev av 24. juni 2013 konstaterer BLD at prognosen for bosettingen for både 2013 og 2014 er lavere enn behovet og at den foreslåtte styrkingen av statens økonomiske virkemidler ikke ser ut til å gi den ønskede effekt. Departementet ber derfor IMDi foreslå de nødvendige tiltak for å nå bosettingsmålet i 2013. I sitt svar av 26. juni sier IMDi at det er vanskelig å peke på «genuint nye tiltak» og at det på det nåværende tidspunkt «er umulig å ha et velfundert og dokumentert svar på om hvorvidt kapasiteten, innenfor dagens modell og med dagens virkemidler, vil øke til det nivået som er nødvendig for å dekke hele bosettingsbehovet de kommende år». Det fremgår altså ikke klart hva IMDi egentlig mener er nødvendig for å løse problemet, som har vedvart over mange år og er skalerende. IMDi gir ikke noe klart råd til departementet om hvilke tiltak som vil være nødvendige.¹⁸

Kommunene er opptatt av forutsigbarhet i bosettingen

Vi oppfatter at KS' posisjon er at dagens virkemidler er tilfredsstillende, og at økt integreringstilskudd vil motivere kommunene til å ta imot flere flyktninger.

Rundt halvparten av informantene i kommuneundersøkelsen har ikke hørt om avtalen(e) mellom KS og Regjeringen. Informantene som har hørt om avtalen opplever at den er av liten betydning for det daglige arbeidet i kommunene. Samtidig blir det gitt uttrykk for at det er nyttig at KS inngår en slik avtale på vegne av kommunene. Flere mener at det er viktig at avtalen bygger på kommunenes frivillighet til å bosette.

Mange av informantene ser det kommunale arbeidet med bosetting i sammenheng med de nasjonale forpliktelsene på området, og mener at kommunene må ta sin del av det nasjonale ansvaret. Noen sier at oppleves som «urettferdig» at mange kommuner ikke tar sin del av ansvaret med å bosette flyktninger.

Mange er opptatt av at bosettingen skal være så forutsigbar som mulig, fordi det er vanskelig å endre kapasiteten på de kommunale tjenester i takt med endringer i antall personer som skal bosettes. Det oppleves problematisk å motta anmodning om ekstra bosetting i løpet av året, fordi kapasiteten må økes på kort tid. Kommunen har heller ingen garanti for at en eventuell økt kapasitet vil bli varig utnyttet. Flere peker på at en fordel med en samarbeidsavtale mellom IMDi og kommunen er at den kan bidra til større forutsigbarhet.

¹⁷ En person regnes som lengeventende når vedkommende har ventet lengre enn IMDis målsetting, dvs. 6 md. etter vedtak om opphold for voksne og 3 md. for barn.

¹⁸ IMDi peker i sitt kommentarbrev til denne rapporten på at statens representanter (herunder IMDi) i Nasjonalt bosettingsutvalg 12.9.2013 anbefalte regjeringen å vurdere andre tiltak enn de som ligger innenfor dagens samarbeidsmodell.

Enkelte mener at IMDi kan få flere kommuner til å bosette hvis de blir flinkere til å spre positive erfaringer med bosetting. F.eks. kan kommuner som har lyktes med bosetting, dele sine erfaringer med kommuner som ikke bosetter.

Boligmangel går igjen som en viktig grunn til at kommunen ikke bosetter flere flyktninger. Det er i tråd med funn fra Kommunelederundersøkelsen 2012 og funn i NTNUs rapport om «Tidsbruk i bosettingsarbeidet» (2013).

4.4.4 Agenda Kaupangs vurdering

Effektivisering vil gi bedre resultater, men neppe nok til at bosettingsmålene nås

IMDi når ikke sine mål på bosettingsområdet. Det skyldes først og fremst at det er kommunene som vedtar om og hvor mange flyktninger de vil bosette. IMDis oppgave er å motivere kommunene til å bosette flyktninger, gjennomføre prosessen med å anmode kommunene om å ta imot det antall flyktninger som er bestemt nasjonalt, og utsøke de enkelte personene til de aktuelle kommunene.

Staten ved BLD, JD og KRD har inngått en ny avtale med KS, og integreringstilskuddet er økt. Dette kan gi IMDi bedre vilkår for å ivareta sin rolle som statlig myndighet på bosettingsområdet. IMDi har og er i ferd med å iverksette en rekke tiltak for å effektivisere bosettingsarbeidet. Tiltakene omfatter utvikling av et nytt, IKT-basert saksbehandlingssystem (IMpact), etablering av partnerskapsavtaler med de viktigste kommunene for å få til et mer langsiktig og forpliktende samarbeid samt effektivisering av interne rutiner og samarbeidsprosesser med kommunene.

Agenda Kaupangs vurdering er at de nevnte tiltakene innebærer forbedringer av bosettingsarbeidet, og at det ligger ytterligere effektiviseringsgevinster i å standardisere og strømlinjeforme bosettingsprosessen. Et nytt IKT-system som støtter saksbehandlingen bedre, vil medvirke til å standardisere arbeidsprosessen og være et viktig verktøy for å realisere slike gevinster. Det innebærer også at arbeidsprosessene ved IMDis regionkontorer vil bli mer ensartet.

Strategien med å inngå partnerskapsavtaler med kommunene vil trolig legge til rette for et mer forutsigbart og langsiktig bosettings- og integreringsarbeid i kommunene.

Erfaringene med å sentralisere arbeidet med bosetting av enslige mindreårige er positive. Men suksessen må også forstås i lys av at Bufetat refunderer kommunens utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige flyktninger.

Det avgjørende spørsmålet er imidlertid om disse tiltakene vil være tilstrekkelige for å møte utfordringene, eller om det er nødvendig å endre det prinsipielle utgangspunktet at det er kommunene som skal beslutte hvor mange flyktninger som skal bosettes. Erfaringene så langt er negative. Det er ingen ting ved utviklingen hittil som tilsier at tiltakene er tilstrekkelige. Alt taler for at det vil være nødvendig å innføre andre ordninger. Våre naboland har ordninger som er forskjellige fra Norges.

Denne oppfatningen deles av ledelsen i IMDi. Men det kan synes som om det formaliserte samarbeidet med KS og ønsket om å ha et godt forhold til kommunene, gjør det vanskelig for IMDi å si tydelig fra hvilke virkemidler direktoratet mener vil være nødvendige for at kommunene skal klare å bosette det antall flyktninger som Norge tar imot.

Som fagdirektorat er det IMDis rolle å overvåke og melde tilbake virkningene av statens politikk til departementet, og eventuelt foreslå aktuelle justeringer eller endringer. IMDi har ikke formidlet med tilstrekkelig tydelighet til departementet at dagens politikk ikke fører fram, og hvilke tiltak som er nødvendige for å lykkes med bosettingen av flyktninger.

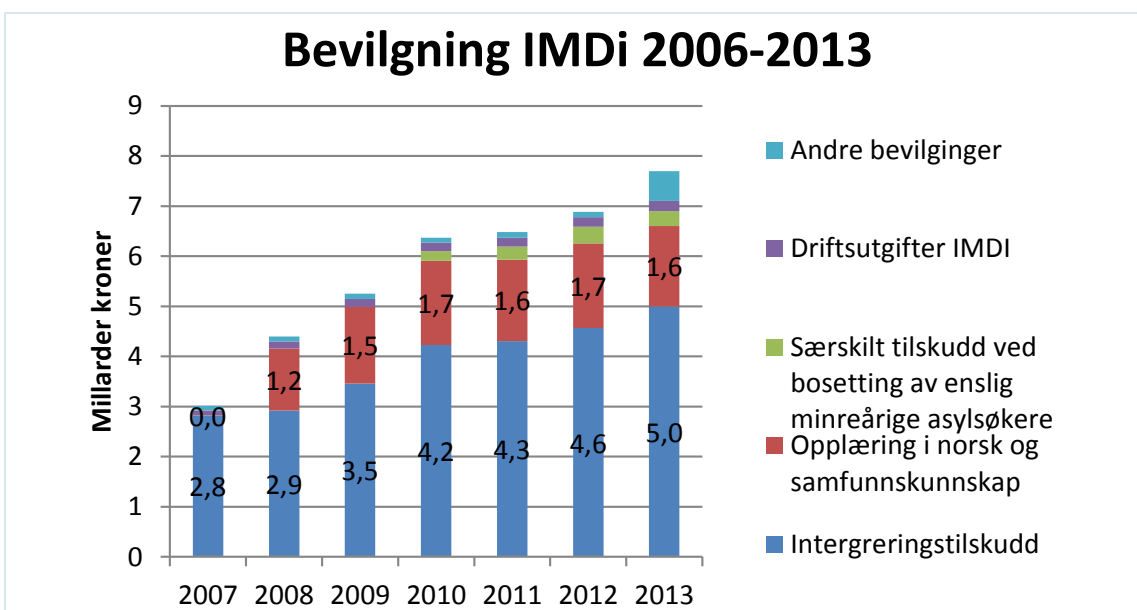
4.5 Forvaltning av tilskuddsordninger og andre oppgaver

IMDi utfører oppgaver knyttet til forvaltningen av Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), vedtatt i 2003. IMDi forvalter ikke loven som sådan og har ingen myndighetsrolle, men utfører definerte tjenester med hjemmel i loven. BLD er lovforvalter og Fylkesmannen er klageinstans. IMDi har ansvar for NIR, og skal dokumentere enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogrammet som grunnlag for å kunne forvalte norsktilskuddet.

IMDi forvalter en rekke tilskuddsordninger som skal bidra til at kommunene bosetter og integrerer flyktninger, først og fremst integreringstilskuddet. I tillegg er IMDi nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor.

4.5.1 Beskrivelse av tilskuddsordningene

IMDi forvalter i 2013 tilskuddsordninger til en samlet verdi av nesten 7,7 mrd. kr. Integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er de viktigste tilskuddene. Mer enn 99 prosent av midlene kanaliseres til kommunene. Under en prosent går til frivillig virksomhet. Integreringstilskuddet gis til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag ("opphold pga. sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket"), samt familieinnvandring knyttet til disse. Personer som har rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, er målgruppen for det andre tilskuddet. IMDi forvalter også enkelte øremerkede tilskudd.



Figur 4.4 Tildeling til IMDi 2006–2013. Mrd. kr

Figuren viser at IMDis samlede midler til arbeid med integrering og bosetting av flyktninger i kommunene er mer enn doblet i perioden 2006–2013. Veksten er dels knyttet til økning i integreringstilskuddet som følge av et økt antall innvandrere og økning i satsene, dels til tilskudd som overflyttet til IMDi fra andre underveis – i første rekke opplæring i norsk og samfunnskunnskap (2008), men også det særskilte tilskuddet til bosetting av enslige mindreårige asylsøkere (2010). Tilskuddene blir gitt etter hvor mange som er i målgruppen for tilskuddene – såkalte per capita-tilskudd.

IMDi overtok ansvaret for forvaltningen av tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap fra AID i 2008, men fylkesmennene forvaltet ordningen på regionalt nivå (behandlet søknader, utbetalte tilskudd og svarte på spørsmål), basert på en ramme gitt av IMDi i

oppdragsbrev. Fra 2013 har IMDi overtatt dette arbeidet fra fylkesmennene. Et kritisk punkt ved overtakelse var å utvikle en IKT-løsning som kunne effektivisere forvaltningen av tilskuddet, ettersom arbeidsprosessene hos fylkesmennene i stor grad var basert på manuelle løsninger.

En IKT-løsning ble utviklet høsten 2012 og har ført til en effektivisering av utbetalingene¹⁹.

Et viktig verktøy i tilskuddsforvaltningen er NIR, som skal dokumentere enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogrammet som IMDi er ansvarlig for. I introduksjonslovens § 25 heter det at NIR kan omfatte "opplysninger som er nødvendig for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i loven her og norskopplæring for asylsøkere".

Fra 2013 har IMDi også fått ansvaret for en ny tilskuddsordning – utviklingsmidler til kommunenes integreringsarbeid. IMDi har mottatt 140 søknader fra 93 kommuner med et samlet søknadsbeløp 94 mill. kr, hvorav det er bevilget 32 mill. kr. IMDi har igangsatt en følgeevaluering 2013–2015 for å systematisere kunnskap om ordningen fungerer effektivt og etter intensjonen.

I 2013 er forsøksordningen Ny sjanse (som har eksistert siden 2005) blitt avviklet og erstattet med en fast tilskuddsordning kalt Jobbsjansen, som IMDi har fått ansvaret for. I løpet av året har 43 kommuner eller bydeler mottatt tilskudd til i alt 52 Jobbsjansen-prosjekter.

Arbeidet med integrering i kommunene blir ellers finansiert av kommunenes frie inntekter (skatt og rammetilskudd) og andre øremerkede tilskudd forvaltet av andre statlige organer²⁰.

IMDi leder arbeidet i Beregningsutvalget²¹, som kartlegger kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Beregningsutvalgets analyse er en del av beslutningsgrunnlaget når kommende års tilskuddssatser fastsettes. For 2012 viste beregningen at kommunenes estimerte utgifter var høyere enn tilskuddene fra staten, og satsene ble øket i 2013. Totalt ble rammen for integreringstilskuddet økt med ca. 500 mill. kr.

IMDi bruker rapportene fra Beregningsutvalget bl.a. i sitt påvirkningsarbeid overfor kommunene, for å vise hvordan den enkelte kommune ligger an sammenliknet med andre kommuner. Tabell 4.5 gir en oversikt over tilskuddsordningene IMDi forvalter i 2013.

¹⁹ I november 2012 ble det gjennomført et pilotprosjekt i IMDi Nord, der utbetalingsløsningen ble brukt til å utbetale tilskudd for 3. kvartal 2012 til kommunene i Troms. Alle IMDis regionkontorer var til stede og fikk delta på søknadsbehandling, utbetaling og utsending av brev. Alle regionkontorer hadde tidligere på høsten vært på hospitering hos fylkesmenn i egen region. Pilotprosjektet var vellykket. Nye løsninger fungerte som de skulle og ytterligere opplæring gjennomført.

²⁰ Kunnskapsdepartementet: Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere og Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Bufetat: Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger ved at kommunale utgifter til barnevernstiltak refunderes

²¹ www.imdi.no/no/Tilskudd/Beregningsutvalget

Tabell 4.5 Oversikt over tilskuddsordninger 2013 basert på tildelingsbrev til IMDi

Nr.	Tilskudd	Kort om innhold i ordningene
1	Integreringstilskudd Kr 5 090 852 000	Målgruppen er personer med oppholdstillatelse iht. utlendingsloven og familiegjenforening og utbetales til kommuner som ramme pr. hode over en 5-årsperiode.
2	Særtilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap Kr 1 648 676 000	Målgruppen er voksne innvandrere med opphold og rett og plikt til opplæring. Består at et persontilskudd og grunntilskudd som utbetales til kommunene pr. hode. IMDi har i 2013 overtatt forvaltningen av tilskuddet fra Fylkesmannen
3	Særskilt tilskudd til bosetting av enslige mindreårige kr 314 268 000	Kommunene får et tilskuddsbeløp pr. person.
4	Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner Kr 51 094 000	Skal bidra til å styrke deltakelsen i organisasjons- og samfunnsliv, og er fordelt på syv ordninger 1) Lokale innvandrersorganisasjoner, 2) Kontakt mellom myndigheter og organisasjoner, 3) særlig utsatte innvandregrupper, 4) tvangsekteskap, 5) informasjonstiltak til innvandrere, 6) nasjonale ressursmiljø på integrering, 7) Organisasjoner og frivillige i Groruddalen / Søndre Nordstrand
5	Tilskudd til utviklingsmidler for kommunale innvandreriltak Kr 3 2 000 000	Styrke arbeidet med integrering og helhetlig planlegging i kommunene. Målgruppen er innvandrere fra navngitte land samt flyktninger og familiegjenforente. Ordningen skal bidra til å utvikle og dokumentere metoder som øker kvaliteten og bedrer gjennomføringen og resultatoppgjøret i kommunenes integreringsarbeid og er ny fra 2013.
6	Tilskudd Jobbsjansen Kr 57 000 000	Skal bidra til kvalifisering for arbeid for hjemmeværende kvinner, kvinner på overgangsstønning og ungdom på sosialhjelp. Forsøksordning fra 2005 og fast ordning fra 2013 som kommuner kan søke på.
7	Tilskudd til handlingsplan mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse Kr 220 000	Videreføring av samarbeidsprosjekter i utvalgte regioner

Regjeringen har økt integreringstilskuddet med 327,8 mill. kr i 2014. Men dette omfatter også det såkalte skoletilskuddet, som er avvirket fra 1. januar 2014 og lagt inn integreringstilskuddet. Ser man bort fra dette, er økningen på 250 mill. kr. Regjeringen varsler i Sundvolden-erklæringen at de vil utrede hvordan bosettingsarbeidet kan effektiviseres og hvordan tilskuddsordningene bør innrettes.

4.5.2 Funn og analyse

God kvalitet på tilskuddsforvaltningen

Respondentene i internundersøkelsen skårer IMDi høyt (4,7) når det gjelder økonomisk kontroll på forvaltningen av per capita-tilskuddene. Det vises bl.a. til Riksrevisjonens rapport 2010 som bekrefter kvaliteten på tilskuddsforvaltningen, og til gode interne retningslinjer i IMDi. *"Forvaltningen av tilskudd gjøres veldig bra. Komplisert sak, men vi har god kontroll" (leder sentralt).*

Tilskuddsforvaltningen skjer i dag manuelt. Det kommer inn krav fra kommunene på faste skjemaer (lastet ned fra IMDis nettside) som skannes inn og så behandles i det sentrale saksbehandlingssystemet og utlendingsdatabasen for utlendingsforvaltningen

(DUF²²). Deretter skrives det brev med tilskuddsbeløp, type tilskudd osv. som sendes manuelt til kommunen, samtidig som det går en elektronisk utbetalingsfil til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) for utbetaling. Systemet vurderes som trygt, der hvert enkelt tilskudd behandles manuelt. Det skjer få feil, og når det skjer, får IMDi beskjed fra kommunen. Inntrykket er at IMDi har hatt stor oppmerksomhet om den økonomiske styringen av tilskuddsmidlene. Men det har vært for lite fokus på utvikling av de administrative systemene, særlig IKT, med det resultat at prosessen preges av manuelle operasjoner og tungvinte systemer og rutiner.

Flere respondenter i kommuneundersøkelsen gir uttrykk for at det er tungvint at forvaltningen av tilskuddene til enslige mindreårige er fordelt på ulike statlige aktører²³.

Forvaltningen av skjønsmessige tilskudd oppfattes som for omstendelig

Tilskudd som gis til kommunene gjennom søknader som IMDi reelt vurderer, har økt. For 2013 gjelder dette utviklingsmidler til kommunene og Jobbsjansen. Dette er tilskudd som IMDi kan koble til sin pådriver- og kunnskapsutviklingsrolle overfor kommunene, ved at tildeling av midler kobles til krav om systematisk utviklingsarbeid på prioriterte områder. Ansatte i IMDi mener å registrere at det er stor tretthet i en del kommuner når det gjelder å søke prosjektmidler, fordi midlene er lite forutsigbare over tid og krever relativt mye arbeid. Både i internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen er det informanter som mener prosedyrene er for omstendelige og lite effektive i forhold til størrelsen på midlene. Det gjelder f.eks. kommunale utviklingsmidler. Noen kommuner sier de har latt være å søke av den grunn. Sitat: "*Søknadsprosessen er tungvint og krever for mye ressurser – vi kvier oss for å søke.*" Men samtidig går det fram at IMDi har tatt fatt i oppgaven med de kommunale utviklingsmidlene på en god måte, og legger vekt på at regionkontorene skal etablere en ensartet praksis. Det ser altså ut til at ordningen er i ferd med å finne sin form.

Tilskudd til frivillighet er fordelt på en rekke ordninger. I internundersøkelsen stiller enkelte spørsmål ved nytten av tilskuddene til de frivillige, slik ordningen praktiseres i dag med mange små beløp til mange mottakere²⁴ og mener i tillegg at rapporteringen er mangelfull. Det hevdes at det er for lite kunnskap om hvordan disse tilskuddene fungerer.

NIR – et tungvint og mangelfullt system for forvaltning av norsktilskuddet

Informantene i internundersøkelsen og i kommunene er enige om at det er behov for å forbedre statistikken i NIR, og at NIR ikke fungerer godt nok som system. Riksrevisjonens rapport i 2010 påpekte det samme. Systemet er teknisk og administrativt tungvint, med mye manuelt arbeid og til dels mangelfull datakvalitet. Videreutvikling av systemet fra 2010 resulterte i nye NIR-versjoner mot slutten av 2011. I 2012 ble det identifisert en rekke feil og mangler i kjølvannet av de nye versjonene, med et økt antall supphørvendelser fra kommunene som resultat. Det dreide seg bl.a. om systemfeil i NIR, mangelfull visning av korrekt rettighetsstatus på enkeltpersoner i systemet og nye krav til kommunene mht. registrering. Det er nå besluttet å utvikle et nytt NIR som del av IKT-satsingen IMPact. Dagens NIR skal opprettholdes inntil nytt NIR er på plass i 2014.

²² DUF er det sentrale saksbehandlingssystemet og utlendingsdatabasen for utlendingsforvaltningen. Systemet brukes av Utlendingsdirektoratet, Politiet, Utlendingsnemnda, og Skattedirektoratet og støtter registrering, behandling og rapportering av alle utlendings- og flyktningsaker.

²³ Bufetat forvalter tilskudd/refusjonsordning for kommunene ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

²⁴ Ifølge virksomhets- regnskapsrapporten pr. 30.6.2013 ble det i 2012 innvilget kr 10 445 803 fordelt på 693 aktiviteter og tiltak

Forventninger til Impact – nytt IKT-system for å effektivisere bosettings- og tilskuddsarbeidet

Ved etableringen av IMDi ble det forutsatt at IMDi skulle benytte seg av UDIs og UNEs IKT-system UTSYS. Systemet viste seg ikke å tilfredsstille IMDis behov for et saksbehandlingssystem, og IMDi har derfor utviklet sine egne systemer underveis. Men fortsatt utføres mye arbeid manuelt.

Det utvikles nå et helhetlig saksbehandlingssystem for å kunne effektivisere IMDis bosettings- og tilskuddsarbeid. Systemet skal bidra til å redusere tiden fra vedtak om bosetting til bosetting er gjennomført. Impact er IMDis største IKT-satsing så langt²⁵, og er et ressurskrevende prosjekt. Systemet skal dekke IMDis behov for virksomhets-systemer og dekke områdene for tilskudd, bosetting og forvaltning av NIR for bedre å kunne forvalte norsktilskuddet. Impact Basis Plattform ble godkjent i 2013 og forventes ferdigstilt i 2017. NIR-delen har førsteprioritet og forventes som nevnt ferdigstilt i 2014. Det skal utvikles nye løsninger og verktøy for bosettingsprosessen, og arbeidet med å standardisere de ulike bosettingsprosessene er igangsatt for å kunne spesifisere kravene til bosettingsverktøyet i Impact.

4.5.3 Andre forvaltningsoppgaver

Nasjonal fagmyndighet for tolking

IMDi er nasjonal fagmyndighet for tolking i offentlig sektor, og iverksetter tiltak som skal bedre tolkingens kvalitet. Dette innebærer bl.a. at IMDi har bevillingsansvar for statsautorisasjon av tolker, og system- og driftsansvar for Nasjonalt tolkeregister.

Pr. 30.06.13 er 1345 tolker oppført i Nasjonalt tolkeregister (NT), og målet om 1330 er dermed allerede nådd. Etterspørselen etter tolker er økende, og det stilles større krav til kvalitet i tolkingen. Registeret har ulike kvalifikasjonskategorier, og kvalifisering til NTs høyeste kvalifikasjonskategorier skjer gjennom tolkeutdanning og statsautorisasjon ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

Tospråklig sjekk for potensielle tolker (ToSPoT) er en tospråklig ordforrådstest som er brukt som den første «slusen» i UDIs rekrutteringsprogram for tolker til asyl-intervjuene. ToSPoT bidrar bl.a. til en nødvendig standardisering på tolkefeltet. Utilstrekkelige ressurser over lengre tid har ført til manglende vedlikehold og utvikling av ToSPoT, noe som gjør testen sårbar og setter kvaliteten på prøve. IMDi undersøkte i fjor om testen kan ivaretas av andre instanser, og arbeider nå med å finne en løsning som kan sikre en permanent og stabil finansiering.

Vi har fått få tilbakemeldinger i internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen på hvordan IMDi ivaretar rollen som nasjonal fagmyndighet. De få som har kommentert dette, mener at rollen ivaretas godt.

Tilsyn med introduksjonsloven

Fra og med 2013 har Fylkesmannen fått ansvar for å føre tilsyn med introduksjonsloven. Ifølge tildelingsbrevet er IMDis rolle å fastsette hvilke temaer som skal gjøres til gjenstand for tilsyn. Tilsynsystemene skal fastsettes for tre år av gangen. Som del av oppgaven skal IMDi vurdere behovet for årlige samlinger med fylkesmennene og eventuelt andre tiltak for å fremme fylkesmennenes kompetanse og motivasjon på dette området. IMDi skal også oppsummere resultater fra tilsynsrapportene og anbefale eventuelle endringer i regelverk og rutiner overfor departementet. I 2012 ble det gjennomført tilsynspiloter i utvalgte fylker for å høste erfaringer til utarbeidelse av tilsynsinstruks, metodehåndbok og maler for tilsynsdokumenter. En av erfaringene fra pilotene var at er behov for avklaringer og tolkninger av introduksjonsloven fra departementet²⁶.

²⁵ Basert på virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 30.6.2013 Del III IKT-utvikling/Impact

²⁶ Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 30.6.2013

4.5.4 Agenda Kaupangs vurdering

Trygg tilskuddsforvaltning med potensial for effektivisering

IMDi forvalter tilskuddsordninger til en samlet verdi av ca. 7,7 mrd. kr, hvorav de største er integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunns-kunnskap for voksne innvandrere. Så å si alle midlene går til kommunene. Mindre enn en prosent går til frivillig virksomhet. Tilskuddene er mer enn fordoblet i perioden fra 2006 til 2013. Veksten skyldes først og fremst en samlet økning av integrerings-tilskuddet pga. økt tilskuddsbeløp og at flere omfattes av ordningen, men også at IMDi har fått ansvar for andre tilskudd i løpet av perioden.

Vårt inntrykk er at IMDi har god kontroll på tilskuddsforvaltningen. Men arbeids-prosessene er i stor grad manuelle, og det har vært lagt for liten vekt på å utvikle hensiktsmessige, IKT-baserte saksbehandlingssystemer. Gjennom satsingen på det nye systemet IMPact, som også omfatter en ny versjon av NIR, må en forutsette at arbeidsprosessene vil forbedres og effektiviseres vesentlig i løpet av de nærmeste årene.

For IMDi er det viktig å disponere prosjekt- og utviklingsmidler som kan styrke IMDis arbeid som pådriver for god integrering overfor kommunene. Det er fremkommet enkelte kritiske synspunkter på at prosedyrene for å søke utviklingsmidler er for omstendelig og lite effektive i forhold til størrelsen på midlene som tildeles. Likeledes reises det spørsmål om nytten og effekten av tilskuddene til frivillige organisasjoner som fordeler seg på mange ordninger med mange små beløp til mange mottakere. IMDi bør vurdere å se nærmere på innretningen av og bruken av slike tilskudd, herunder hvordan saksbehandling og rapportering kan effektiviseres.

4.6 Faglig premissleverandør for politikkutvikling

4.6.1 Beskrivelse

Som fagdirektorat har IMDi en viktig rolle som faglig premissleverandør for politikk-utvikling på integrerings- og mangfoldsområdet. Rollen innebærer å bistå og gi faglige bidrag til BLD som fagdepartement på området. Arbeidet omfatter bidrag til regelverksendringer, stortingsmeldinger, utredninger, høringer m.m. Disse oppgavene er delvis gitt gjennom tildelingsbrevet til IMDi, dels gis de som løpende oppgaver (tilleggsbestillinger) gjennom året.

4.6.2 Funn og analyse

Det er generelt et tett samarbeid mellom departement og IMDi, og IMDis kompetanse og kapasitet etterspørres av departementet. IMDi har bidratt med kompetanse og ressurser til omfattende utredningsarbeid i NOU-er og stortingsmeldinger, eksempelvis til Brochmannutvalget²⁷, Kaldheimutvalget²⁸ og Meld. St. 6 (2012–2013): *En helhetlig integreringspolitikk – Mangfold og fellesskap*.

IMDi er i tildelingsbrevet bedt om å ta høyde for mange tilleggsbestillinger, og dette er med i IMDis virksomhetsplan. Ifølge årsrapporten for 2010 mottok IMDi 400 tilleggs-bestillinger fra departementet, utover det som var planlagt eller varslet. Pr. d.d. finnes ingen slik oversikt, fordi IMDi ikke lenger registrerer slike bestillinger. Gjennom årene har det vært noe ulike oppfatninger i IMDi og departementet om hva som skal klassifisere som tilleggsbestilling. Alle større tilleggsbestillinger gis formelt skriftlig, mens små bestillinger gis mer uformelt. Det er etablert rutiner med faste kontakt-personer i både IMDi og departementet for å koordinere arbeidet med tilleggs-bestillinger.

²⁷ NOU 2011:7 Velferd og migrasjon – Den norske modellen

²⁸ NOU 2011:–14 Bedre integrering

Vurderingene i internundersøkelsen er at IMDi i hovedsak leverer godt i rollen som faglig rådgiver til BLD (gjennomsnittskår 4,3). IMDi oppfattes som lojal og profesjonell i sine leveranser til departementet.

Flere av våre informanter etterlyser at IMDi bør bli en *tydeligere* rådgiver overfor BLD. Eksempelvis reises det spørsmål ved om IMDi gir BLD tydelige råd om hvilke handlingsalternativer som er nødvendige for å bosette flyktninger raskt.

4.6.3 Agenda Kaupangs vurdering

Lojal og profesjonell faglig rådgiver, men bør bli tydeligere

Vårt inntrykk er at IMDi fungerer godt som faglig rådgiver for politikkutvikling overfor BLD som fagdepartement, når det gjelder bistand til departementet med kompetanse og kapasitet i større utredningsarbeider og leveranser på tilleggsbestillinger og høringer gjennom året.

Vi er imidlertid usikre på hvor tydelig IMDi er overfor departementet i alle sammenhenger. Det henger sammen men hvordan rollen som kunnskapsutvikler ivaretas. I avsnitt 4.2 mente vi at IMDis kunnskapsutvikling stort sett er relevant og nyttig, men at den har vært for fragmentert og manglet forankring i en helhetlig, overordnet analyse av prioriterte kunnskapsbehov. Vi spør også om IMDi som kunnskapsutvikler kan innta en tydeligere rolle som "overvåker" av utviklingen av integrering og mangfold i samfunnet. IMDi bør ha ambisjoner om å kunne gi bedre overordnede analyser av hvilke implikasjoner viktige utviklingstrekk og ny kunnskap bør ha for politikktutvikling, herunder hva som bør være bidrag fra sektormyndigheter og kommuner²⁹.

Det til hører rollen som direktorat å overvåke virkningene av den politikk som føres og melde dette tilbake til departementet på en tydelig måte, slik at departementet kan vurdere endringer i politikken. I avsnitt 4.4 pekte vi på at IMDi bør formidle tydeligere til departementet at dagens bosettingspolitikk ikke virker etter hensikten, og foreslå tiltak som er nødvendige for å lykkes bedre.

For at IMDi skal kunne innta en slik rolle, er det viktig at direktoratet opplever å være tilstrekkelig uavhengig av departementet og opptrer med den nødvendige selvstendighet. Det kan tenkes at den tette relasjonen mellom departement og direktorat kan gjøre IMDi mindre tydelig som rådgiver for politikkutvikling i denne sammenheng. Dette er dels en generell utfordring som gjelder forholdet mellom ethvert departement og direktorat, gjennom ønsket om å ha gode relasjoner og et godt samarbeid. Men for IMDis vedkommende kan utfordringen være forsterket gjennom de mange oppdragene IMDi utfører for BLD gjennom året, der IMDi har rollen som et fast utredningsorgan for departementet og kanskje også arbeider på departementets premisser. I så fall krever det at IMDi blir mer bevisst hva som ligger i rollen, og at direktorat og departement har en omforent forståelse av den.

²⁹ Det er utarbeidet et notat med prioriterte målområder for kunnskapsutviklingen i perioden 2014–2017, behandlet av Direktørmøtet 12.11.2013

5 IMDi forhold til kommunene

I dette kapitlet redegjør vi for ansvars- og oppgavefordelingen mellom IMDi og kommunene i arbeidet med bosetting og integrering og hvordan samarbeidet fungerer.

5.1 Beskrivelse av forholdet mellom IMDi og kommunene

5.1.1 Bosetting

Som nevnt er det kommunene som selv bestemmer om og hvor mange flyktninger de ønsker å bosette, mens det tilligger IMDi å anmode kommunene om å bosette flyktninger i henhold til de nasjonale behovene fastsatt av Nasjonalt utvalg for bosetting. IMDi legger til rette for bosetting bl.a. gjennom forvaltning av integrerings-tilskuddet, kunnskapsutvikling og ulike former for påvirknings- og formidlingsarbeid. Det er en utfordring å få kommunene til å bosette mange nok, raskt nok i forhold til behovet og de nasjonale mål.

5.1.2 Kvalifisering og integrering av nyankomne flyktninger

Kommunene har ansvar for introduksjonsprogrammet og skal tilrettelegge for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Ansvaret er regulert i introduksjonsloven. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet.

IMDi rolle er å forvalte tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere basert på NIR. I tillegg forvalter IMDi enkelte øremerkede tilskudd og driver kunnskapsutvikling og ulike former for påvirknings- og formidlingsarbeid med fokus på kvalifisering og integrering (se kapittel 4).

5.1.3 Samfunnsplanlegging og tjenester til alle innbyggere

Kommunene har ikke bare ansvar for gruppene som har lovfestet rett til introduksjonsprogram eller norskopplæring, men for tjenesteutvikling for alle innbyggere i kommunen inklusive *alle* innvandrergrupper: arbeidsinnvandrere, familiegjennforente, norskfødte med innvandrerforeldre og nyankomne flyktninger³⁰.

5.1.4 Samarbeidsavtaler med kommunene

I IMDi strategi fra 2012 er det gitt en egen omtale av samarbeidet med kommunene. Samarbeidet har to strategiske mål. For det første skal IMDi styrke samarbeidet om bosetting og kvalifisering av flyktninger og deres gjenforente familiemedlemmer. For det andre skal IMDi bistå kommunene i samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester og forvaltning til en mangfoldig befolkning. IMDi skal tilby *“en målrettet oppfølging av kommuner med en stor innvandrerandel i befolkningen gjennom samarbeidsavtaler med kommunens toppledelse”*. Som følge av disse ambisjonene satte IMDi i 2012 i gang et arbeid med å inngå samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner. Et kjennetegn ved avtalene var at de skulle ha et flerårig perspektiv og være forpliktende for begge parter. Strategien sier at IMDi skal prioritere samarbeidsavtaler med kommuner etter følgende kriterier: endring og endringstakt i innvandrerbefolkningen, og kommunenes betydning som bosettingskommune for flyktninger.

³⁰ Plan- og bygningsloven krever bl.a. at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal legges til grunn for kommunens egen virksomhet og for statens og regionale myndigheters virksomhet i kommunen.

5.2 Funn og analyse

5.2.1 Innholdet i og betegnelse på samarbeidsavtalene

Det er IMDis regionkontorer som er tillagt ansvaret med å inngå avtaler med kommuner i sine respektive regioner, og det har vært opp til regionene selv å bestemme hvordan arbeidet skal legges opp, herunder hvilke og hvor mange kommuner en skal ta initiativ overfor. Med unntak av region Sør er alle IMDis regionkontorer engasjert i arbeidet med å etablere samarbeidsavtaler med utvalgte kommuner, og har hatt dette som en prioritert oppgave i 2012 og 2013. I løpet av 2012 hadde IMDis regionkontorer etablert avtaler med 35 kommuner, og pr. 30.6.2013 var dette økt til i alt 57 kommuner. Regionkontor Sør har bevisst valgt ikke å satse på denne typen samarbeidsavtaler, men forsøker å følge opp strategien på annen måte for å få til et langsiktig og forutsigbart arbeid med kommunene (se avsnitt 5.2.2).

Disse kommunene har hittil i år 2396 vedtaks plasser om bosetting (ultimo november 2013). Som regel binder kommunene seg gjennom disse avtalene til å bosette over flere år.

Et viktig element i strategien er at avtalene skal inngås på strategisk nivå i kommunene (rådmann eller ordfører) for sikre lederforankring.

Vi har sett nærmere på fem samarbeidsavtaler mellom IMDi og kommunene Ski, Drammen, Haugesund og Levanger samt bydel Stovner i Oslo. Avtalene er gitt ulike navn. Tre av avtalene (Drammen, Haugesund og Levanger) er kalt samarbeidsavtaler, én er kalt partnerskapsavtale (Ski), og for bydel Stovner brukes både begrepet «samarbeidsavtale» og «partnerskapsavtale». I region Vest og region Midt brukes begrepene Includio-avtale, henholdsvis K+ avtale. I region Nord heter de KINN-avtaler. De ulike navnene på avtalene skal ikke ha betydning for form og innhold. Men avtalene er likevel av svært ulik karakter både når det gjelder innhold og omfang. I det følgende omtaler vi ulike forhold for de fem avtalene.

Formålet er formulert ulikt i avtalene. I Ski er formålet med avtalen «å styrke integrerings- og inkluderingen av innvandrere i Ski kommune, og at integreringsarbeidet blir forankret i kommunens planverk». Avtalen med bydel Stovner har en identisk formulering av formålet. I Drammen skal partene «få og utvikle innsikt, idéer og kunnskap knyttet til det flerkulturelle Drammen som verksted». I Haugesund blir det lagt vekt på et «helhetlig og langsiktig samarbeid (...) på felt som bosetting, integrering og kvalifisering».

Samarbeidsområder. Bosetting er omtalt i alle avtalene som et samarbeidsområde. I to av avtalene heter det at partene skal samarbeide om «rask og jevn bosetting». Ellers er områdene for samarbeid nevnt med formuleringer som «tilpassede tjenester til hele befolkningen», «økt sysselsetting blant innvandrerbefolkningen», «gjensidig kunnskapsutvikling» og «løpende prosjektutvikling». Formuleringene er preget av stikkord som bare delvis er konkretisert i form av tiltak.

Forpliktelser. I avtalen med Drammen heter det at «samarbeidet i det enkelte prosjekt skjer på den måten den enkelte prosjektansvarlige finner hensiktsmessig». I avtalen med Levanger er forpliktelsene til partene kortfattet omtalt. F.eks. skal kommunen «delta og bidra på nettverkssamlinger», mens IMDi skal «arrangere nettverkssamlinger (minimum 1 per år)». Andre avtaler er mer konkrete: Det er utarbeidet aktivitetsplaner for samarbeidet med Stovner for 2012 og for samarbeidet med Ski for perioden fra 2012 til 2016. I avtalen med Haugesund er det skrevet at det skal utarbeides en aktivitets- og tiltaksplan som skal oppdateres årlig. Det er med andre ord store forskjeller i hvor konkret forpliktelsene er beskrevet i de ulike planene.

5.2.2 Status for arbeidet med samarbeidsavtaler

Regionkontor Midt har inngått med ni prioriterte kommuner, og var den første regionen som inngikk formaliserte avtaler. Avtalene fokuserer på bosetting og introduksjonsordningen. Det gjennomføres årlige planleggingsmøter med rådmennene for å få oversikt over utfordringer og hva IMDi kan bidra med. Planene legger grunnlaget for utforming av tiltak, oppfølging og arbeidsmøter på operativt nivå. Arbeidet med samarbeidsavtalene omtales som ressurskrevende, men erfaringen er at det oppnås bedre resultater i disse kommunene. Det er lagt vekt på at kommunen selv skal "eie" problemstillingene og analysene som legges til grunn for planer og aktiviteter i avtalen. Regionkontoret vurderer å inngå flere avtaler og vil evaluere resultatene i 2014.

Regionkontor Indre Øst har inngått samarbeidsavtaler med to kommuner, og har konkrete planer om å etablere avtaler med ytterligere fem i høst og flere neste år. Erfaringen er at samarbeidsavtalene er et godt verktøy og at kommunene opptrer seriøst og følger opp det som er avtalt. Avtalene bidrar til å systematisere arbeidet. Kontoret opplever å ha et godt samarbeid med øvrige kommuner.

Regionkontor Øst har inngått partnerskapsavtale med åtte kommuner (egentlig 12, fordi fem bydeler i Oslo inngår i den ene). Avtalene går over flere år – for Groruddals-satsingen til 2016, de øvrige til 2015. I avtalene er det lagt grunnlag for ulike tiltak, oppfølging av tiltakene og drøfting av fremtidige behov. Regionkontoret mener at et slik avtalebasert, langsiktig arbeid gir større effekt enn tidligere, og gir en plattform både for kontakt med kommunens ledelse og fagfolk på operativt nivå. Kontoret ønsker i prinsippet å inngå avtaler med flere kommuner, men viser til at det ressurskrevende arbeidet med bosetting gjør det vanskelig å prioritere.

Regionkontor Nord har inngått avtale med fem kommuner, kalt KINN-kommuner (Bodø, Narvik, Sortland, Alta, Harstad) og er i ferd med etablere åtte-ti avtaler til (Lenvik, Vestvågøy, Vadsø, Vågan, Tromsø, Sør-Varanger, Hammerfest, Rana og muligens et par til). Avtalene omfatter arbeid knyttet til bosetting, kvalifisering og likeverdige tjenester m.m. Hver avtale omfatter en handlingsplan, og det holdes to møter i året: ett om bosetting og ett om kvalifisering. Andre temaer kan også tas opp. Samarbeidsavtalene oppfattes som et viktig bidrag for å nå bosettingsmålene og et grunnlag for også å kunne arbeide på andre områder. Samtidig vedgås det at det er forskjell på hvor godt kommunene følger opp avtalene. Avtalene bidrar til en bedre forankring på ledernivå. Intensjonen med KINN-kommunene er også at de skal hjelpe de mindre kommunene, selv om dette ikke er konkret avtalt. Slik blir effekten av en KINN-avtale større ved at flere kommuner nyter godt av en avtale.

Erfaringene i *region Vest* skiller seg fra de andre. Regionkontoret har inngått ni samarbeidsavtaler, og mener at disse så langt har gitt få resultater. Arbeidet har vært ressurskrevende og tatt oppmerksomheten bort fra de kortsiktige bosettingsutfordringene. Oppfatningen er likevel at samarbeidsavtaler kan ha positiv effekt på sikt, fordi de kan bevisstgjøre og ansvarliggjøre kommunene i det langsiktige arbeidet.

Regionkontor Sør har bevisst valgt ikke å satse på denne typen samarbeidsavtaler, men forsøker å følge opp strategien på annen måte for å få til et langsiktig og forutsigbart arbeid med kommunene. Kontoret har satset på et par FoU-prosjekter som har hatt til hensikt å styrke samarbeidet mellom arbeidsgivere og kommunenes kvalifiseringsapparat, herunder ett som omfatter fire kommuner i Midt-Telemark. Regionkontoret er dessuten i planleggingsfasen av en offensiv overfor Grenlands-kommunene Porsgrunn, Skien og Bamble, som har et mer langsiktig samarbeid som mål. For øvrig tar kontoret initiativ til et antall møter hvert år med utvalgte kommuner for å drøfte relevante temaer, bl.a. anmodningen om bosetting i kommunene de neste tre årene, arbeid med introduksjonsordningen m.m. Det legges vekt på å få med

kommuneledelsen, og tidvis møter i kommunestyrene. Høsten 2013 er det planlagt 13 møter. Kontoret gjør årlige analyser av hvilke kommuner man vil prioritere å ha møter med.

Flere av de interne informanter legger vekt på betydningen av å forvalte skjønnsbaserte tilskudd som Jobbsjansen og Kommunale utviklingsmidler i tilknytning til samarbeidsavtalene. Dette bidrar til en mer målrettet og strategisk bruk av begrensede midler.

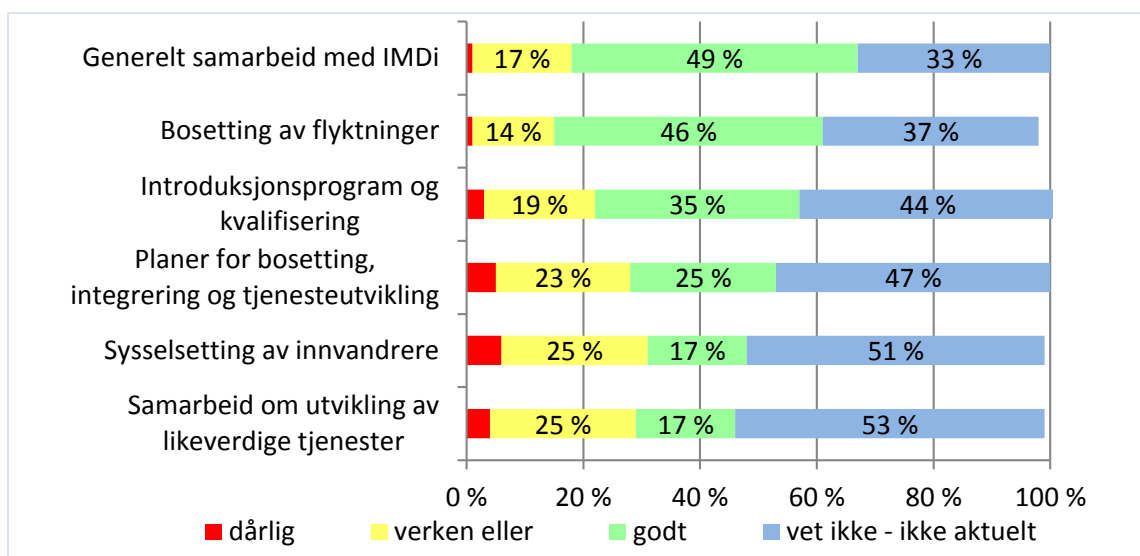
Omfanget av og hvordan kommuner som ikke har samarbeidsavtaler, blir fulgt opp, varierer mellom regionkontorene.

5.2.3 Positive tilbakemeldinger på samarbeidet med kommunene

IMDis kommunelederundersøkelse 2012

IMDi fikk i 2012 for tredje år på rad utført en spørreundersøkelse blant ordførere, rådmenn, og stabs- og økonomisjefer i norske kommuner, for å kartlegge kommunale ledes oppfatninger om bosetting og integrering av flyktninger i kommunen. Det ble registrert svar fra 94 prosent av kommunene.

I ett av spørsmålene blir informantene bedt om å svare på ulike forhold knyttet til samarbeidet med IMDi, og IMDs bidrag i til bosetting av flyktninger, introduksjonsprogrammet m.m. Spørsmålene omfattet altså både bosettings- og integreringsperspektivet. Neste figur viser fordelingen av ledernes svar.



Figur 5.1 Utvalgte resultater fra IMDis kommunelederundersøkelse 2012 om samarbeidet mellom kommunene og IMDi. Kilde: Comte analyse og egen bearbeiding

Halvparten av lederne var fornøyde med det generelle samarbeidet med IMDi, nesten like mange med bosettingsarbeidet, og vel en tredel var fornøyde med planleggingsarbeidet knyttet til bosetting, integrering og tjenesteutvikling. IMDi oppfattes altså å lykkes bedre med bosetting av flyktninger enn den bredere integreringsoppgaven. Andelen fornøyde synker med en økende andel av de som ikke vet, hvilket indikerer at en stor del av lederne ikke kjenner godt til IMDis rolle. Svært få mener at samarbeidet fungerer dårlig.

Undersøkelsene fra 2010 og 2011 viste samme hovedbilde.

Agenda Kaupangs kommuneundersøkelse og internundersøkelse

I vår kommuneundersøkelse og internundersøkelse, ble respondentene også bedt om å gi en samlet vurdering av hvordan samarbeidet mellom IMDi og kommunene fungerte. Resultatet viser at IMDi og kommunene vurderer samarbeidet i hovedsak som godt, og gir tilnærmet lik skår, hhv et gjennomsnitt på 4,4 (IMDi) og 4,3 (kommunene). Når det gjelder spørsmål om hvordan kommunene vurderer den samlede nytten av IMDis bidrag overfor kommunene, gir kommunene en gjennomsnittsskår på 4,1.

De fleste kommuneinformantene gir positive tilbakemeldinger på dialogen med IMDi i forbindelse med bosetting. Rutinene og rollefordelingen ser ut til å være godt kjent, og kommunene opplever at de får nyttig informasjon fra IMDi i forbindelse med bosettingen. Likevel sier noen kommuner at det har vært vanskelig å komme i kontakt med saksbehandlere, og at kommunikasjonen i for stor grad bare skjer skriftlig. En del av informantene uttrykker et behov for mer utfyllende informasjon om flyktningene som ønskes bosatt i kommunen, og noen av kommunene uttrykker også ønske om å kunne ha større påvirkning over hvem som skal bosettes i kommunen.

Flere informanter ønsker at det var tydeligere hva IMDi kan tilby ut over arbeid med bosetting av flyktninger og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Det hadde vært ønskelig med større klarhet i hva IMDi kan tilby av bistand når det gjelder integrering av innvandrere, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv. For noen av kommunene ser det til at IMDi samarbeidsavtalene har gjort det tydeligere hva IMDi kan tilby kommunene i integreringsarbeidet.

Det er ingen uklarhet når det gjelder den formelle ansvarsdelingen mellom IMDi og kommunene i bosettings- og integreringsarbeidet. Men noen av kommuneinformantene mener at ansvarsdelingen og samordningen mellom IMDi og andre statlige organer kan fremstå som uklar. De ønsker større grad av samordning mellom IMDi og statlige sektormyndigheter som UDI, Husbanken og Bufdir, og mener at IMDi kan spille en slik samordningsrolle.

De fleste *kommunene med samarbeidsavtaler* gir positive tilbakemeldinger. Flere peker på at avtalen kan bidra til større forutsigbarhet og langsiktighet i bosettingsarbeidet, og legge til rette for at samarbeidet med IMDi i større grad kan rettes mot integreringsarbeid som sådan. Samtidig er svarene til dels preget av at avtalene er inngått relativt nylig. Noen av informantene har lite kunnskap om innholdet i avtalen, og noen mener at det har kommet lite ut av avtalen. Enkelte mener også at samarbeidsavtalen er lite konkret og innebærer for få forpliktelser fra IMDis side.

Hovedinntrykket er likevel at kommunene er positive til at partnerskapsavtalene åpner for et bredere samarbeid med IMDi – ut over bosettingsarbeidet – og er fornøyd med det utvidede perspektivet. Noen mener at IMDi i større grad også burde ha vært i dialog med kommunens politiske organer.

Noen av informantene i kommunene som ikke har samarbeidsavtale gir uttrykk for at de ønsker en slik avtale med IMDi, mens andre mener at det ikke er behov for en slik avtale. Noen gir også uttrykk for at de trenger mer informasjon om innholdet i en ev. avtale før de kan ta stilling til om dette er en vei å gå.

Noen sitater fra kommunene illustrerer hovedinntrykket:

- *Vi har nettopp inngått partnerskapsavtale. Vi har tro på den – den fokuserer mer på integrering og ikke bare bosetting. Det er viktig for oss i voksenopplæringen*
- *Vi har ikke satt spørsmålet om samarbeidsavtale på dagsorden, fordi samarbeidet går så bra*

- *Mitt bilde er at IMDi er instrumentet for bosetting. Jeg vet de har jobbet med andre temaer, men det har jeg ikke opplevd i vårt arbeid.*
- *Vi kjenner IMDi, men kjenner de oss? Vi har bedt om halvårlige drøftingsmøter, men det har vært vanskelig å få til. Vi savner en mer langsiktig plan. Ofte går det langt ut på året før vi hører noe*

Et eget poeng knyttet til bosetting av enslige mindreårige bør nevnes. Flere kommuner i region Nord som bosetter enslige mindreårige, har opplevd overgangen fra et regionalt til sentralt bosettingsregime for denne gruppen som utfordrende. Det sentraliserte ansvaret ble først lagt til IMDi Vest³¹, hvilket for noen kommuner førte til dårligere kontakt med IMDi, med mindre bosetting av enslige mindreårige i kommunen som resultat. Det vites ikke om situasjonen er forbedret etter at ansvaret ble overført til IMDi Nord.

5.3 Agenda Kaupangs vurdering

IMDi har kommunene som prioritert målgruppe – både i strategien og i sitt praktiske arbeid. Både tilskuddsordninger, bosettingsarbeidet og påvirknings- og formidlingsarbeidet generelt er rettet mot kommunene.

Hovedinntrykket er at IMDi samarbeider godt med mange kommuner og at satsingen på samarbeidsavtaler er riktig. Arbeidet med samarbeidsavtaler startet for fullt i 2012, og det er for tidlig å evaluere effekten av arbeidet. Men tilbakemeldingene så langt er positive, både fra IMDis regionkontorer og de aktuelle kommunene. Vår vurdering er at samarbeidsavtalene særlig vil kunne ha betydning for det langsiktige integreringsarbeidet.

Likevel bør det i større grad etableres felles mål og ambisjoner for regionkontorenes arbeid med samarbeidsavtalene. I dag er det opp til kontorene selv å bestemme hvor mange avtaler de ønsker å inngå, hva avtalene skal inneholde og hvordan de skal følges opp. Vi mener det er behov for å gi mer enhetlige føringer for hvordan arbeidet skal drives, bl.a. når det gjelder hvor mange avtale som skal inngås, hva avtalene bør inneholde, hvordan de kan gjøres mer konkret og forpliktende (f.eks. årlige handlingsplaner). Arbeidet med avtalene bør følges opp og evalueres årlig, og gjøres til gjenstand for rapportering.

Erfaringene med samarbeidsavtalene er at de åpner for en ny type samarbeid som også kan resultere i at kommunene bosetter flere. Men erfaringene så langt gir ikke grunn til å tro at dette virkemiddelet vil være tilstrekkelig til å nå bosettingsmålene. Fortsatt er det slik at flertallet av flyktningene bosettes i kommuner uten samarbeidsavtale. IMDi må derfor fortsatt ha oppmerksomhet om og en tydelig strategi overfor disse kommunene.

³¹ Sentralt ansvar for enslige mindreårige er nå besluttet overført til region Nord fra region Vest

6 Forholdet til sektormyndighetene

6.1 Sektoransvaret og samarbeidet med sektormyndigheter

Den norske velferdsmodellen er i stor grad organisert etter sektorprinsipp, bl.a. ved en arbeidsdeling mellom stat og kommune. Også den statlige delen er sektorbasert ved at en rekke etater, som til sammen representerer den norske velferdsstaten, rapporterer til ulike departementer.

Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for IMDi's samarbeid med sektormyndighetene. IMDi skal som hovedprinsipp (ifølge strategien fra 2012) «ikke opptre på en slik måte at det fritar andre sektormyndigheter fra deres integreringspolitiske ansvar, men heller understøtte dem med relevant kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold».

IMDi samarbeider dermed med en rekke statlige sektormyndigheter, særlig velferdsdirektoratene. Samarbeidet er avgjørende for måloppnåelsen både i bosettings- og integreringsarbeidet, siden det er sektormyndighetene som har ansvar for mange av virkemidlene på integreringsfeltet.

I St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Formål, hovedoppgaver og målgrupper med opprettelsen av IMDi* legges det bl.a. vekt på at etaten skal (sitat)

- være et kompetansesenter for kommunene og andre samarbeidspartnere som arbeider med integrering og mangfold
- ta initiativ overfor sektormyndigheter om muligheter og barrierer ulike grupper av innvandrere står overfor, og bistå med råd og veiledning

Samordnings- og samarbeidsbehovet er betydelig. I tillegg til føringer på dette i styringsdokumenter som statsbudsjett, tildelingsbrev og Integreringsmeldingen (Meld. St. 6 (2012–2013) utviklet IMDi i 2012 strategien «Mangfold er hverdagen». I den står det bl.a. at:

«Kommunene melder til IMDi at manglende statlig koordinering på integrerings- og mangfoldsfeltet er en utfordring. Det er et stort potensial for IMDi og relevante sektormyndigheter å opptre mer helhetlig overfor kommunene. Langsiktig strategisk samarbeid for integrering og mangfold vil bidra til bedre og mer synlige resultater nasjonalt, regionalt og i kommunene strategiske mål i samarbeidet med sektormyndighetene.» Ifølge strategien fra 2012 skal IMDi:

- Styrke prioriterte sektormyndigheters måloppnåelse.
- Fremme samarbeid mellom statlige sektormyndigheter for å sikre bedre koordinert innsats overfor kommunene.
- Videreutvikle og tydeliggjøre sin rolle og sine tjenester som kompetansesenter.
- Styrke kommuners, sektormyndigheters og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold, slik at de kan utføre sine samfunnsoppdrag best mulig og endre sin praksis der det er nødvendig.

For å løse konkrete oppgaver skal IMDi opptre i fellesskap med statlige sektormyndigheter overfor kommunene. IMDi skal prioritere, konsolidere og videreutvikle et tett og forpliktende samarbeid på regionalt og nasjonalt nivå.

De viktigste statlige sektormyndighetene er

- Utlendingsdirektoratet
- Husbanken
- Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV
- Vox

- Utdanningsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Helsedirektoratet
- Likestillings- og diskrimineringsombudet

6.2 Viktige statlige sektormyndigheter

6.2.1 Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI skal sørge for å regulere innvandring gjennom behandling av søknader etter utlendingsloven og utlendingsforskriften. Etaten har ansvar for anskaffelse og oppfølging av landets asylmottak. I mottaket bor de som 1) venter på avklaring av sin asylsøknad, 2) har fått avslag og venter på eventuell klageprosess og/eller utvisning og 3) har fått innvilget opphold i Norge og som venter på bosetting. Det er kun sistnevnte gruppe IMDi har ansvar for å følge opp.

Når en asylsøker/flyktning får innvilget opphold i Norge, overtar IMDi ansvaret for å bosette vedkommende. Etter at vedkommende er underrettet om vedtaket om opphold, kontaktes aktuell IMDi-region, som får beskjed om vedtaket og underretter personen og asylmottak. Asylmottaket gjennomfører så en bosettingsamtale og registrerer opplysninger i et felles datasystem, som også inneholder en kvalifiseringsplan. Så lenge den bosettingsklare bor på mottaket, har imidlertid mottaket (og dermed UDI) «ansvaret» for vedkommende.

I tillegg til bosetting av asylsøker/flyktning som har fått innvilget opphold, har IMDi ansvar for å bosette overføringsflyktninger. Dette er flyktninger som bosettes etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR). Norge har en årlig kvote, som for tiden er på om lag 1200 personer, som økes med 500 for 2014 pga. krisen i Syria. Som regel er bostedskommune avklart når en overføringsflyktning kommer til Norge, hvilket betyr at de svært sjelden er innom et asylmottak før de bosettes. Overføringsflyktninger innvilges enten gruppevis, ved at en uttakskommisjon reiser til et land for å intervju og ta ut et større antall flyktninger, eller ved at UDI vurderer flyktningene enkeltvis på bakgrunn av en skriftlig henvendelse fra UNHCR. UDI har en egen enhet som håndterer overføringsflyktninger.

Når det gjelder enslige mindreårige, har UDI ansvar for å skaffe et botilbud for dem mellom 15 og 18 år. Som regel bor de i et asylmottak for voksne. IMDi har ansvaret for å bosette disse når de får innvilget opphold.

For enslige mindreårige flyktninger under 15 år har Bufetat ansvar for å skaffe et botilbud. Etter innvilget opphold har Bufetat også ansvar for å bosette, men det gjøres i dialog med IMDi. IMDi har sentralisert ansvaret for de enslige mindreårige under 15 år til ett regionkontor som dekker hele landet. Frem til 01.09.13 var dette region Vest. Fra 01.09.13 er dette ansvaret overført til region Nord.

UDI er også en viktig leverandør av prognoser og premisser overfor IMDi når det gjelder bosettingsbehov.

UDI og IMDi inngikk i 2006 samarbeidsavtaler på følgende tre områder: administrative fellestjenester, arbeidet med bosetting og arbeidet med enslige mindreårige. Disse avtalene har senere blitt revidert.

6.2.2 Husbanken

For å nå målsettingen om bosetting er IMDi avhengig av at kommunene lykkes med finne bolig til de som skal bosettes. I tillegg til kommunens egne ressurser er kommunen avhengig av å utnytte mulighetene som ligger i Husbanken, som er statens organ for å gjennomføre norsk boligpolitikk.

Siden både IMDi og Husbanken har kommunene som sin viktigste målgruppe, er begge på tilbudssiden overfor kommunene. De forvalter f.eks. begge tilskuddsmidler. IMDi forvalter flere tilskudd som støtter opp om bosetting og inkludering, mens Husbanken forvalter de boligsosiale virkemidlene. Det store skillet går imidlertid på IMDis ansvar for å bosette enkeltindivider, mens Husbanken i hovedsak forholder seg til kommuner (og ikke enkeltindivider).

Et viktig samarbeidsområde for IMDi og Husbanken er Groruddalssatsingen, som ble etablert i 2007 og varer fram til 2016. Målet for satsingen er å bedre miljø- og levekårene i et område med høy andel beboere med innvandrerbakgrunn og relativt lavt inntektsnivå. Satsingen inneholder bl.a. områdeløft³² og en plan som fokuserer spesielt på barn, unge og barnefamilier. De siste årene er det opprettet nye områdeløft i flere av de største byene.

Den viktigste koblingen mellom IMDi og Husbanken er imidlertid de ulike virkemidlene og tilskuddsordningen fra Husbanken som kommunene kan benytte for å bosette de som har fått innvilget opphold i landet, slik som tilskudd til utleieboliger, grunnlån og startlån.

IMDi har inngått samarbeidsavtale med Husbanken både sentralt og på regionalt nivå. Regionalt er det imidlertid variasjoner i avtalen, både mellom regionene og innen den enkelte region. Noen regioner har mer konkrete og forpliktende avtaler enn andre. Det er også betydelig variasjon i samarbeidet mellom IMDi og Husbanken regionalt. I region Midt koordinerer f.eks. IMDis satsing mot samarbeidskommuner med Husbankens satsing på boligsosiale utviklingsprogram. I andre regioner er det ikke slik koordinering.

6.2.3 Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV

I kapittel 5 har vi omtalt IMDis kontakt med flyktningkonsulenter og bosettingsansvarlige. I en del kommuner inngår disse i NAV-kontoret. I det følgende omtaler vi primært den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen, og det nasjonale fag- og forvaltningsansvaret de har overfor de kommunale sosiale tjenester og satsingen i og utenfor NAV-kontorene.

Grensesnittet mellom IMDi og NAV avhenger ikke minst av hvilke oppgaver som er lagt til det lokale NAV-kontoret. Noen få NAV-kontor har en «minimumsløsning»³³, mens andre har lagt inn oppgaver som f.eks. boligvirkemidler, gjeldsrådgivning, flyktning-tjenesten og barneverntjenesten. Variasjonen blant NAV-kontorene gjør at NAV fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin dialog med IMDi primært retter søkelys mot de statlige virkemidlene innenfor arbeidsmarkedstiltak og inntektssikring.

Blant oppgavene som er lagt til IMDi, er det *Jobbsjansen* som har størst tangeringsflate mot NAV. Ordningen ble innført som permanent i 2013, etter å ha vært et forsøksprosjekt under navnet *Ny sjanse* siden 2005. Prioritert målgruppe er hjemmeværende kvinner.

³² Et områdeløft er kjennetegnet ved en geografisk avgrensning, ved siktemålet om å bedre levekår og omfatter både fysisk opprustning og målrettede tiltak for å bedre den sosiale kapitalen i området. Et områdeløft har et flerårig perspektiv.

³³ Økonomisk sosialhjelp (stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller), midlertidig botilbud, opplysning, råd og veiledning, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet (KVP).

IMDi sentralt og Arbeids- og velferdsdirektoratet har inngått en samarbeidsavtale som tar utgangspunkt i det statlige ansvaret. I tillegg har IMDis regionkontorer inngått avtaler med det enkelte NAV fylke. Formålet med avtalene er å konkretisere og forplikte partene til et samarbeid som skal understøtte arbeidet overfor nyankomne flyktninger og innvandrere. Enkelte regioner har også trukket inn fylkeskommunen og/eller KS som avtalepartnere. Avtalene er som regel på et par sider og regulerer primært samarbeidsformer (møter mv.) samt partenes ansvar og plikter.

6.2.4 Vox

Vox er en etat underlagt Kunnskapsdepartementet (KD) og arbeider for å heve kompetansenivået blant voksne, samt kartlegge og formidle ny kunnskap om voksnes læring. BLD er imidlertid ansvarlig departement for Vox når det gjelder faglig og pedagogisk utvikling av faget norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, herunder undervisningsmetoder og læringsmateriell. Vox har også ansvar for et stort prosjekt med utvikling og innføring av nye avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap. I tillegg har begge etater et samarbeid om NIR.

Vi har nevnt andre steder i rapporten at det har vært en del utfordringer knyttet til NIR. I NIR skal kommunene registrere enkeltpersoners deltakelse i norskopplæring og introduksjonsprogram, mens Vox skal bruke tall fra bl.a. NIR for å kunne dimensjonere og rapportere fra norskopplæringen. Det har vært utfordringer knyttet til både å få ut riktige tall og leveringstid. Det har vært en del møtevirksomhet knyttet til registeret for å forbedre utnyttelsen av statistikkgrunlaget, slik at man får mer kunnskap om effekten av norskopplæring. Det er imidlertid en forventning om at et «nytt» NIR, som skal inngå i IMPact, skal bli mer dynamisk og robust enn dagens register.

Vox og IMDi har også et felles ansvar for å heve kvaliteten på norskopplæringen og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, og bedre resultatene. Vox får i hovedsak sitt oppdrag fra KD, men når det gjelder norskopplæring for nyankomne, er BLD ansvarlig departement. De to etatene har regulert samarbeidet om norskopplæringen i en egen samarbeidsavtale.

6.2.5 Utdanningsdirektoratet (Udir)

Udir har forvaltningsansvar for barnehage, grunnskole og videregående opplæring på vegne av KD. Direktoratets arbeidsfelt er bredt, og spenner fra læreplaner, eksamener og analyser, til regelverk og tilsyn.

Når det gjelder opplæringen av minoritetsspråklige, har de to direktoratene felles målgruppe. Udir og IMDi har utformet et prinsippdokument som regulerer samarbeidet mellom de to direktoratene. I tillegg til kontaktmøter på ledelsesnivå skal de to direktoratene holde hverandre «orientert om aktuelle prosesser eller planlagte tiltak som er av betydning for direktoratene virksomhetsområder».

6.2.6 Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat)

Bufetat er organisert i et direktorat og fem underliggende regioner. Etaten er underlagt BLD og har ansvar for fagområdene barnevern, familievern, adopsjon, vold i nære relasjoner og likestillings- og ikke-diskrimineringsfeltet. I tillegg til å være fagorgan på familieverns- og barnevernsfeltet har Bufdir ansvar for den faglige og administrative ledelsen og driften av det statlige barnevernet og familievernet samt driften av omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år.

Bufetats ansvar når det gjelder enslige mindreårige asylsøkere under 15 år, er knyttet til dem som kommer til Norge uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Mens asylsøknaden behandles skal Bufetat sørge for at de får tilbud om opphold på ett av de fem omsorgssentrene som driftes av Bufetat, eller på et godkjent bo- og omsorgstiltak.

Får den enslige mindreårige opphold, har Bufetat ansvar for bosettingen og oppfølging av bosettingskommunen. Det er imidlertid IMDi³⁴ som har ansvaret for å skaffe bosettingskommunene gjennom den «ordinære» anmodningsordningen. Bufetat er dermed avhengig av et tett samarbeid med IMDi for å finne aktuelle kommuner.

Kommunens nettoutgifter til bosetting av enslige mindreårige dekkes av en statlig refusjonsordning (i motsetning til bosetting av flyktninger ellers, som finansieres av integreringstilskuddet). Refusjonsordningen bidrar til at bosettingskommunen ikke eksponeres for den samme økonomiske risikoen som ved bosetting av «ordinære» flyktninger (dvs. som ikke er enslige mindreårige).

De to direktoratene har inngått en samarbeidsavtale som «skal bidra til at den statlige innsatsen for barn, unge og familier med innvandrers- og flyktningbakgrunn koordineres til beste for målgruppen». I den oppfordres de regionale enhetene til å inngå egne samarbeidsavtaler på områder med overlappende interesser. Det foreligger slike avtaler regionalt.

6.2.7 Helsedirektoratet

Helsedirektoratet har som formål å bedre kvaliteten i helsesektoren, redusere forskjellene i helse og levekår og bedre grunnlaget for sosial inkludering av alle. Det gjøres gjennom bl.a. en tilskuddsforvaltning, finansiering av forskning/utredninger og utvikling av veiledere mv. Helsedirektoratet forvalter en rekke lover og regelverk innenfor helsesektoren.

Helsedirektoratet og IMDi har sammen ansvar for å gjennomføre forskning og utredning på de områder der begge har roller, samt utvikle diverse informasjonsmateriell for relevante aktører i arbeidet med innvandreres helse.

Begge etater inngår i Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse³⁵, som IMDi har det administrative ansvaret for. Kompetanseteamet gir råd, veiledning og assistanse til førstelinjetjenesten i arbeidet med konkrete saker som omhandler tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller andre former for æresrelatert vold og kontroll.

De to etatene har inngått en samarbeidsavtale der målet «er å bidra til bedre informasjon og helsetjenester for personer med innvandrerbakgrunn gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler». Avtalen inneholder bl.a. en oversikt over samarbeidsområdene, samt ansvarlige kontaktpersoner for områdene.

6.2.8 Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)

LDOs oppgave er å fremme likestilling og bekjempe diskriminering uavhengig av bl.a. kjønn, etnisitet, religion, funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Ombudet håndhever diskrimineringsforbudene i lovverket, gir veiledning og er en pådriver for likestilling og mangfold.

LDO og IMDi har inngått en samarbeidsavtale som omtaler samarbeid om veiledning om tjenester tilpasset mangfoldet i beholdningen (LOFT) og til offentlige virksomheter om rekruttering og ledelse av personer med innvandrerbakgrunn. I tillegg skal de sammen støtte opp om kurs og opplæring i staten og gi hverandre innspill til forskning og kunnskapsutvikling.

³⁴ Frem til 1.9.13 hadde IMDi Vest nasjonalt ansvar for å bidra til bosetting for enslige mindreårige under 15 år. Fra 01.09.13 ble ansvaret overført til IMDi Nord.

³⁵ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Politidirektoratet (POD), UDI og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) inngår også.

6.2.9 Fylkesmannsembetene

Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene og direktorater. F.eks. har Fylkesmannen en barnehage- og utdanningsavdeling, som følges opp for Udir, og sosial- og helseavdelingen, som følges opp for Helsedirektoratet.

Fylkesmannen kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Det omfatter kontakt med fylkets kommuner, både på ledernivå og på saksbehandlernivå. I tillegg arrangeres det jevnlig konferanser o.l.

Fylkesmannen har ansvar for å arrangere statsborgerseremoniene, mens IMDi har et koordinerende og rådgivende ansvar overfor fylkesmennene. IMDi Indre Øst har nasjonalt ansvar på vegne av etaten, men det er det enkelte regionkontor som følger opp «sine» fylkesmenn.

Vi finner samarbeidsavtaler mellom IMDi regionkontorer og respektive fylkesmannsembeter i alle regioner, men de varierer en del – ikke minst når det gjelder hvordan de følges opp. Noen steder er det tett og god kontakt, mens det andre steder er på et minimumsnivå.

Frem til 2013 hadde Fylkesmannen forvaltningsansvar for tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I 2013 overtok IMDi ansvaret for forvaltningen av dette tilskuddet. Fylkesmannsembetene fikk i 2013 ansvar for å føre tilsyn med kommunenes forvaltning av introduksjonsloven, dvs. introduksjonsprogram, introduksjonsstønad, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og NIR. Det ble også innført plikt til kommunal internkontroll med ordningene i introduksjonsloven. IMDi skal fastsette tilsynstemaer for tre år av gangen.

6.3 Analyse og hovedfunn

I internundersøkelsen stilte vi spørsmål om informantenes samlede vurdering av hvordan samarbeidet med sektormyndighetene fungerer. Spørsmålet fikk en gjennomsnittsskår på 3,4 og var det området informantene mente hadde størst forbedringspotensial.

I det følgende ser vi nærmere på IMDis samhandling med statlige sektormyndigheter, både sentralt og regionalt. Vi baserer oss bl.a. på informantintervjuer med sentrallengdene, dagsbesøk på alle regionkontor og dialogkonferansen i sluttfasen av oppdraget. Vi presenterer kun våre hovedfunn. Selv om vi er blitt presentert for en rekke eksempler som illustrerer samhandlingen regionalt, er det utfordrende å drøfte IMDis relasjon til enkeltaktører på en mer helhetlig måte. Det skyldes ikke minst at samhandlingene varierer betydelig, både innen en region og mellom regionene. I tillegg er relasjonene ofte er personavhengig.

Derfor er det ikke mulig å gi en samlet vurdering av samhandlingen, verken på region- eller aktørnivå. Spesielt når det gjelder myndigheter med fylkesledd er en samlet vurdering vanskelig, da vi kun hatt kontakt med ett fylkesledd i hver region. Av den grunn har vi i analysen valgt å rette søkelys mot de aspekter som best illustrerer de utfordringer og dilemmaer som IMDi står overfor i sin samhandling med andre statlige myndigheter.

6.3.1 Samarbeidsavtaler etableres sentralt og regionalt

IMDi har inngått samarbeidsavtaler med alle sektormyndighetene på sentralt nivå. I tillegg har partenes regionledd blitt oppfordret om å inngå egne avtaler med relevante sektormyndigheter regionalt.

På sentralt nivå

Avtalene regulerer de viktigste samhandlingsområdene mellom de to etatene og fungerer som et etablert fundament for samarbeid og koordinering på ledelsesnivå. I enkelte avtaler er det forutsatt faste kontaktmøter mellom ledere på øverste nivå, som omfatter gjennomgang av begge virksomheters tildelingsbrev. I tillegg brukes møtene til å evaluere/drøfte felles aktiviteter, handlingsplaner o.l.

Flere av avtalene har blitt revidert i løpet av 2012/2013. Hovedinntrykket er at revideringen har gjort avtalene noe mer konkrete.

Regional- og fylkesnivå

Selv om partenes regionledd har blitt oppfordret til å inngå egne avtaler med relevante sektormyndigheter regionalt, mangler det avtaler mellom flere av aktørene.

Innholdet i de regionale avtalene varierer også mellom regionene, og innad i regionene når fylket er nivået. Hovedinntrykket er at mye er likt mellom de sentrale og regionale avtalene, men at de regionale er noe mer konkrete, f.eks. når det gjelder aktiviteter og møtepunkter.

En utfordring for IMDIs regionkontorer er at de tidvis må forholde seg til flere regionale enheter i samme etat. Det gjelder f.eks. forholdet mellom flere av IMDIs regionkontorer og Husbankens regionkontorer. Og fordi NAV og Fylkesmannen er organisert på fylkesnivå, må hvert av IMDIs regionkontorer ha parallelle avtaler med disse etatene.

Avtalene er ikke nødvendigvis like innad i etatene på regionnivå, men dette har bedret seg de siste årene. Det betyr f.eks. at avtalene mellom Husbankens regionkontorer og IMDIs regionkontorer har blitt noe mer enhetlige. Når det gjelder Fylkesmannen, er imidlertid vårt inntrykk at det fortsatt er betydelig variasjoner innen og mellom IMDIs regioner.

Andre fora på direktoratsnivå

Utover de bilaterale samarbeidsavtalene er det også etablert flere strategiske samarbeidsarenaer mellom sektormyndighetene på direktoratsnivå, f.eks. Nasjonalt bosettingsutvalg (NBU)³⁶ og «Nettverk for direktørene i velferdsetatene». Formålet med slike fora er få best mulig samarbeid om utvikling og implementering av strategier og tiltak som berører etatene. Vi har ikke undersøkt nærmere hvordan disse fungerer.

6.3.2 Usikkert hvor godt avtalene følges opp

Der det er inngått avtaler, er hovedinntrykket fra kartleggingen at de fungerer som et brukbart fundament for samhandlingen mellom aktørene hva angår innhold og innretning.

Inntrykket er at møtene som er regulert i samarbeidsavtalene, stort sett gjennomføres slik som forutsatt, selv om vi er blitt fortalt om planlagte møter som avlyses eller utsettes i lang tid, eller samarbeid som blir mindre omfattende enn det avtalen la opp til. Noen forklarer dette med at resultatene av slike avtaler i stor grad avhenger av enkeltpersoner.

³⁶ Bl.a. IMDi, UDI, Husbanken og KS

6.3.3 Varierende samhandling på regionalt nivå / fylkesnivå

Inntrykket er at det er varierende grad av samhandling mellom IMDi regionalt og relevante sektormyndigheter, uten at vi har noen samlet oversikt over dette. F.eks. er det i enkelte regioner svært liten kontakt mellom regionkontor og NAV fylke, mens det andre steder er regelmessig kontakt og utveksling av informasjon. Også IMDis relasjon til fylkesmannsembetene ser ut til å variere betydelig mellom og innen regionene.

6.3.4 Sektorprinsippet utfordres på noen områder

Hovedinntrykk fra intervjuene er at ansvarsfordelingen mellom IMDi og de andre sektormyndigheter er relativt klar. Enkelte av IMDis oppgaver utfordrer imidlertid delingen etter sektoransvarsprinsippet. Det gjelder f.eks. statsborgerseremonier, Jobbsjansen og satsingen mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

Flere av informantene mener at Jobbsjansen burde vært lagt til NAV, og at arbeidet med statsborgerseremonien sin helhet burde vært lagt til Fylkesmannen. Når det gjelder ansvaret for arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er ansvaret for integreringsrådgiverne overført til utenriktjenestene, og det arbeides med å overføre ansvaret for minoritetsrådgiverne til skolen. IMDi skal gjennom nyopprettede stillinger som regionale koordinatører være ansvarlig for faglig utvikling på feltet.

6.3.5 Koordinering av sektormyndighetene er lite samordnet

Skal sektormyndighetene fremstå samlet overfor kommunene, forutsetter det en koordinering på flere nivåer, også på departementsnivå. For fylkesmannsembetene, som utfører oppgaver på vegne av 12 departementer (i 2012), hadde FAD – som administrativt ansvarlig departement – en samordningsrolle overfor de øvrige departementene. Innenfor integreringsfeltet er det i utgangspunktet ikke samordnet på tilsvarende måte.

Mye av samordningen er delegert til etatsnivå. For eksempel har Udir løst samhandlingen med IMDi ved å ha én person med ansvar for å følge opp de aktiviteter og oppgaver som er felles for etatene. Vi har ingen samlet oversikt over hvordan dette kontakt- og oppfølgingsansvaret er organisert i de ulike sektormyndighetene. I IMDi er arbeidet med samarbeidsavtalene fordelt på flere, og det er ingen sentral oppfølging av dette³⁷.

Samarbeidet med Vox er forankret annerledes. Vox er underlagt KD, men BLD er ansvarlig departement for norskopplæringen. BLD lager et eget oppdragsbrev som Vox har lagt til en egen administrativ linje i etaten (dvs. med en leder og utvalgte ansatte som har ansvar for å følge opp oppdraget).

En utfordring som ble trukket frem av flere av informantene, var at etatene de første årene hadde felles krav og forventninger fra sine respektive departementer. Siden det ikke var skilt på målene mellom etatene i tildelingsbrevene, ble det ikke samsvar mellom den enkelte etats ansvar og hva de skulle rapportere på. Enkelte av informantene gir imidlertid uttrykk for at det har vært forbedring på dette området de siste årene.

³⁷ IMDi har opplyst i e-post i desember i år at ansvaret for de ulike avtalene nå er fordelt på definerte enheter

6.3.6 IMDi mangler i en del tilfeller kunnskap og forståelse av rammebetingelser for andre sektormyndigheter

Mange av informanter mener at IMDi i en del tilfeller mangler kunnskap om og forståelse av de rammebetingelser som andre sektormyndigheter har. Det rapporteres om at IMDi sentralt og regionalt ikke alltid har god nok innsikt i regelverk og forståelse av de rammer som andre etater arbeider innenfor. Det kan være noe av forklaringen på hvorfor samhandlingen med de ulike etater varierer i kvalitet og omfang.

Noe kan skyldes enkeltsaksbehandlers handlinger eller holdninger, eller regionkontorets kompetanse og arbeidsform. Men undersøkelsen gir også inntrykk av at klarere føringer fra sentralt hold for hvordan arbeidet skal gjøres, eller mer standardiserte arbeidsformer, kunne avhjulpet problemet. Flere etterspør at IMDi i større grad opptrer som én etat enn det som er tilfellet i dag.

Enkelte informanter mener at IMDi ikke alltid har den nødvendige kompetanse i samhandlingen med andre etater. Noen eksempler kan illustrere dette:

IMDi fikk ansvar for å etablere ordningen med minoritetsrådgivere i 2008. På utvalgte videregående skoler med mange minoritetsspråklige elever ble det opprettet særskilte stillinger. Rådgiverne ble ansatt i IMDi, men skulle ha sin arbeidsplass på skolene. I tillegg til at ordningen «konkurrerte» med rådgivere ved de samme skolene, hadde minoritetsrådgiverne andre arbeids- og lønnsbetingelser enn de øvrige av skolens ansatte. Innføringen av minoritetsrådgiverne skapte dermed en del støy i relasjonen til Udir og skolemyndighetene lokalt. Det medførte bl.a. at IMDi i 2012 innførte en forsøksordning ved syv av skolene, der skolen overtok personalansvar og oppfølging av minoritetsrådgiverne. Fra 2013 ble forsøksordningen innført på alle berørte skoler.

Når det gjelder samhandlingen med Husbanken, trekker en del informanter frem at innvandrere med oppholdstillatelse kun er en liten del av Husbankens målgruppe. Representanter for Husbankens regionkontorer peker på at et samarbeid med IMDi ikke må innebære at én målgruppe løftes fram i forhold til de andre, eller at IMDi forventer det. En annen utfordring er IMDis ønske om rask bosetting. Husbanken har en mer langsiktig tilnærming, bl.a. ved ordninger som kompetansetilskuddet og tilskudd til boligsosiale utviklingsprogrammer. Det kan innebære ulikt fokus. Strategien med de flerårige samarbeidsavtalene kan kanskje bidra til å utjevne perspektivet.

Et tredje eksempel er knyttet til IMDis samhandling med mottak og UDI om de bosettingsklare. Når en asylsøker/flyktning får innvilget opphold, skal asylmottaket gjennomføre en bosettingssamtale og registrere opplysningene i et felles datasystem. Samtalen skal avklare egenskaper hos den bosettingsklare som IMDi og bosettingskommunen trenger å vite om før bosetting finner sted. Egenskaper ved den bosettingsklare kan også ha betydning for valg av kommune og om kommunen er villig til å ta imot vedkommende. Det sies å være betydelig variasjon i kvalitet på og dokumentasjon av bosettingssamtalene. Mange i IMDi oppfatter den varierende praksisen som en utfordring. Det er UDI som regulerer dette området gjennom sine avtaler med asylmottak. Skal IMDi påvirke praksis, må saken tas opp med UDI på regionsnivå.

Selv om flere av informantene i UDI forstår IMDis «frustrasjon», mener flere at den dels skyldes manglende forståelse hos IMDi for hva man kan spørre om og registre fra en bosettingssamtale. Bevisstheten rundt personvern trekkes frem som noe mangelfull ved enkelte regionkontorer, f.eks. når det gjelder helseopplysninger. Også forståelsen av samtykkeerklæringer og taushetsplikt trekkes frem som et problem. Enkelte asylmottak opplever et press fra IMDi om å gi mer informasjon enn har anledning til.

6.4 Agenda Kaupangs vurdering

Samarbeidsavtalene kan bli et viktigere verktøy i samarbeidet med sektormyndighetene

Samarbeid med statlige sektormyndigheter er en viktig strategi for IMDi for å nå målene. Sektormyndighetene påvirker på ulike måter og områder mulighetene for å lykkes med integreringsarbeidet. For IMDi er det viktig å finne fram til samarbeidsformer med den enkelte myndighet som identifiserer de viktigste samarbeidstemaene og skaper et forpliktende samarbeid.

Internundersøkelsen viser at IMDi så langt ikke har lyktes med å skape det nødvendige trykket i dette arbeidet (skår 3,4). Direktoratet er klar over at det er viktig å forsterke innsatsen, og det er lagt ny strategi for hvordan arbeidet skal gjøres. Det innebærer bl.a. at avtalene på sentralt nivå inngås og regulerer samarbeid på toppledernivå, og at de utformes slik at de skal legge grunnlaget for en større grad av forpliktelse.

Samarbeidsavtalene på regionalt nivå med de ulike myndighetene varierer i innhold, grad av forpliktelse og aktivitet. Vi tror mer sentralt utviklede dokumenter som plasserer roller og ansvar tydeligere, kunne bidratt til å skape en mer enhetlig praksis hos de statlige myndighetene på tvers av regionene og enhetene. Samtidig er det viktig at avtalene omsettes til praktisk handling på operativt nivå både hos sektormyndighetene og i IMDi selv. Begge deler krever en annen tenkning og strategi for samarbeidet mellom IMDi og sektormyndighetene, som krever sentral styring og oppfølging.

IMDi må på sin side arbeide med å utvikle forståelse og relevant kompetanse som kan bedre samhandlingen med sektormyndigheter.

Sektoransvarsprinsippet følges ikke konsekvent, og behøver ikke alltid å gjøre det

Enkelte av IMDis oppgaver strider mot sektoransvarsprinsippet og bør vurderes overført til sektoren. Først og fremst gjelder det ansvaret for Jobbsjansen, som i prinsippet bør ivaretas av NAV, etter at IMDi har utviklet ordningen gjennom Ny sjanse over flere år. En innvending mot å overføre Jobbsjansen har vært at NAV ikke har kapasitet, og at oppgaven ville "drukne" i andre viktige oppgaver for NAV. Slike hensyn må selvfølgelig inngå i en vurdering av når sektoransvaret ev. kan overføres, men like viktig er det at IMDi bruker sine ressurser i tråd med sitt mandat. Vi registrerer at IMDi selv mener dette er en oppgave for NAV.

Sektoransvarsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at IMDi kan spille en viktig rolle i å utvikle nye tiltak på integrerings- og mangfoldsområdet, særlig på områder det er liten kunnskap om eller som ikke uten videre hører hjemme hos en sektormyndighet. Ny sjanse er et slikt eksempel. Et annet eksempel er arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Forutsetningen for å ta en slik rolle bør være at tiltakene overføres til relevant sektormyndighet når tiltaket er tilstrekkelig utviklet og går over i en driftsfase. Det kan hende at IMDi skulle utvikle denne typen piloteringsvirksomhet til et mer permanent virkemiddel, slik at direktoratet til enhver tid har et slikt utviklingsprosjekt gående.

Kan IMDi bidra til at staten samordner seg bedre overfor kommunene?

Kommunene etterspør en mer samordnet regional stat. IMDi ser det som en rolle å bidra til dette på sitt område. Erfaringen ser ut til å være at kommunene setter pris på de tilfellene der IMDi opptrer sammen med de statlige sektormyndighetene. Vi er imidlertid usikre på hvor ønskelig og realistisk det vil være å formalisere en slik samordningsambisjon for IMDi. Både IMDi selv og samarbeidspartnerne opplever at IMDi er «på tilbudssiden», og at det er en forutsetning for å lykkes med samarbeidet. Vi tror det innebærer at det må være opp til det enkelte regionkontor å finne ut av hvordan, og i hvilken grad staten skal koordinere sin innsats overfor kommunene.

Så mens vi tror IMDis bilaterale samarbeid med kommunene kan styres og reguleres sterkere fra sentralt hold, vil en statlig koordineringsrolle måtte utøves etter beste skjønn i de enkelte regioner.

Dersom staten skulle ønske å formalisere en slik koordineringsfunksjon, vil det kanskje være mer naturlig å se på Fylkesmannen som ansvarlig instans.

7 Øvrige målgrupper

Frivillige organisasjoner og næringsliv, innvandrere og befolkningen generelt fremstår som sekundære målgrupper for IMDi. Kommunene og statlige sektormyndigheter er definert som de viktigste. Flere av IMDis delmål omfatter imidlertid resultatkrav knyttet til aktiviteter rettet mot næringsliv, innvandrerbefolkningen og allmennheten for øvrig. Det gjelder først og fremst:

- Delmål 4 – Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter
- Delmål 5 – Høy sysselsetting av innvandrere
- Delmål 6 – Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn

IMDis arbeid rettet mot disse målgruppene er kort omtalt i det følgende.

7.1 Frivillige organisasjoner og næringsliv

7.1.1 Næringsliv og arbeidsgivere

IMDi måles på og rapporterer til BLD på utviklingen av andel personer med innvandrerbakgrunn som er ansatt i staten og heleide statlige virksomheter. Men IMDi vier liten oppmerksomhet til arbeid med å motivere arbeidsgiverne i denne sektoren til å ansette personer med innvandrerbakgrunn, eller utvikle virkemidler med dette for øye.

Tilsvarende måles og rapporterer IMDi på antall kommuner som har en ordning med å innkalle minst én kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju. Men IMDi har ingen virkemidler knyttet til dette arbeidet, utover å bidra som kompetansesenter ved å produsere statistikk og ny kunnskap på området. Eksempelvis ble det i 2012 gitt FoU-midler til prosjekter rettet mot næringslivet for å øke sysselsettingen blant innvandrerbefolkningen,

7.1.2 Frivillige organisasjoner

IMDis innsats for å oppnå høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn (delmål 6) omfatter bl.a. arbeid med frivillige organisasjoner. I dette inngår arbeid med tilskuddsordninger, samarbeidsavtaler (sentralt og regionalt) samt kunnskapsutvikling og –formidling. Dessuten er IMD sekretariat for KIM, som er et rådgivende, uavhengig organ for myndighetene.

IMDis viktigste virkemiddel i frivillighetsarbeidet er ordningen med tilskudd til innvandrerorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. IMDi forvalter i 2013 ca. 50 mill. kr fordelt på syv ordninger, som har til hensikt å styrke innvandreres deltakelse i organisasjons- og samfunnsliv. Ordningene retter seg ikke bare mot nyankomne flyktninger, men gjelder innvandrere generelt – også arbeidsinnvandrere og familiegjennforente, kvinner og barn og ungdom. At arbeidsinnvandrere også omfattes er verdt å merke seg, fordi det er ett av de få virkemidlene IMDi har som er rettet mot denne (store) gruppen, utover publikasjonen Ny i Norge.

I tillegg forvalter IMDi sammen med fylkeskommunene et tilskudd til aktiviteter og tiltak i lokalsamfunn. Formålet er å skape møteplasser i lokalsamfunn på tvers av etnisk og nasjonal opprinnelse. I 2012 delte fylkeskommunene ut ca. 10 mill. kr, fordelt på 693 aktiviteter, dvs. tilskudd på gjennomsnittlig kr 15 000 pr. aktivitet.

I 2009 inngikk IMDi samarbeidsavtaler med følgende seks landsomfattende frivillige organisasjoner: Frivillighet Norge, Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norges Fotballforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening og Redd Barna. Disse gis økonomisk støtte for å drive integreringsaktiviteter i kommunene, og skal også bidra ved å rekruttere innvandrere i egen organisasjon. IMDis årsrapport beskriver de tiltak som er

iverksatt. De sentrale avtalene følges opp regionalt på ulike måter. Eksempelvis planlegger region Midt i 2013 å inngå regionale avtaler med de organisasjonene IMDi har avtale med sentralt, og region Øst er i ferd med å inngå avtaler med Røde Kors i sine fylker.

For øvrig produserer og formidler IMDi kunnskap med relevans for frivillighetsarbeidet, som omtalt i avsnitt 4.2. Aktivitetene i forbindelse med Groruddalssatsingen er eksempler på det.

Ifølge internundersøkelsen sies det at samarbeidet med organisasjoner som Røde Kors fungerer bra i enkeltsaker. «*Vi har god dialog og deltar på konferanser osv.*» (leder regionkontor). Erfaringen er at det er lettere å få effekt av frivillig innsats når det inngår som en del av kommunenes strategi: «*I de kommunene som satser på forpliktende arbeid med IMDi, er det et godt samarbeid med flere organisasjoner, bl.a. innvandrersamfunn og Røde Kors osv.*» (leder regionkontor). Noen peker på at direkte støtte fra IMDi til frivillige organisasjoner kan være i strid med kommunenes strategi og utgjøre en uheldig form for «konkurranse». IMDis avtale med de store frivillige organisasjonene vil derfor ha bedre effekt hvis lokallagene jobber gjennom kommunene. IMDi regionalt kan oppmuntre til dette.

Kommunene gir gjennomgående uttrykk for at næringslivet og frivillige organisasjoner kan være viktige samarbeidspartnere i arbeidet med integrering. Men informantene er i ulik grad informert om hva IMDi faktisk gjør på området. Noen er kjent med at IMDi har avtaler med frivillige organisasjoner på nasjonalt nivå, men sier at effekten av avtalene på lokalt nivå så langt er liten. Flere er usikre på hva som er en fornuftig arbeidsdeling mellom IMDi og kommunene, og hva man kan få ut av samarbeidet. Et ønske er at IMDi kan bidra med mer informasjon om hvordan kommunene kan styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner og næringslivet. Dette kan bl.a. gjøres gjennom å formidle erfaringer fra kommuner som lykkes på området.

7.1.3 Innvandrere og befolkningen generelt

Nyankomne flyktninger er viktigste målgruppe, lite fokus på arbeidsinnvandrere

Med «innvandrere» menes nyankomne flyktninger, familiegjennforente, enslige mindreårige og arbeidsinnvandrere³⁸. Flere av målene for IMDi gjelder innvandrere generelt, selv om resultatkravene innsnevrer målgruppene på ulikt vis under flere mål. Under delmål 5 (Kjennskap til og oppslutning om norske lover og rettigheter og plikter) er f.eks. to av fire resultatkrav knyttet til kunnskap om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Delmål 6 (Høy sysselsetting av innvandrere) omfatter innvandrere i bred forstand, og også resultatkravene knytter seg til hele målgruppen.

IMDi har i henhold til sitt mandat, sektoransvar for nyankomne flyktninger. Dette har derfor alltid vært IMDis prioriterte (indirekte) målgruppe, som de fleste virkemidlene er rettet mot (jf. bosetting, integreringstilskudd m.m.). IMDis arbeider i all hovedsak indirekte overfor målgruppen, da det er kommunene, sektormyndighetene og i en viss utstrekning frivillige organisasjoner som arbeider mot innvandrerne som individer.

IMDi måles ikke på tiltak rettet mot *arbeidsinnvandrere*, med et unntak under delmål 5 (Høy sysselsetting av innvandrere), der ett av resultatkravene er knyttet til publikasjonen Ny i Norge.

I våre undersøkelser – både internt i IMDi og i kommunene – er det flere som etterlyser en tydeligere rolle overfor arbeidsinnvandrere. Publikasjonen Ny i Norge er i dag det eneste tiltaket av betydning. Den har meget stor utbredelse og får svært positive

³⁸ IMDi benytter SSBs definisjon av innvandrere: Personer født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre som har innvandret til Norge.

tilbakemeldinger (se avsnitt 4.3). IMDi har undersøkt hvilke behov for støtte arbeidsinnvanderne har, men vier denne gruppen liten oppmerksomhet i sitt arbeid. Den sterke økningen i arbeidsinnvandring de siste årene har gitt kommunene nye og økte integreringsutfordringer, som forsterkes ved at arbeidsinnvandrere ikke har rett til norskopplæring etter loven. Vår undersøkelse viser at det er behov for å avklare om, og eventuelt hvordan, IMDi kan bidra på en bedre måte overfor denne gruppen.

Både i internundersøkelsen og i kommuneundersøkelsen etterlyses det også mer oppmerksomhet om gruppen *familiegjenforente*. Flere uttrykker ønske om at IMDi kunne bistå kommunene med utvikling av et bedre tilbud til denne gruppen. Likeledes ønskes større oppmerksomhet om enslige mindreårige.

Befolkningen generelt

I delmål 7 heter det at IMDi skal bidra til god kunnskap om integrering og inkluderingspolitikken i befolkningen. Resultatkravene er relativt generelle og dreier seg om at IMDi skal øke kunnskapsformidlingen og drive en «helhetlig og målrettet kommunikasjon mot brukere, samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig». Det er satt mål for bruk av nettportalen IMDi.no, sentrale publikasjoner som IMDi utgir, og andre kommunikasjons tiltak (se avsnitt 4.3). Publikasjonene er ikke primært rettet mot befolkningen, men mot kommuner, sektormyndigheter og andre samarbeidspartnere. Den interesserte borger vil imidlertid kunne finne mye interessant informasjon og statistikk på et bredt område.

Informantene i internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen har i liten grad vært opptatt av befolkningen generelt som målgruppe, utover at det er ulike synspunkter på hvor synlig IMDi bør være i den offentlige debatten (avsnitt 4.3).

7.2 Agenda Kaupangs vurdering

Satsingen på frivillige organisasjoner og mot næringsliv er beskjedent, men omfatter midler og kanaler som kan skape aktivitet og engasjement på mange områder. Vår undersøkelse har ikke gitt grunnlag for å vurdere effekten av arbeidet mot frivillig sektor, men vi mener generelt at med de begrensede ressurser IMDi rår over, må det være riktig å konsentrere arbeidet rundt noen få og kraftige virkemidler. Strategien med å arbeide mot begrenset antall frivillige organisasjoner på sentralt nivå – som selv har ansvar for å følge opp sine organisasjoner på operativt nivå – virker riktig.

En bør vurdere utforming og effekt av de tilskuddsordningene IMDi forvalter alene og sammen med fylkeskommunene, og sikre at de forvaltes likeartet rundt om i landet. Det kan hende at IMDi regionkontorer i større grad bør arbeide gjennom kommunene for å stimulere det frivillige arbeidet, slik at IMDi ikke blir en konkurrerende kanal i frivillighetsarbeidet. Det kan også være grunn til å se på om det er riktig at tilskuddene til frivilligheten fordeler seg på så mange ulike ordninger med små beløp til hver mottaker.

IMDi har så å si ingen aktivitet mot næringsliv og arbeidsgivere. Vi mener det er i tråd med sektoransvarsprinsippet, og at det bør være arbeids- og næringsmyndighetenes og partene i arbeidslivets ansvar å følge opp integreringsarbeidet i næringslivet. Vi undrer oss over at IMDi styres på indikatorer for rekruttering av innvandrere til statlige heleide virksomheter og kommuner, som IMDi har liten eller ingen påvirkning på. Derimot er det nyttig at IMDi rapporterer denne typen statistikk som ledd i å holde seg orientert om utviklingen på integreringsfeltet i samfunnet.

Når det gjelder IMDi's rolle overfor befolkningen generelt, er det vanskelig å få et klart inntrykk av hva den består i. Innsatsen er spredt, og ressursene er små. I korthet mener vi IMDi's opplysningsrolle overfor befolkningen som målgruppe bør defineres tydeligere og utgjøre en del av mediestrategien.

8 Organisering og styring i IMDi

I dette kapitlet beskriver vi IMDi som organisasjon. Vi gir et bilde av organisasjonsform, styring og ledelse samt arbeidsmiljø, basert på tilgjengelige faktabeskrivelser og de oppfatninger vi har kartlagt blant IMDis ledere og medarbeidere. I noen grad gis det også til kjenne synspunkter utenfra, skjønt de fleste eksterne betraktere har begrenset innsikt i IMDis indre liv.

Hensikten er å få fram hva som fungerer bra i organisasjonen og hva som eventuelt bør søkes forbedret.

8.1 Beskrivelse

8.1.1 Organisasjonsstruktur

Organiseringen av IMDi er best forklart i form av organisasjonskartet som er vist på neste side. Kartet viser inndeling i enheter og geografisk lokalisering. Det finnes ellers ingen samlet, helhetlig beskrivelse av organiseringen av IMDi. Men prinsippene for organisering og styring er presentert utførlig i et notat kalt *IMDis virksomhetsmodell og styringssystem*, som ble vedtatt av direktørmøtet våren 2013 etter en omfattende intern prosess.

IMDi er organisert i en sentral enhet³⁹ i Oslo og seks regionkontorer lokalisert til Oslo (Øst), Gjøvik (Indre Øst), Kristiansand (Sør), Bergen (Vest), Trondheim (Midt) og Narvik (Nord). Regionkontorene er lokalisert i de samme byene som UDI. Da IMDi ble etablert, var kontorene samlokalisert med UDI, men med unntak av ett kontor (IMDi Sør) befinner alle seg nå i egne lokaler adskilt fra UDI. Likevel er de fortsatt lokalisert i de samme byene. Regionkontor Øst er samlokalisert med sentralenheten i Oslo.

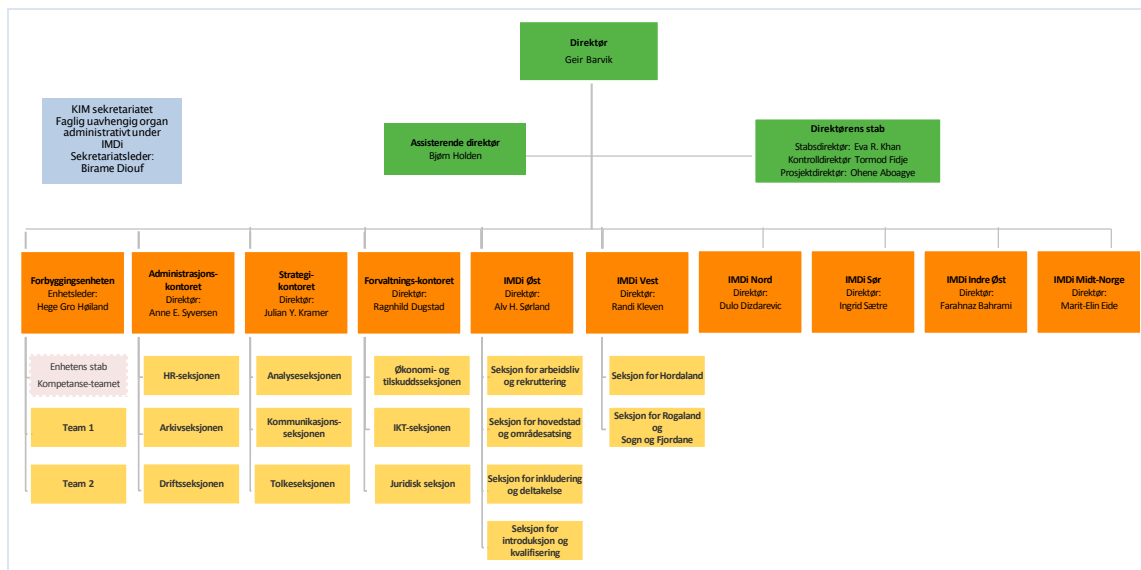
Dagens organisasjonskart, jf. neste figur og vedlegg 4, er resultatet av en omorganisering i 2011 og noen senere tilpasninger. Målet med omorganiseringen var forankret i IMDis strategi fra samme år. Det het at: *«Hovedmålet med organisasjonsutviklingen er å bedre IMDis resultatoppnåelse gjennom en styrking av IMDis regionale arbeid. Dette innebærer at fokus rettes mot økte fullmakter regionalt, overføring av oppgaver og ressurser fra sentrale enheter til regionkontorene, samt en styrking av lederskap for å oppnå både bedre arbeidsmiljø, lederstøtte og bedre strategisk, langsiktig forankring av integreringsarbeidet.»*

Omorganiseringen ble iverksatt årsskiftet 2011–2012 og omfattet endringer både sentralt og regionalt. Den var tuftet på to grep: føre oppgaver og ressurser ut til regionkontorene – særlig til IMDi Øst, og innføre seksjoner som et nytt enhetsnivå.

Sentralt ble Kommunikasjonsenheten og de tre fagseksjonene lagt ned, og det ble opprettet et Strategikontor og et Forvaltningskontor som tok opp i seg deler av disses oppgaver. De øvrige oppgavene ble ført ut til IMDi Øst. Resultatet var at fire sentrale enheter – som favnet integreringsfaglige oppgaver, forvaltningsoppgaver og kommunikasjon – ble til to.

Regionalt var konsekvensen at IMDi Øst vokste fra 15 til 36 årsverk, og ble et regionkontor med fire seksjoner. De andre regionkontorene ble tilført et årsverk eller to mer enn de hadde, og IMDi Vest ble delt i to seksjoner.

³⁹ De sentrale kontorene har ikke noen fellesbetegnelse, som hovedkontor eller sentralenhet e.l., men skal kun omtales ved sine navn, dvs. Strategikontoret osv. Av praktiske grunner har vi i rapporten likevel valgt fellesbetegnelsen sentralleddet eller sentralenheten.



Figur 8.1 Organisasjonskart IMDi (jf. vedlegg 4)

Omorganiseringen ble fulgt opp med noen ytterligere justeringer i 2013: Økonomi-seksjonen i Administrasjonskontoret ble overført til det nyopprettede Forvaltningskontoret, som etablerte Økonomi- og tilskuddsseksjonen. Seksjonen fikk ansvaret både for IMDis tilskuddsforvaltning og den interne økonomistyringen. Region Øst var tillagt det sentrale arbeidet med introduksjonsloven og introduksjonsordningen. Dette er nå delt, slik at arbeidet med å forvalte introduksjonsloven fra mai 2013 er lagt til en ny Juridisk seksjon i Forvaltningskontoret sentralt (4 årsverk tilført fra Regionkontor Øst). Regionkontoret sitter igjen med det sentrale utviklings- og koordineringsansvaret for introduksjonsordningen.

Organisasjonsendringen innebar ingen endringer i regioninndelingen og medførte primært tre typer endringer:

- Introduksjon av et nytt ledersjikt og enhetsnivå i organisasjonen. Det innebar at man gikk fra to til tre ledernivåer i organisasjonen. Hensikten var å øke ledelseskapasiteten og styringsevnen i linjeorganisasjonen.
- Økte fullmakter til regionene, og en utflytting av sentrale oppgaver fra sentrallet til region Øst med tilhørende ressurser. Med sentrale oppgaver menes oppgaver på fagområder som ivaretas på vegne av hele virksomheten.
- Ny inndeling av kontorene sentralt (Tollbugata), og senere tilpasninger i 2013
- En tydeliggjøring av prinsippet om linjeorganisering, der styring og rapportering skal følge linjen⁴⁰. Lederne har resultatansvar, dvs. et helhetlig ansvar for resultatoppnåelse, ressursbruk og personal for sine enheter, gjennom delegert myndighet fra overordnet nivå. Tverrgående prosesser skal avtales med linjelederne.

Den nye vektleggingen av linjeansvaret bunnet i at den tidligere organiseringen i stor grad hadde gjort bruk av fagnettverk som gikk på tvers av kontorene, som ble opplevd å ha fått for stor makt. En regiondirektør som var tillagt ansvar for et fagområde, kunne fatte beslutninger som omfattet alle kontorene. F.eks. kunne Regionkontor Vest, som hadde (og har) ansvar for bosetting, ta beslutninger om fordelingen av dem som skulle bosettes mellom regionene. Etter omorganiseringen er slikt fagansvar begrenset, slik at beslutningene skal tas av direktøren etter drøfting i direktørmøtet.

⁴⁰ Dette er et vanlig prinsipp i de fleste organisasjoner, men hadde vært uklart i IMDi før omorganiseringen. Bl.a. hadde fagbaserte, tverrgående nettverk fått stor myndighet.

IMDis organisasjon i dag kjennetegnes altså ved følgende hovedtrekk:

- Flat organisasjon. Sentralledet og regionkontorene utgjør ett organisatorisk nivå. Det innebærer at kontorene sentralt er på samme nivå som regionkontorene. Lederne av regionkontorene inngår i direktørens ledergruppe på linje med lederne av kontorene i sentralenheten.
- Tre ledernivåer: direktør, kontordirektører og seksjonsledere. Kontorene i Tollbugata har alle seksjonsledere. Det har også de to største regionkontorene (Øst og Vest). De øvrige regionkontorene er ikke seksjonert, men har assisterende regiondirektører.

8.1.2 Nærmere om organiseringen sentralt

Den sentrale virksomheten i Tollbugata består av direktør, assisterende direktør, direktørens stab (tre medarbeidere), tre kontorer og en prosjektenhet.

- *Administrasjonskontoret* (ca. 17 årsverk), med tre seksjoner: Driftsseksjon, HR-seksjon og Arkivseksjon. Seksjonen ivaretar hovedsakelig internt rettede stabs- og støttefunksjoner, men HR-seksjonen har også et *utadrettet ansvar* knyttet til Delmål 5 («Høyere sysselsetting blant innvandrerbefolkningen»).
- *Strategikontoret* (ca. 26 årsverk), med tre seksjoner: Kommunikasjonsseksjonen, Analyseseksjonen og Tolkeseksjonen. Kontoret utfører primært utadrettede oppgaver innenfor kjernevirksomheten knyttet til informasjon, kommunikasjon og kunnskapsutvikling, men har også internt rettede oppgaver som f.eks. virksomhetsplanlegging og intern kommunikasjon. Betegnelsen Strategikontor er således ikke helt dekkende for kontorets oppgaver.
- *Forvaltningskontoret* (24 årsverk), med tre seksjoner: Økonomi- og tilskudds-seksjonen, IKT-seksjonen og Juridisk seksjon (opprettet i 2013 gjennom tilbakeføring fra IMDi Øst).
- *Forebyggingsenheten* (32 årsverk), som har ansvar for et prosjekt rettet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, der medarbeiderne fysisk er lokalisert i skolen og ved utenriksstasjonene. Enheten er midlertidig og skal legges ned når overføringen til skole og utenriksstasjoner er fullført (2014).

8.1.3 Regionkontorene

Oppgaver

I henhold til IMDis strategi skal regionkontorene arbeide ut fra et helhetlig integreringsfaglig perspektiv, og alle kontorene skal dekke hele IMDis oppgaveportefølje overfor de lokale og regionale brukere og samarbeidspartnere. «*IMDi-ansatte i regionene skal kunne møte kommunene og lokale aktører innenfor hele IMDis portefølje, og ikke bare med kunnskap om deler av porteføljen*» (info-skriv fra direktøren til alle ansatte 21.10.2012). Dette omfatter i prinsippet arbeid på følgende områder for alle regionkontorene:

- Samarbeid med lokale aktører – først og fremst kommunene
- Arbeid med bosetting
- Introduksjonsarbeid, herunder arbeid med norskopplæring, etablerervirksomhet, kommunale utviklingsmidler og Jobbsjansen
- Arbeid på rekrutteringsområdet
- Arbeid med deltakelse og mangfold
- Arbeid mot frivillige organisasjoner
- Arbeid med likeverdige offentlige tjenester, inkludert lokalt arbeid med tolk og tvangsekteskap
- Arbeid med barn og unge

I praksis varierer omfanget og ressursinnsatsen svært mellom områdene. Det meste av innsatsen er viet de tre første områdene (se avsnitt 8.3.4).

Fem av de seks regionkontorene er også tillagt såkalte «*sentrale oppgaver knyttet til rapportering, fagutvikling og oppfølging*» på definerte områder, som er oppgaver de ivaretar på vegne av hele IMDi. Særlig har Regionkontor Øst fått ansvar for mange slike oppgaver, etter omorganiseringen i 2011. De sentrale oppgavene er fordelt slik på regionkontorene:

- IMDi Nord: Kvinner og arbeid⁴¹
- IMDi Midt-Norge: Arbeidsinnvandring og kommunale utviklingsmidler
- IMDi Vest: Bosetting
- IMDi Indre Øst: Valg og statsborgerskap
- IMDi Øst: Groruddalssatsingen, og storby- og områdesatsingen. I tillegg har IMDi Øst det sentrale ansvaret for inkludering og deltakelse, introduksjon og kvalifisering samt arbeidsliv og rekruttering.

IMDi Sør har ingen slike sentrale oppgaver. Oppgavene ble inntil nylig omtalt som «nasjonale oppgaver»⁴², men pga. uklarheter om hvilket ansvar og myndighet regiondirektørene hadde for disse oppgavene, ble det våren 2013 presisert at «det ikke følger ansvar for resultater eller noen styringsrett med oppgavene. De sentrale oppgavene skal være av *koordinerende, veiledende og tilretteleggende*» (vår utheving). Det understrekes at de sentrale oppgavene ikke er sentraliserte oppgaver, og at kontordirektørene ikke kan instruere andre kontorer i disse sakene. Det presiseres at regiondirektørene *ikke* har ansvar for «a) Styring og framdrift på hele feltet, b) Ansvar for resultatoppgjør eller c) Fordeling av oppgaver og samordning av oppgaveløsning». For å ivareta de sentrale oppgavene, skal ansvarlig regionkontor etablere kontakter med de andre kontorene.

Det mest etablerte tverrgående samarbeidet skjer på bosettingsområdet, der det er etablert et eget forum med faste koordinatorene ved hvert regionkontor som har videomøter hver måned.

I tillegg ble Regionkontor Vest tidligere i år tillagt et *sentralisert ansvar* for utsøking av mindreårige, som det er knyttet resultatansvar til. Dette ansvaret ble flyttet til Regionkontor Nord i løpet av året, pga. kapasitetssituasjonen. Denne oppgaven er den eneste sentraliserte oppgaven som er lagt til et regionkontor.

Regiondirektørens roller

Måten IMDi har valgt å organisere de sentrale oppgavene på, innebærer at regiondirektørene har to roller: De har et fullt *resultatansvar* for sine respektive regionale oppgaver, og *veiledende koordineringsansvar* for en eller flere nasjonale oppgaver. Det gir dem to hatter, en regional og en nasjonal, som er av ulik størrelse. Regiondirektøren i IMDi Nord (tidligere Vest) har i tillegg et sentralisert ansvar for bosetting av enslige mindreårige, som det er knyttet *resultatansvar* til.

⁴¹ Regiondirektøren sier dette ikke er prioritert og at ikke kan oppfattes som en nasjonal oppgave for kontoret. IMDi opplyser i et kommentarbrev av 9.2.2014 til denne rapporten at oppgaven ikke lenger finnes.

⁴² Formelt "Nasjonalt ansvar for resultatrapportering og fagutvikling".

De enkelte regionkontorene

I det følgende gjør vi kort rede for organisering og ressurser på regionkontorene. Presentasjonen baserer seg delvis på kontorenes egne redegjørelser, som er i ulik form og med ulik grad av presisjon.

IMDi Øst

Kontorets ledelse består av regiondirektør og fire seksjonsledere for fire seksjoner med i alt 33 årsverk⁴³. Den ene seksjonslederen er også assisterende regiondirektør. Seksjonene relativt like store og er organisert etter de sentrale oppgavene:

- Seksjon for hovedstad og områdesatsing
- Seksjon for inkludering og deltakelse
- Seksjon for introduksjon og kvalifisering
- Seksjon for arbeidsliv og rekruttering

Alle seksjonene har også ansvar for de regionale oppgavene, herunder bosetting (uten at det fremgår av navnet på seksjonene). Hver seksjon har ansvar for bosetting i et bestemt fylke (Oslo, Akershus, Vestfold, Østfold), slik at de har faste kommuner å jobbe mot. Organiseringen innebærer altså at bosettingsarbeidet ved regionkontoret er fordelt på fire enheter og underlagt fire linjeledere.

IMDi Indre øst

Kontorets ledelse består av regiondirektør og assisterende regiondirektør. Det er 13 årsverk ved kontoret. Kontoret har ansvaret for de sentrale oppgavene Valg og Statsborgerskap.

Arbeidet er organisert i fem team, som delvis er basert på en geografisk inndeling (Hedmark, Oppland, Buskerud) og delvis fag eller oppgave (Kartleggingsteamet bosetting og Intro-teamet). De geografisk baserte teamene har alle det samme sett med oppgaver i sin region. Medarbeiderne kan inngå i flere team, men de fleste er dedikerte i sine faste team. Teamene er på to-fem medarbeidere.

IMDi Vest

Kontorets ledelse består av regiondirektør og to seksjonsledere som leder hver sin seksjon og deler det regionale arbeidet mellom seg geografisk. Den ene er stedfortreder for regiondirektøren. Ledelsen støttes av en regional koordinator i en stabslignende posisjon, som også er medlem i beregningsutvalget.

Kontoret disponerer over 18 årsverk og er organisert i to seksjoner inndelt etter geografi – én for Hordaland, én for Rogaland og Sogn og Fjordane.

IMDi Vest har ansvar for de sentrale oppgavene knyttet til bosetting, arbeid med overføringsflyktninger og tilskudd til funksjonshemmede. Begge seksjonene har sentrale og regionale oppgaver. De regionale oppgavene er de samme i begge seksjonene, og organisert på likt vis i mindre team eller oppgaveområder, som f.eks. kvalifisering og integrering, bosetting, strategisk oppfølging av fylke og kommuner, barn og unge mfl.

IMDi Midt-Norge

Kontorets ledelse består av regiondirektør og en assisterende direktør. Kontoret har 13,5 årsverk. IMDi Midt-Norge er tillagt ansvaret for sentraliserte oppgaver knyttet til arbeidsinnvandring og kommunale utviklingsmidler (fra våren 2013).

⁴³ Kilde: Budsjetterte årsverk pr. 01.06.13, oppgitt av IMDi

Regiondirektør og assisterende direktør har fordelt ansvaret for områdene ved kontoret mellom seg, slik at førstnevnte har ansvar for introduksjonsordningen, kommunale utviklingsmidler, arbeidsinnvandring og Jobbsjansen, mens assisterende direktør har ansvar for bosetting og øvrige oppgaver. Arbeidet er organisert i team etter oppgave (Kartleggingsteam bosetting og Intro-teamet) og geografi (fylker).

IMDi Nord

Kontorets ledelse består av regiondirektør og en underdirektør. Det er pr. d.d. 13 årsverk ved kontoret.

Regiondirektør og assisterende direktør overlapper hverandre i stor grad slik at sistnevnte har mange av de samme fullmaktene. Det er planlagt at han også skal ha en større del av personalansvaret. Medarbeiderne er fordelt på tre saksområder:

1) Bosetting, som for tiden omfatter et eget utviklingsprosjekt, 2) Kvalifisering, kommunesamarbeid m.m. og 3) Forvaltning, hovedsakelig tilskudsbehandling.

8.1.4 Direktørmøtets sammensetning og rolle

Direktørmøtet (DM) er den sentrale styringsarenaen i IMDi. På møtet deltar direktøren og alle kontordirektørene, dvs. de lederne som rapporterer i linjen til direktøren sentralt og regionalt. Det avholdes et todagersmøte én gang i måneden.

Det er laget en egen beskrivelse av DMs oppgaver og rolle, der det innledningsvis heter: «*Direktørmøtet består av IMDis toppledere og er formelt et rådgivende organ for direktøren. Direktøren er ansvarlig for alle beslutninger som tas. Direktørgruppen som topplederteam skal sammen stå for overordnet styring og utvikling av IMDi.*»

I beskrivelsen understrekes at DM skal ha fokus på overordnet styring og utvikling av organisasjonen, herunder mål og resultater, strategi, politikkutvikling, organisasjon og ledelse m.m. Større saker og utviklingsprosesser som krever medvirkning fra ulike deler av organisasjonen, skal forankres i DM.

8.1.5 Intern styring

Den interne styringen omfatter de ordinære prosessene for direktorat og knytter seg til de årlige tildelingsbrev, egne virksomhetsplaner og rapporter. Det er laget et styringshjul som angir aktiviteter og tidspunkter i den interne styringen og samhandling med departementet.



Figur 8.2 Illustrasjon av IMDis styringshjul 2013, slik direktoratet selv fremstiller det.

På bakgrunn av tildelingsbrevet utarbeider IMDi virksomhetsplaner på kontornivå og samlet for virksomheten, og direktøren utarbeider et disposisjonsskriv til kontorene der midler stilles til disposisjon. Disposisjonsskrivet revideres i løpet av året for å fange opp endringer og omprioriteringer. De enkelte ledere gis fullmakt til å bruke penger på definerte områder i gjennom budsjett-disponeringsfullmakter gitt av direktøren.

Virksomhetsplanene følger strukturen i de hoved- og delmålene som er angitt i tildelingsbrevet, med tilhørende styringsparametere. Det er redegjort for mål og styringsparametere i kapittel 9. IMDi har beskrevet styringssystemet i notatet *IMDis virksomhetsmodell og styringssystem (mars 2013)*.

8.1.6 Ressursutvikling – og fordeling på kontorene

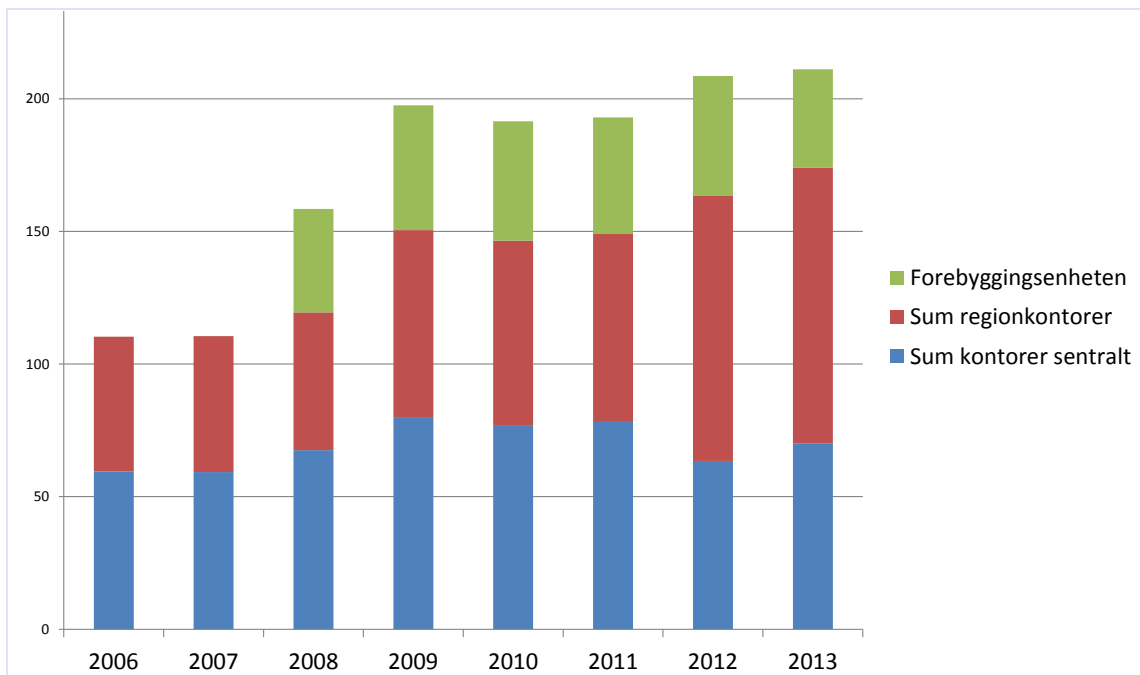
IMDi disponerer i alt over ca. 211 årsverk, fordelt på 235 ansatte. Hele 37 av disse årsverkene er knyttet til den såkalte Forebyggingsenheten, som er midlertidig. For å belyse IMDi som virksomhet med sine faste oppgaver, bør disse holdes utenfor. Da er det totale årsverkstallet ca. 174, fordelt med ca. 70 sentralt og 104 på regionkontorene.

Figuren under viser sammensetningen av årsverkene og utviklingen totalt fra 2006 til 2013. Den illustrerer følgende utvikling:

- De samlede årsverksressurser i IMDis permanente organisasjon (ekskl. Forebyggingsenheten) har økt fra ca. 110 til 174 årsverk, dvs. med ca. 58 prosent på de syv årene. Økningene fant særlig sted i 2009 og 2012–2013.
- Størstedelen av veksten har funnet sted ved regionkontorene, som har mer enn doblet ressursene i perioden (fra ca. 51 til 104 årsverk). Økningen skyldes både en generell vekst i ressurstilgangen fra 2006 til 2011 (fra ca. 51 til 70 årsverk) og omorganiseringen i 2011 som medførte utflytting av oppgaver og ressurser fra sentrale kontorer til region Øst (ca. 15 årsverk).
- Den sentrale delen av virksomheten vokste fra knapt 60 årsverk i 2006 til 80 i 2009, og var så relativt stabil i tre år, før den ble vesentlig redusert i 2012 til ca. 64 årsverk. I 2013 er årsverkstallet økt noe og er på 70.

Når vi ser på regionkontorene (2013), er region Øst det klart største regionkontoret, med ca. 33 årsverk, mens de øvrige kontorene har fra 13 til 18 årsverk⁴⁴.

⁴⁴ Budsjetterte årsverk pr. 01.06.13, oppgitt av IMDi.



Figur 8.3 Utviklingen i årsverk 2006–2013

Når det gjelder fordelingen av ressursene mellom kontorene, foreligger det ingen analyse av deres behov basert på objektive kriterier. Vi får opplyst at stillingsbehovet fastsettes skjønnsmessig ut fra de oppgaver kontorene er tillagt og historisk utvikling.

8.1.7 Geografisk inndeling

Regionkontorene dekker de samme områdene som UDIs regionkontorer. Det innebærer følgende struktur:

- IMDi Øst er lokalisert i Oslo og omfatter fylkene Østfold, Akershus, Oslo og Vestfold.
- IMDi Indre Øst er lokalisert på Gjøvik og omfatter Hedmark og Oppland.
- IMDi Sør er lokalisert i Kristiansand og omfatter agderfylkene og Telemark.
- IMDi Vest er lokalisert i Bergen og omfatter Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane.
- IMDi Midt er lokalisert i Trondheim og omfatter Trøndelag-fylkene og Møre og Romsdal.
- IMDi Nord er lokalisert til Narvik og omfatter Nordland, Troms og Finnmark.

Strukturen innebærer en annen inndeling enn Husbankens og Bufetats regionstruktur.

8.2 Hovedfunn og analyse

8.2.1 Organisasjonsstruktur

Ny organisasjonsstruktur

Omorganiseringen i 2011 har krevd innsats fra mange de to siste årene. Mange gir uttrykk for at de er slitne etter prosessen, som noen steder har vært konfliktfylt. Mange endringer har skjedd i løpet av kort tid, og det har vært krevende for organisasjonen å absorbere disse. Dette inntrykket bekreftes også i Stami-undersøkelsen i 2012, som viste at mange mente en brukte for mye tid og ressurser på omorganisering⁴⁵.

⁴⁵ IMDis skår var 3,3, mot 2,7 for referansen.

Men det generelle inntrykket er at de fleste mener at IMDi som organisasjon er på riktig vei og i en positiv utvikling. Det er mye positivt engasjement og vilje, men mange mener det er et godt stykke å gå når det gjelder å standardisere og effektivisere arbeidsprosesser og systemer.

Det er relativt stor oppslutning om introduksjonen av et *nytt ledernivå og en tydeliggjøring av linjeorganisasjonens ansvar*, som gir grunnlag for bedre styring. Mange mener den nye strukturen er i ferd med å sette seg, selv om mye fortsatt ikke har funnet sin form. Inntrykket er arbeidsdelingen er klart definert og forstått av både ledere og medarbeidere i de fleste enhetene, og at ledernes rolle er tydelig.

Den nye strukturen i Tollbugata er i ferd med å sette seg

Ved *kontorene i Tollbugata* blir støttefunksjonene (HR, økonomistyring, administrasjon, IKT) positivt omtalt – særlig HR og økonomi. Stikkord er god økonomi-rapportering, tydelige rundskriv, god kompetanse hos medarbeiderne, oppdatert HMS m.m. «Med slik støtte er det enkelt å styre i IMDi» (regiondirektør).

For øvrig synes den nye organiseringen langt på vei å være akseptert, med noen forbehold. Noen spør om det er god organisering å la Strategikontoret ha ansvar for operative oppgaver som tolketjenesten, bibliotek m.m. Kommunikasjonsseksjonen mener dens rolle er blitt utydelig etter omorganiseringen, bl.a. i forhold til regionkontorene, som har et kommunikasjonsansvar for sine regioner. Det var et riktig grep å føre arbeidet med introduksjonsloven tilbake sentralt.

Det gjennomgående inntrykket er at både ledere og medarbeidere opplever ansvars- og rolledelingen som klar, også hva angår eget arbeidsfelt.

Regionkontorene har funnet sin form, bortsett fra IMDi Øst

Ved regionkontorene er det gjennomgående en enkel form for organisering i fagområder eller team, som langt på vei ser ut til å ha funnet sin form, men fortsatt er under utvikling. Men tilbakemeldingene internt er at det er forbedringspunkter knyttet til særlig to forhold: organiseringen av de sentrale oppgavene, og den indre organiseringen i IMDi Øst.

Rent organisatorisk er regionkontorene av ganske ulik karakter og størrelse, der IMDi Øst og delvis IMDi Vest skiller seg fra de andre. Regionkontorene i Nord og Sør har ingen sentrale oppgaver, Indre Øst har ansvar på et svært begrenset område, Midt har et noe større – men fortsatt avgrenset – område, mens Vest har et stort ansvar for bosettingsområdet. Øst har fått et omfattende ansvar for mange områder. IMDi Nord (tidligere Vest) har fått et sentralisert ansvar for utsøking av enslige mindreårige, som er atypisk for regionkontorene for øvrig.

Den organisatoriske utfordringen er størst for IMDi Øst, som har valgt geografisk inndeling som prinsipp for organiseringen. Det innebærer at alle seksjonene har ansvar for alle regionale oppgaver for hver sin del av regionen, herunder bosetting. I tillegg er hver seksjon tillagt ansvaret for en eller flere av de sentrale oppgavene. Flere er kritiske til denne måten å fordele arbeidet på. Regionale oppgaver – særlig bosettingsarbeidet – sies å komme i konflikt med de sentrale oppgavene. Fordi seksjonslederne kan prioritere ulikt mellom sentrale oppgaver og bosetting, opplever de som bosetter ulikt fokus på bosetting i de ulike seksjonene, med den følge at det kan utvikles ulike arbeidsformer. Noen peker også på at det regionale arbeidet kan bli preget av den aktuelle seksjonens sentrale oppgaver, slik at det blir ulikt vektlagt mellom seksjonene. Konsekvensen er at også andre regionale oppgaver (enn bosetting) kan bli utført ulikt mellom seksjonene.

Både ved regionkontoret selv og fra andre deler av IMDi reises det spørsmål om en annen organisering der bosettingsarbeidet samles i én seksjon ville gi bedre resultater. En slik organisering ville både legge til rette for å samle fagmiljøene og for å skjerme de sentrale og langsiktige oppgavene fra det kortsiktige. Dessuten kunne det gi en mer enhetlig arbeidsform overfor kommunene og andre samarbeidspartnere.

Fortsatt uklarhet og uløste utfordringer knyttet til de sentrale oppgavene

Undersøkelsen viser at det er klarlagt hvor ansvaret for de ulike oppgavene ligger, og regionkontorene som har fått ansvaret for oppgavene har satt av ressurser til arbeidet. Unntaket er de sentrale oppgavene for Kvinner og arbeid, der det ikke ser ut til å være klart hvorvidt IMDi Nord har et ansvar eller ikke.⁴⁶

Undersøkelsen viser at det har vært betydelig usikkerhet knyttet til forståelsen for hvordan disse oppgavene skal ivaretas i praksis, særlig når det gjelder hvordan rollen for det ansvarlige kontoret skal utøves i forhold til de andre kontorene. Da vi gjennomførte intervjuene og besøkene ved regionkontorene (tidlig høst 2013), var det ulike oppfatninger om hvor godt de sentrale oppgavene ble ivaretatt. I strategien og i notatet *IMDis virksomhetsmodell og ledelse (mars 2013)* er det søkt å presisere og avklare hva som ligger til rollen, men i praksis gjenstår det å utvikle gode tverrgående arenaer og mekanismer innenfor de nye rammene som er trukket opp. Mest rutinisert og etablert er koordineringen av bosettingsarbeidet mht. rapportering. Dette er Vests ansvar, og arbeidet anerkjennes av mange. Men det stilles spørsmål ved om det faglige utviklingsarbeidet skjer med tilstrekkelig kraft og ressurser.

Det er en utbredt oppfatning at en modell der regionkontorene skal ha ansvar for både et sett med regionale oppgaver og en eller flere sentrale oppgaver, kan innebære en vanskelig prioritering. Særlig i de tilfellene der de sentrale oppgavene utgjør små miljøer, kan de stå i fare for å bli nedprioritert.

Flere problematiserer også direktørmøtets rolle som forum for drøfting av beslutninger knyttet til de sentrale oppgavene. Kjernen i disse synspunktene er at prosessene tar for lang tid, blir for omstendelige og krever for mye ressurser.

8.2.2 Intern styring

Styringen inne i en positiv utvikling, men prioriteringene kan kanskje bli bedre

Gjennom internintervjuene og dokumentgjennomgangen har vi inntrykk av at styringssystemet har utviklet seg i positiv retning de siste årene og fortsatt er under utvikling. I 2013 er det satt i gang et prosjekt for å videreutvikle styringssystemet, der en har identifisert en rekke utviklingspunkter knyttet til aktivitetene og dokumentene i internstyringen som skal gjennomføres i løpet av 2013 og 2014.

Strategien fra 2012 har fått en sentral plass i utviklingen av organisasjonen, men kanskje først og fremst som grunnlag for organisering, valg av arbeidsformer (virke-midler) og prioritering av målgrupper. Den virker forankret i hele organisasjonen og påvirker i stor grad utviklingen i hvordan arbeidet utføres.

Den årlige styringen knyttet til budsjettering og virksomhetsplanlegging følger et innarbeidet mønster. Virksomhetsplanene utarbeides etter mal som er bygget opp etter målstruktur og styringsparametere, og som angir planlagte aktiviteter for hver av styringsparameterne. Ikke alle kontorene bruker malen (VP for 2013), og ikke alle angir planlagt ressursbruk. Det etterspørres heller ikke. Planlagt ressursbruk er primært til bruk for det enkelte kontors bruk, og sammenstilles ikke for analyseformål. Det er ingen rapportering av faktisk ressursbruk på de ulike delmål e.l.

⁴⁶ IMDi opplyser i sitt kommentarbrev av 9.2.14 at oppgaven ikke lenger finnes.

Halvårs- og årsrapporter blir sammenstilt på bakgrunn av rapporter fra kontorene. Disse rapporterer fyldig og strukturert om resultater på alle styringsparametere i forhold til resultatkravene i tildelingsbrevet.

Innenfor rammen av strategien, virksomhetsplanen og disposisjonsskriv er det gitt stor frihet til de enkelte kontorer å gjennomføre planen. Linjelederansvaret er tydeliggjort og direktørmøtet har fått en tydeligere rolle som styringsarena. *«Nå skal det gå i linjen. Vi er kommet ganske langt i retning av å forstå at det er direktøren som skal beslutte, etter at direktørmøtet har drøftet sakene.»*

Styring på mål og oppgaver, men ikke på arbeidsformer

DM har fått en sentral rolle i styringssammenheng. Det oppleves positivt at det er system og struktur rundt beslutningsstrukturen, men flere problematiserer DMs rolle som styringsarena, og mener at møtet preges av for mange saker og for stor ressursbruk.

Flere mener at planarbeidet ikke fungerer godt nok som prioriteringsverktøy, og at det er behov for tydeligere prioriteringer fra toppen og mer reelle prioriteringsprosesser i direktørgruppen. *«Det blir for mye skriftlig saksbehandling og lite reelle diskusjoner i direktørmøtet» (leder).*

Styringen knytter seg primært til mål og aktiviteter som er angitt i virksomhetsplanen. Regiondirektørens frihet til å gjennomføre planen er ikke ledsaget av noen oppfølging av hvordan det enkelte kontorene er organisert eller arbeider. Flere peker på at friheten regionkontorene har til å gjennomføre oppgavene innebærer at de utvikler ulike måter å arbeide på, også på kjerneområder som bosetting. Det er liten oppfølging av arbeidsformer eller organisering av virksomheten ved kontorene.

8.2.3 Ledelse, arbeidsmiljø og kompetanse

Ledernes ansvar er blitt tydeligere og ledelse vektlegges mer, men kan bli bedre

Historisk har ledelse som fenomen vært viet liten oppmerksomhet i IMDi. Det var kun ett ledernivå under direktøren fram til 2011, da et nytt ledernivå (seksjonsnivå) ble innført. Med det mer enn doblet antall ledere seg, og det nye nivået innebar nye kommunikasjons- og beslutningslinjer.

Skifte av direktør innebar også et skifte av fokus på ledelse, både i form og struktur. Den forrige direktørens gründerpregede lederstil var ulik nåværende direktørs mer tradisjonelle, byråkratiske stil. Nåværende direktør legger mer vekt på strategi og organisasjon, bl.a. ved å delegere ansvar i linjen. *«Vi har gått fra å ha en direktør som ledet alt, til å få en direktør som sier du skal lede» (leder i IMDi).*

Både IMDis strategi og det omtalte notatet viser at det er mer fokus på ledelse. I et eget avsnitt stilles det krav til at ledere i IMDi skal utøve strategisk lederskap, og det angis hvilke aspekter dette omfatter.

De fleste opplever at ledernes rolle og fullmakter er klart definert. Gjennomgående er inntrykket at det er stor grad av lojalitet overfor lederne. Det gis uttrykk for kritikk av ledere i noen sammenhenger, men den virket gjennomgående godt fundert og konstruktiv. Tilbakemeldingene er at det er blitt mer fokus på ledelse og lederrollen de siste årene, både som følge av ny direktørs syn på ledelse, introduksjonen av et nytt mellomledernivå og større oppmerksomhet om linjens betydning i arbeids- og beslutningsprosessene. Lederutviklingsprogrammet som ble startet våren 2013 blir oppfattet som et positivt bidrag til å styrke ledelsesfunksjonen.

Tydeliggjøringen av ledernes rolle som linjeledere etter omorganiseringen i 2011 har bydd på utfordringer, men inntrykket er rollen er i ferd med å finne sin form og bli

akseptert. Stami-undersøkelsen (nov. 2012) målte ledelse på faktorer som bl.a. bemyndigende ledelse og rettferdig ledelse. Den viste at IMDis ledere skåret omtrent som referansevirksomhetene.

Med det ansvaret som er lagt til regionkontorene, stilles store krav til regiondirektørene i den nye organisasjonsmodellen. Tilbakemeldingene på deres ledelse varierer noe. Det er forventninger til lederutviklingsprogrammet, og til at direktøren følger opp lederne aktivt. Lederne ved de sentrale kontorene får i hovedsak gode skussmål.

Et godt arbeidsmiljø og lojal kultur, men omorganiseringen har tatt på

Det er et gjennomgående funn at både medarbeidere og ledere stort sett trives i arbeidet. De opplever arbeidet som meningsfullt, og opplever at de bidrar på et viktig samfunnsområde. Intervjuene etterlater et inntrykk av at det er stor grad av oppslutning om de overordnede linjer i IMDis mål og strategi, og en grunnleggende lojalitet til organisasjonen på alle nivåer og deler av virksomheten.

I intervjuene legges det vekt på at IMDi har et godt og inkluderende arbeidsmiljø, at kulturen er preget av idealisme, at det er «høyt under taket» og at man er stolt av at man har et flerkulturelt miljø. Ord som *engasjement*, *idealisme* og *pågangsmot* går igjen i beskrivelse av organisasjonen.

Men både ledere og medarbeidere sier at omorganiseringsprosessen har vært krevende og skapt usikkerhet knyttet til roller, fullmakter og arbeidsformer. Dette har gått ut over arbeidsmiljøet, og skapt misnøye i noen miljøer og hos enkelte medarbeidere. Mye av dette har løst seg etter hvert som nye strukturer og prosesser har funnet sin form. I Øst har det vært konflikter mellom ledelse og de ansatte, knyttet til omorganiseringen og ny strategi. Dette er bare delvis løst. Stami-undersøkelsen viser at konfliktnivået i 2012 var høyere enn i referansevirksomhetene.

God kompetanse på mange områder, og mer bevisst rekruttering

Hovedinntrykket fra internundersøkelsen og kommuneundersøkelsen er at IMDi er et sterkt fagmiljø på det integreringsfaglige området. Det sies å være mye taus kunnskap («tacit knowledge») på individ- og gruppenivå i organisasjonen. Det pekes også på særlig god kompetanse på økonomiområdet, knyttet til både tilskudsforvaltning og økonomistyring og på administrasjonsområdet. Også prosjektlederkompetanse blir beskrevet som en styrke. Det er gjennomgående et høyt utdanningsnivå i organisasjonen, og lav turnover. «*Dette er en arbeidskultur kjennetegnet ved mange dyktige medarbeidere*» (regiondirektør).

I sum er inntrykket at IMDi langt på vei har den kompetansen det trenger, både på sine fagområder og det økonomisk-/administrative området.

På noen områder identifiseres likevel noen forbedringsønsker. For å lykkes med å gjøre kommunene til strategiske samarbeidspartnere peker flere – både internt og blant kommuneinformantene – på følgende:

- Kommunekunnskapen på regionkontorene kan forbedres, for å kunne samhandle bedre med kommunene. Noen peker også på at IMDis rolleforståelse og prosesskompetanse bør bedres.
- Forvaltningskompetanse (juss, økonomi, skriftlig fremstilling – «bedre på det byråkratiske håndverket») kan bedres, særlig ved regionkontorene. Noen mener også at regionkontorene trenger mer juridisk kompetanse knyttet til lovtolkning på introduksjonsloven mv.

Økonomikompetansen hos flere av lederne kunne vært bedre. Flere mener dessuten at IMDi også bør styrke sin analyse- og utredningskompetanse knyttet til framtidige overordnede behov og trender.

Det settes av midler til *kompetanseutvikling*, og det er etablert et system for kompetanseplanlegging – men det sies at dette har ligget nede en stund pga. en permisjon. Dette er i ferd med å ta seg opp, og det pågår et arbeid med å melde inn behov for kompetanseutvikling. Til formålet er det satt av kr 650 000 i budsjettet samt kr 5000 til hver medarbeider. Det pågående lederutviklingsprogrammet er uttrykk for ønske om å styrke ledelseskompetansen i organisasjonen, som et ledd i å implementere strategien.

Når det gjelder *rekruttering* av nye medarbeidere til IMDi, er det generelt mange søkere til de stillinger som utlyses. Men utvelgelsesprosessene har ikke alltid hatt den ønskede kvalitet, og det er i den senere tiden blitt mer fokus på å analysere behov og velge riktige kandidater til stillingene. «*Vi vet ikke om vi rekrutterer godt nok; i HR jobber vi nå med mer fokus på stillingsanalyse og seleksjon*» (medarbeider HR-seksjonen).

8.2.4 Ressursfordeling og regioninndeling

Bosetting prioriteres innenfor knappe ressurser

Inntrykket fra intervjuene er at ressursene oppleves som knappe i store deler av organisasjonen. Ved regionkontorene gir det seg først og fremst uttrykk i at bosettingsarbeidet – som IMDi er pålagt å prioritere i henhold til tildelingsbrevet – skjer på bekostning av andre oppgaver.

Både på leder- og medarbeidernivå gis det det ganske samlet inntrykk av at bosettingsarbeidet krever mer ressurser enn ønskelig, og at andre oppgaver knyttet til introduksjons- og kvalifiseringsarbeidet lider under det. Det gjelder i enda større grad oppgaver knyttet til inkludering og mangfold, som ved regionkontorene får svært liten plass. Det ser ut til å være et omforent, felles ønske i hele organisasjonen – fra topp til bunn – om å flytte ressurser fra arbeid med bosetting til arbeid med integrering og inkludering.

Men også på bosettingsområdet peker enkelte på at ressursene som settes inn virker knappe. Dels kunne flere kontorer ønske å bruke enda mer tid på arbeidet mot kommunene. Dels kunne det sentrale bosettingsoppdraget til IMDi Vest vært drevet med større kraft. Selv om kontoret verdsettes for å drive et strukturert og skikkelig arbeid, peker enkelte som arbeider med bosetting ved andre kontorer, at de kan oppleve at utviklingsoppgavene ikke vies nok oppmerksomhet og at det til tider kan være vanskelig å få svar på spørsmål.

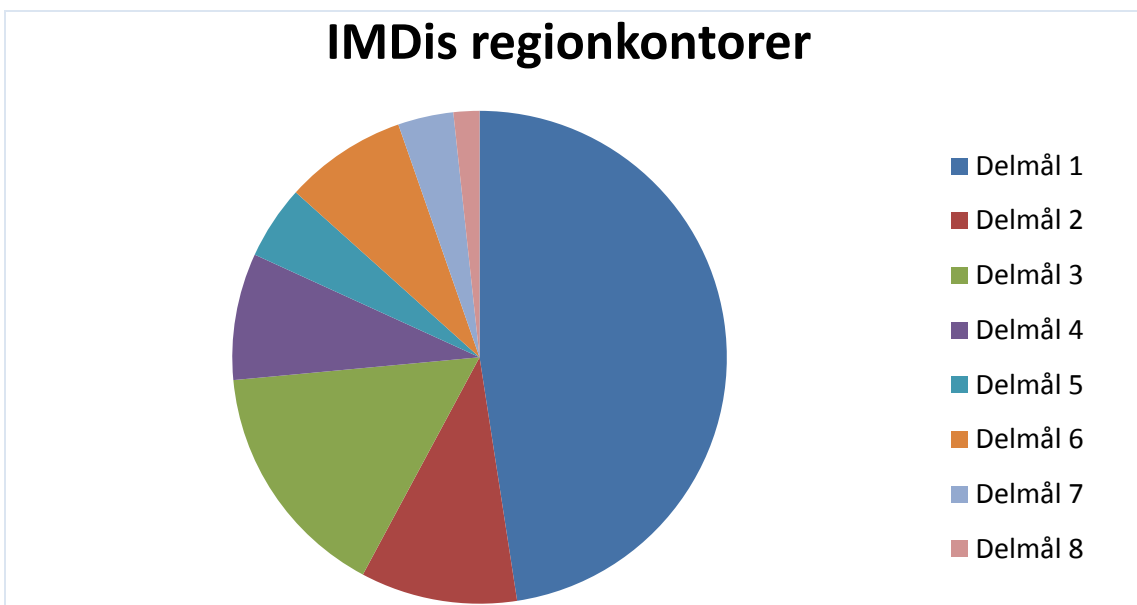
Til tross for situasjonen er det lite klaging. Inntrykket er man innfinner seg med de ressursene som er tildelt, og forsøker å gjøre det beste ut av det. Samtidig ser man at en effektivisering av bosettingsarbeidet kan avhjelpe situasjonen (bl.a. ved hjelp av IMPact). Skjønt det vil først være ved en mer automatisk bosettingsordning til kommunene at en ville kunne frigjøre ressurser som monnet.

Bosetting krever halvparten av ressursene ved regionkontorene

IMDi har ikke sammenstilt ressursbruken på de ulike delmålene eller gjort andre analyser som viser hvordan ressursene brukes. Men i forbindelse med virksomhetsplanen beregnes planlagt innsats på de ulike aktivitetene i tilknytning til delmålene:

- Delmål
- D1 Rask bosetting til kommunene
 - D2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
 - D3 Rask overgang til arbeid etter utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram
 - D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter
 - D5 Høy sysselsetting av innvandrere
 - D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn
 - D7 God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen
 - D8 Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen

For å få et omtrentlig inntrykk av ressursbruken har vi bedt om å få tallene for virksomhetsplanene for 2013, slik at en kan få et samlet bilde av planlagt innsats under de ulike delmålene. IMDi har sammenstilt tallene for 2013, og justert dem basert på kunnskap om dagens situasjon (nov. 2013). Figurene under illustrerer hvordan *planlagt innsats på kjernevirksomheten* ved regionkontorene og samlet for hele virksomheten fordeles seg på delmålene.⁴⁷

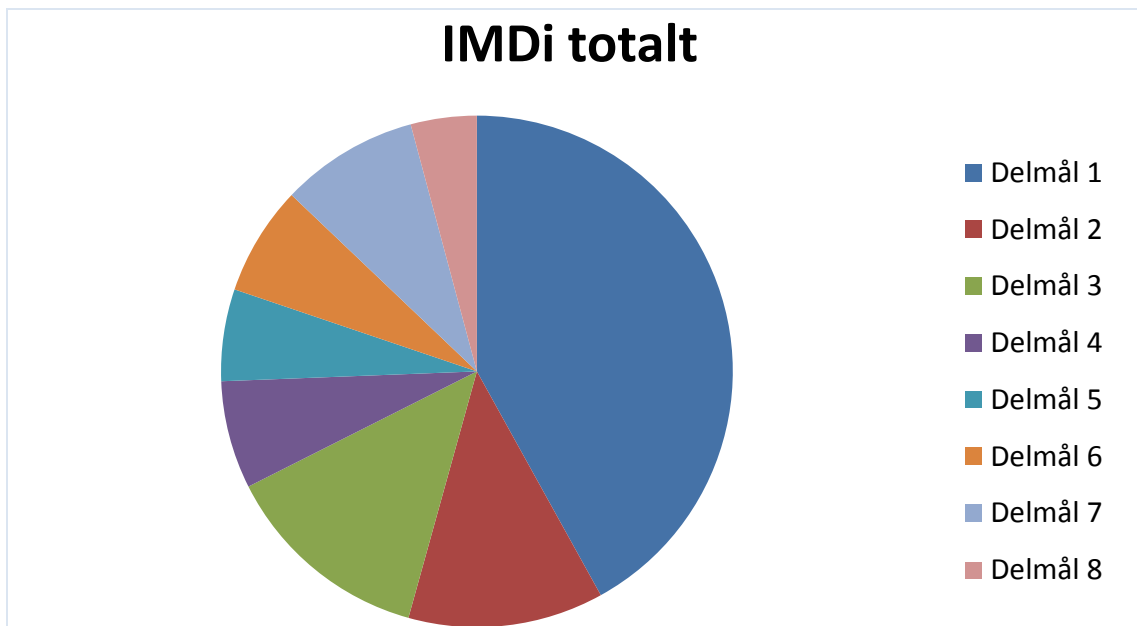


Figur 8.4 Fordeling av planlagt ressursinnsats til IMDis kjerneoppgaver 2013 ved regionkontorene

Regionkontorene bruker bortimot halvparten (48 prosent) av innsatsen på kjerneoppgavene på Delmål 1. Delmål 2 krever ca. 16 prosent og Delmål 3 ca. 10 prosent. Til sammen går altså ca. to tredeler av innsatsen med til de tre første delmålene. Den resterende tredelen går til de fem øvrige delmålene.

Det er viktig å være oppmerksom på ressursene også omfatter de sentrale oppgavene, slik at de kontorene som har slikt ansvar bruker mer ressurser på disse enn gjennomsnittet for kontorene. F.eks. er innsatsen på delmålene 5–8 stort sett å finne på IMDi Øst, formodentlig knyttet til de sentrale oppgavene. De andre regionkontorene har ubetydelig innsats på disse målene.

⁴⁷ Kilde: Planlagt ressursbruk pr. 01.06.13, IMDi



Figur 8.5 Planlagt ressursinnsats til IMDi kjerneoppgaver 2013 totalt, ekskl. Forebyggingsenheten

Ca. 42 prosent av det IMDi bruker på kjernevirksomheten går til arbeid under Delmål 1. 12 prosent går til Delmål 2 og 13 prosent til Delmål 3. Til sammen går ca. 68 prosent til disse tre målene. Minst innsats brukes på Delmål 8. Oversikten bekrefter inntrykket av at IMDi bruker en stor del av ressursene på bosetting, også når en ser på hele virksomheten.

Dersom en tar med Forebyggingsenheten, blir bildet et annet. Enheten utgjør 17,5 prosent av alle ressursbruk på IMDi kjerneoppgaver, og hele 57 prosent av ressursbruken i Tollbugata på disse oppgavene. Men slike forholdstall er av liten interesse for å vurdere IMDi faste oppgaver og ressursbruk.

Ingen objektive kriterier for fordeling av ressurser mellom regionkontorene

Vi har vist hvordan ressursene i form av årsverk fordeler seg sentralt og regionalt, og mellom regionkontorene. En kunne tenke seg at de regionale oppgavene ble dimensjonert etter kriterier som f.eks. befolkningstall, antall kommuner, innbyggere e.l., og sikre så like forutsetninger for å utføre samfunnsoppdraget som mulig. Ressursfordelingen er i stor grad historisk betinget, og fastsettes gjennom de årlige budsjettforhandlinger. Det finnes ingen objektive kriterier for fordeling av ressurser (årsverk) mellom regionkontorene. Likevel er det ikke fremkommet noen uttalte ønsker om å endre på ressursfordelingen mellom enheter, verken i dimensjonen sentralt – regionalt, eller mellom regionene. Det pekes på knapphet på ressurser fra mange hold, men ikke på systematiske eller grunnleggende skjevheter i ressursfordelingen.

Ingen sterke ønsker om å endre dagens regioninndeling

Det er ikke fremkommet noen uttalte ønsker om å endre regioninndelingen eller lokalisering av regionkontorer, verken i IMDi selv eller samarbeidspartnere (kommuner eller statlige myndigheter). Riktignok finnes det tanker ved noen av regionkontorene om andre inndelinger, men ikke av en slik karakter at de kan oppfattes som velbegrunnede forslag.

Det oppleves å være visse praktiske utfordringer i det regionale samarbeidet med Husbanken, som har en annen struktur i Sør-Norge. Det innebærer at IMDi Øst, Indre Øst og Sør har måttet samordne seg i samarbeidet med Husbanken, og har funnet fram til en form på dette.

8.3 Vår vurdering

Tydelig organisasjonsstruktur, men en krevende struktur for styring

Omorganiseringen har bidratt til å skape en organisasjon med tydeligere plassering av ansvar og myndighet, bygget på linjeorganisasjonens prinsipper. Introduksjonen av et nytt ledersjikt har antakelig vært et riktig grep for å oppnå tilstrekkelig ledelseskapasitet etter hvert som organisasjonen er blitt større. Men det har tatt lang tid å iverksette modellen etter intensjonen, og det er fortsatt uklart for mange hvordan alt skal fungere. Notatet «IMDis virksomhetsmodell og styringssystem» (vedtatt i april 2013) søker å tydeliggjøre ansvar og roller i organisasjonen, men i praksis er ikke alt like klart.

Ansvars- og arbeidsdelingen mellom de ulike kontorene, herunder mellom sentralledet og regionkontorene, synes i hovedsak klar. En styrke ved organisasjonsmodellen er nærhet mellom regionene og IMDis ledelse. Flat organisasjon gir kort vei fra den enkelte medarbeider til ledelsen. Det regionale arbeidet virker klart definert og forstått. Tilsvarende synes kontorenes roller og ansvarsområder i Tollbugata å være klart definert og forstått.

Men den flate organisasjonsmodellen, der alle kontorene er på samme nivå, medfører styringsmessige utfordringer. Den tydeligste utfordringen etter omorganiseringen er hvordan de såkalte sentrale oppgavene skal ivaretas med tilstrekkelig kraft. De tverrgående prosessene mellom regionkontorene er ikke tilstrekkelig utviklet på viktige områder. Det skyldes manglende klargjøring av mandatet til dem som skal utføre arbeidet (i alle fall oppleves det slik), mangelfulle tverrgående strukturer for å støtte arbeidet og manglende beslutningsmyndighet. Vektleggingen av linjeprinsippet har medført usikkerhet om hvordan de tverrgående nettverkene skal arbeide. Det er behov for å etablere tydeligere og mer aktivt og systematisk tverrgående arbeid på alle områder. På bosettingsområdet er det etablert et nettverk som fungerer relativt godt, og som har en tydelig ledelse, faste kontaktpersoner og innarbeidede rutiner. Men også her er det spørsmål om hvordan en skal få tilstrekkelig styrke i utviklingsarbeidet, slik at bosettingsarbeidet kan skje på enhetlig vis ved alle regionkontorene.

Når fagutviklingsansvaret begrenses til en veiledende og koordinerende rolle, blir styringsrollen vanskelig. Beslutningene kan ikke tas av regiondirektørene, og sentralt finnes ingen faglig instans som kan bistå direktøren med beslutninger. Det innebærer at mange saker ender opp i direktørmøtet, saker som kanskje kunne vært løst på enklere vis. Det er en risiko for at denne organiseringen vil hemme kraften i fagutviklingsarbeidet og direktørmøtet kan bli en (ressurskrevende) flaskehals.

En særlig utfordring er knyttet til bosettingsmiljøet i IMDi Øst, som er organisatorisk og fysisk oppsplittet. Regionkontoret har ikke lyktes med å skape et samlet fagmiljø på bosetting som arbeider ensartet utad. Med mindre det etableres sterkere tverrgående mekanismer eller organiseringen av arbeidet endres, er det grunn til å tro de eksisterende problemer knyttet til ulik bosettingspraksis og ulik prioritering av regionale oppgaver vil fortsette.

Den store utføringen av oppgaver fra sentralledet til region Øst innebærer at regionkontoret også fremstår som et «sentralkontor». Det er så langt usikkert hvor vellykket det har vært å legge ut så mange sentrale faglige utviklings- og koordineringsoppgaver til ett regionkontor, selv om intensjonene har vært gode. Det er en krevende rolle å ivareta begge sett med oppgaver på en likeverdig måte. Når forvaltningen av introduksjonsloven i løpet av 2013 ble flyttet tilbake til sentralledet for å sikre tilstrekkelig fremdrift, kan det være uttrykk for utfordringene med en slik modell.

Regionkontorene har et sett med regionale oppgaver som i utgangspunktet er de samme, og volumet på kjerneoppgaver som bosetting er ikke så ulikt⁴⁸. Men de sentrale oppgavene skaper kontorer med ulik portefølje og ulik størrelse. Regiondirektørene får tilsvarende et ulikt ansvar, som for noen omfatter (nesten) bare regionale oppgaver, mens andre får ansvaret for til dels store faglige utviklingsoppgaver på nasjonalt nivå. Dette behøver ikke å være problematisk, men det er viktig med en bevissthet omkring rolleutøvelse og en omforent oppfatning av hvilke roller regionkontorene skal spille.

Det vil være en viktig oppgave for IMDi å utvikle sin organisasjonsform slik at den kan fungere så godt som mulig, ikke minst for at IMDi skal kunne fremstå som én organisasjon, som opptrer effektivt og likeartet over hele landet. Det ligger både et kvalitativt og kvantitativt potensial i å utvikle mer effektive og enhetlige arbeidsformer ved kontorene. Enda viktigere blir dette når IMDi får tildelt nye virkemidler, som f.eks. skjønnsbaserte tilskuddsmidler.

IMDi bør styrke dette arbeidet. Mer strukturert erfaringsutveksling og større innflytelse på utviklingsarbeidet til de tverrgående strukturene ser ut til å være nødvendig, gitt den organisasjonsformen som er valgt. En bør også vurdere om direktøren bør ha mer sentral styringsstøtte, slik at flere saker kan avgjøres uten å gå veien om direktør-møtet.

Bevissthet om ledelse og ledernes rolle viktig

Det er lagt vekt på å tydeliggjøre lederstrukturene og lederrollen etter omorganiseringen i 2011, herunder hvordan beslutninger fattes. Inntrykket er at ledelse i det daglige langt på vei ivaretas på en tilfredsstillende måte i IMDi. Men med utgangspunkt i at ledelsesfunksjonen ikke er viet særlig oppmerksomhet tidligere, og at det i organisasjonen er forventninger til det som skal komme ut av det pågående lederutviklingsprogrammet, har åpenbart IMDi et potensial til å utvikle ledelsesfunksjonen i organisasjonen.

Med den organisasjonsstrukturen IMDi har valgt, vil det også være viktig for å ha oppmerksomhet på og gi anledning til felles refleksjon over den sammensatte rollen regionlederne har som ledere av både regionale og sentrale oppgaver. Det er viktig at det er tydelig hvilke prosesser og arenaer de to lederrollene utspiller seg på. Det igangsatte lederutviklingsprogrammet er et positivt tiltak som bør gi anledning til å reflektere over dette.

Strategien har tydeliggjort IMDis virkemidler og rolle, men oppfølgingen er uklar

Strategien fra 2012 har forsterket og tatt nye grep i arbeidet mot kommunene og de statlige samarbeidspartnerne, og har påvirket hele organisasjonen til å arbeide mer fokusert med viktige virkemidler mot prioriterte målgrupper. Sånn sett er det et eksempel på hvordan en strategi kan omsettes i praktisk handling.

Internstyringen i IMDi gir i hovedsak inntrykk av å skje i etablerte og strukturerte former. Det er god kontroll på økonomistyringen, klare fullmaktstrukturer og faste rutiner i virksomhetsstyringen. Men IMDi vil tjene på en mer strukturert og analytisk oppfølging av metodikk og arbeidsformer, og vurdere hvordan styringssystemet kan utvides til å omfatte dette. Et eksempel er satsingen på å utvikle samarbeidet med kommunene gjennom partnerskapsavtaler, der regionkontorene følger opp med ulike ambisjoner, gir avtalene ulike navn og fyller dem med ulikt innhold. Som direktorat bør IMDi både innad og utad fremstå som én virksomhet, der denne type utviklingsarbeid

⁴⁸ Pr. oktober i år hadde IMDi Øst bosatt 1071 mennesker, Vest 1016, Nord 876, Midt 755, Indre Øst 740 og Sør 693.

styres og utvikles over en og samme lest og med omforente ambisjoner i de ulike delene av landet. Et annet eksempel er bosettingsarbeidet, en forvaltningsoppgave der IMDi som direktorat må forventes å opptre med de samme rutiner, prosedyrer og kommunikasjonsformer i alle regioner.

Tidligere manglende oppmerksomhet om arbeidsformer kan være en årsak til at IMDi sliter med gamle og dårlige IT-systemer. Det nye saksbehandlingssystemet IMPact vil bli et viktig verktøy for å få til mer likeartede prosesser, og det virker riktig å ha prioritert ressurser til dette. Men det vil også kreve at styringen retter seg mot å få den effekten ut av systemet som det kan gi.

Knappe ressurser gjør det viktig å effektivisere arbeidsprosesser på kjerneområdene

Vi har ikke grunnlag for å si at IMDi har for knappe ressurser til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, men vi konstaterer at det er viktige oppgaver som ikke får nok oppmerksomhet i dag. Noe av dette kan tilskrives et bosettingsarbeid som krever mer ressurser enn ønskelig og tungvinte rutiner knyttet til tilskudsarbeidet. Det finnes et potensial for å effektivisere disse prosessene, som vil kunne frigjøre ressurser til arbeid med de langsiktige integrerings- og inkluderingsutfordringene. Særlig vil det være viktig å oppnå størst mulig effekt av det nye IKT-systemet IMPact. Men så lenge bosettingsbehovet øker og de ytre rammebetingelsene for IMDis bosettingsrolle ikke endres – der det er opp til kommunene å bestemme bosettingen – er det ikke realistisk å vente at ressursbruken på de ulike oppgavene kan endres vesentlig.

Vi har heller ikke grunnlag for å si at ressursfordelingen mellom enhetene i IMDi bør være en annen enn i dag, gitt dagens prioritering av oppgaver. Men en bør vurdere å utvikle noen enkle, objektive kriterier for ressursfordelingen mellom regionkontorene knyttet til de regionale oppgavene, som kan ligge i bunnen for de skjønnsmessige vurderingene som ellers gjøres. IMDi bør også iverksette tiltak for å følge opp hvordan ressursene brukes i forhold til mål og strategier, og bruke det som ledd i prioriteringen av arbeidet og vurderingen av måloppnåelsen.

Ikke behov for å endre regioninndeling eller lokalisering

Det er ikke kommet fram velbegrunnede forslag om å endre på dagens regioninndeling. Hvis vi ser grovt på hvordan bosettingstallene fordeler seg på regionene og antall kommuner i hver region (og forutsetningen er at det skal være seks regioner), virker dagens struktur balansert. Det faktum at Husbanken og Bufetat har en noe annen regionstruktur, kan være upraktisk, men har vist seg mulig å løse gjennom samarbeid mellom regionkontorene. Sånn sett kan ulike regioninndelinger også medføre gevinster innad, ved at IMDi må samordne seg på tvers av sine regioner.

Heller ikke spørsmålet om en annen lokalisering av regionkontorene synes særlig aktuelt. Det er ikke fremkommet analyser eller argumenter som tilsier at regionkontorene burde lokaliseres andre steder enn i dag. Bortsett fra Regionkontor Nord er regionkontorene lokalisert i de største byene i sin region. I Nord har regionkontoret etablert seg på tilfredsstillende måte i Narvik.

9 Resultater og måloppnåelse

9.1 IMDi målstruktur og måloppnåelse

I dette kapitlet ser vi nærmere på de mål som er satt for IMDi, og i hvilken grad IMDi har nådd målene i tiden siden 2006. Drøftingen er avgrenset til de åtte målene for *kjernevirksomheten*. Vi ser også nærmere på styringsparameterne og resultatkravene, og hvor hensiktsmessige de er som ledd i styringen av IMDi.

Mål- og resultatstyring (MRS) er, sammen med rammestyring, det bærende prinsipp for styring av statsadministrasjonen i Norge i dag. DFØ definerer MRS som: «å *sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.*»

Hovedmål 1: Like muligheter, rettigheter og plikter for innvandrere og deres barn til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv

Delmål:

- D1 Rask bosetting til kommunene
- D2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere
- D3 Rask overgang til arbeid etter utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram
- D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter
- D5 Høy sysselsetting av innvandrere
- D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn

Målene ble reformulert 2011, men de underliggende styringsparameterne har langt på vei vært de samme i siden opprettelsen av IMDi⁴⁹.

9.2 Analyse og funn

IMDi når ikke målene på de områdene som er høyest prioritert

Delmålene med tilhørende styringsparametere har karakter av å være *effekt mål*, som angir ønskede effekter av IMDi virksomhet på relevante områder. Vi har ikke sett det som en del av evalueringen å vurdere målene som sådan, men konstaterer at de favner vidt og dels beskriver ønsket tilstand på området i et kortere tidsperspektiv (D1, D2, D3), og dels i et lengre eller tidsuavhengig perspektiv (D4–D8). Målene er operasjonalisert i de årlige tildelingsbrevene fra departementet, i form av styringsparametere og ambisjoner (resultatkrav). Disse er gjengitt i sin helhet i vedlegg 2.

I de årlige virksomhetsrapportene rapporterer IMDi om måloppnåelsen i forhold til de fastsatte resultatkravene. Rapporteringen er omfattende og relativt systematisk, og gir et bredt bilde av både måloppnåelse – i form av tallfestede størrelser og kvalitative beskrivelser av tilstand og utvikling under de ulike delmålene – og IMDi aktiviteter i løpet av året.

Neste tabell gir en oversikt over de styringsparametere og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrevet, og hvilke resultater som er oppnådd. Vi har her sett på måloppnåelse for hele perioden 2006–2012 (delvis også for 2013 pr. oktober), oppsummert disse og gjort en vurdering av måloppnåelse for perioden. Enkelte resultatkrav er endret i løpet av perioden. F.eks. er resultatkravet på D1 svekket for 2013, som følge av utfordringene knyttet til økningen av flyktninger. Hensikten er å gjøre kravet mer realistisk. Fargene rødt, gult og grønt angir at mål henholdsvis ikke er nådd, i noen

⁴⁹ Jf. gjennomgangen i avsn 2.2. Det har også pågått en prosess i 2013 som har resultert i en justering. Vi har ikke inkludert det i vår drøfting.

grad er nådd eller er nådd. Vurdering av måloppnåelsen er skjønnsmessig foretatt av oss, basert IMDis egen rapportering av faktisk oppnådde resultater i virksomhetsrapportene for perioden.

Tabell 9.1 Tabellen viser måloppnåelsen i perioden fra 2006–2012 (delvis 2013).

Delmål	Styringsparameter med resultatkrav	Måloppnåelse
D1 Rask bosetting til kommunene	<i>Bosetting generelt:</i> Resultatkrav fram til 2011: 90 % bosatt innen 6 md. Resultatkrav f.o.m. 2013: 70 % innen 6 md., resten innen 1 år	Ligger langt under i perioden. Måloppnåelse 60–70 % (61 % i 2012). Negativ utvikling i 2013 (51 %). Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting har økt fra 4,8 i 2006 til 6,7 md. i 2012
	Andel enslige mindreårige bosatt etter 3 md. skal være 90 %. Tilleggskrav f.o.m. 2012: De resterende skal bosettes innen 6 md.	Har ligget langt under, men bedre i 2012 (63 %) og 2013 (76 % pr. oktober) Ventetid fra vedtak til bosetting har ligget på ca. 5 md. fram til 2012, da den ble forbedret til 3,3 md.
D2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere	Andel som oppfyller plikten eller består norskprøve av dem med rett og plikt til opplæring. Resultatkrav: fram til 2009: 90 % ha påbegynt innen ett år. f.o.m. 2009: 90 % ha fullført på tre år	Resultat nært opp til målsetting. I 2012: 86 % av kvinnene 89 % av mennene
	Gjennomført norskopplæring. Resultatkrav: 65 % bestått skriftlig prøve 90 % bestått muntlig prøve	Har ligget 10–20 prosentpoeng under målet
	Andel som starter opplæring. Resultatkrav: 50 % skal startet et halvt år etter oppholdstillatelse. 90 % skal ha startet innen ett år etter oppholdstillatelse.	Resultat på eller nært opp til målsetting. I 2012: 78/95 % startet første halvår (kvinner/menn) 86/89 % startet innen ett år (kvinner/menn)
D3 Rask overgang til arbeid etter utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram	Andel i introprogram som går direkte over i utdanning eller arbeid. Krav: 2008-2009: 65 % Krav: 2011–: 55 %	Ligger 8 - 10 prosentpoeng under. I 2012: 47 % Noe negativ utvikling siden 2006.
	Andel som går over til arbeid eller utdanning innen ett år. Krav fram til 2009: 30 % Krav etter 2009: 70 %	Ligger 15–20 prosentpoeng under
	Andel kvinner som går over i arbeid eller utdanning innen ett år etter avsluttet program, skal øke. Krav om årlig økning på 5 %	Andelen er stabil – har ikke økt
	Andel kvinner som går direkte over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program, skal øke. Målet ble tatt inn 2011	Andelen er stabil – har ikke økt (er på 36 %)

D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter	Andel av personer invitert til statsborger-seremoni som deltar, skal øke (ikke målsatt).	Stabilt resultat siste fire år på ca. 22–25 %. Mål om økt andel ikke nådd i 2012.
	Kunnskapen hos relevante samarbeidspartnere om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse samt myndighetenes tilbud, skal øke (ikke målsatt).	Eget rådgivningstilbud til skoler, utenriksstasjoner, frivillige organisasjoner m.m. har gitt bedre kunnskap. Måloppnåelse vurdert som god (kvalitativ vurdering)
	Aktuelle ungdomsgrupper og innvandremiljøer skal ha kunnskap om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, samt ha kjennskap til relevante instanser (ikke målsatt)	En rekke aktiviteter gjennomført. Flere søker og får hjelp. Mål nådd (kvalitativt vurdering)
	Etablere kompetanseorganer av forskjellige slag (sammenslått)	Minoritetsrådgivere/ kompetanse-team/regionale nettverk samarbeider bedre med offentlig tjenesteapparat. Bedre kunnskap blant disse. Mål nådd (kvalitativ vurdering)
	Arbeid mot arbeidsinnvandrere Målsetting: <i>Ny i Norge</i> nettvversjonen oppdatert i 2012	Oppdatert innen fristen
D5 Høy sysselsetting av innvandrere (andel sysselsatte i staten)	Sysselsetting blant innvandrere Målsetting: Bidra til bruk av innvandrernes kompetanse, økt sysselsetting og hindre utstøting av arbeidsmarkedet (ikke målsatt)	Sysselsettingen av innvandrere totalt er relativt stabil svak økning siste par år (fra 61,6 til 62,6 %). Men mindre optimisme hos arbeidsgiverne (jf. NAV)
	Andel innvandrere ansatt i staten / rekruttering til lederstillinger skal øke (ikke målsatt)	Svak økning i sysselsetting, men svakere enn ønskelig, fra 8,4 til 8,8 % 2011–2012
	Andel sysselsatte kvinner med innvandrerbakgrunn skal øke (ikke målsatt)	Stabilt, har gått litt opp og ned. Nivå på ca. 57 %
	Andelen etablerere med innvandrerbakgrunn skal øke (ikke målsatt)	Økt andel fra 19–21 % fra 2011 til 2012. Økt fra 11 % i 2002.
	Andelen deltakere i Ny sjanse som går over i arbeid. Målsetting: 45 %	Måloppnåelse 39 %. Forbedring på 16 prosentpoeng fra 2011 til 2012
D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn	Styrket bidrag fra frivillige organisasjoner til økt samfunns-deltakelse (ikke målsatt)	Midler tildelt i henhold til formål. Større aktivitet blant de frivillige organisasjonene enn før. Gjennomført samarbeidstiltak med kommuner og fylkeskommuner
	Styrket samhandling mellom lokale myndigheter og innvandrerbefolkningen (ikke målsatt)	Seminarer, konferanser og møter gjennomført
	Deltakelse i valg	Stabilt ca. 50 %
D7 Systematisk kunnskapsinnhenting. Endret til: God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen	Kunnskapsutvikling – legge grunnlag for kunnskapsbasert arbeid og politikktutvikling. Ha rolle som kompetansesenter. (Ikke målsatt)	Midler til kunnskapsutvikling brukt iht. føringer. Omfattende produksjon av rapporter
	Økt formidling av faktabasert kunnskap. Helhetlig og målrettet kommunikasjon mot brukere, samarbeidspartnere og samfunnet for øvrig. Mål for bruk av nettportal, gjennomførte kommunikasjonstiltak m.m.	Utvikling i nettbruk usikker. Tiltak for øvrig gjennomført

D8 Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet i befolkningen	Antall kommuner og etater om har forpliktet seg til å jobbe aktivt for tilpasning av tjenesten til mangfoldet i befolkningen. Flere samarbeidsavtaler mellom IMDi og kommuner/etater (ikke målsatt)	Flere avtaler inngått med statlige etater og kommuner
	Videreutvikle koordinering og samarbeid om integreringstiltak mellom etatene gjennom FIM. (Tatt ut som resultatkrav f.o.m. 2012)	Arbeid iht. plan
	Mål for antall tolker i Nasjonalt tolkeregister i 2012: 1250, hvorav 65 % høykvalifiserte	Mål nådd i 2012

Oversikten viser at IMDi ikke har nådd resultatkravene på viktige områder knyttet til bosetting (D1), norskopplæring (D2) samt overgang til utdanning og arbeid (D3). De andre fem målene er helt eller delvis nådd, slik resultatkravene er fastsatt. Mønsteret er det samme over tid, selv om det har skjedd endringer.

Umiddelbart gir det grunn til bekymring at IMDi gjennom en årrekke ikke når viktige mål. Er det faktisk grunn til bekymring? En nærmere analyse av mål og resultatkrav viser at måloppnåelsen påvirkes av flere faktorer, som innebærer at svaret må nyanseres.

Andre aktører har større påvirkning på måloppnåelsen enn IMDi

Flere av målene med tilhørende styringsparametere har karakter av å være samfunns- mål som krever bidrag fra flere aktører, først og fremst kommunene, men også (andre) statlige myndigheter som har et ansvar for bolig, utdanning og arbeid m.m. Det gjelder særlig D1 om bosetting, D2 om opplæring, D3 om rask overgang til utdanning eller arbeid og D5 om høy sysselsetting blant innvandrere. Selv om IMDis arbeid med bosetting påvirker hvor raskt flyktninger blir bosatt, er det kommunene som bestemmer hvor mange som faktisk blir bosatt, og når det skal skje.

Tilsvarende er det åpenbart at hvor mange som går gjennom opplæring, kommer i utdanning eller arbeid avhenger av andre aktører enn IMDi – først og fremst kommunene og statlige sektormyndigheter på området – og en rekke faktorer som IMDi ikke eller i liten grad kan påvirke. Arbeidsmarkedet, kommunenes økonomiske situasjon og tilstrømningen av flyktninger til Norge er alle faktorer som formodentlig har større betydning for utviklingen på målområdene enn IMDis innsats. Derfor er det et spørsmål om hvilken relevans de fastsatte resultatkravene har for å måle IMDis innsats. Et eksempel er bosettingsarbeidet, der inntrykket i stort er at IMDi arbeider målrettet og systematisk og stadig mer effektivt, men uten at det vises i måloppnåelsen. Også Riksrevisjonen har problematisert målene for IMDi på bosettingsområdet⁵⁰.

Derimot synes delmålene å være både viktige og relevante for å følge utviklingen på innvandrings- og integreringsområdet (for flyktninger). Poenget er at de synes lite egnet som grunnlag for å styre IMDi og vurdere hvilke resultater som skapes av IMDis innsats.

⁵⁰ Riksrevisjonens dokument 3:3 (2010–2011) tar også opp spørsmålet om de nasjonale mål for bosetting og kvalifisering av nyankomne flyktninger og innvandrere. Riksrevisjonens vurdering samsvarer i hovedsak med vår, at målene i det store og hele ikke er nådd. Også Riksrevisjonen reiser spørsmålet om IMDis mål på dette området er realistiske, i lys av at måloppnåelse forutsetter samarbeid mellom flere aktører.

Andre av delmålene har resultatkrav som er nærmere knyttet til IMDis arbeid, og kan være utformet som krav til gjennomførte aktiviteter eller oppnådd effekt av IMDis egen innsats. Eksempler er henholdsvis krav til «gjennomførte samarbeidstiltak med frivillige organisasjoner og kommuner» (D6), og krav om at «førstelinjen i barnevernet, politiet, skolene og utenriksstasjonene skal ha kunnskap om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse» (D5). Denne typen resultatkrav ligger innenfor det IMDi kan oppnå gjennom egen handling, og som sådan er mer egnet som styringsparametere – uten at vi tar stilling til hvor gode de er til formålet.

Det samlede inntrykk er at styringsparametere varierer svært mye i karakter, fra svært overordnede (beskriver ønskede effekter på samfunnsnivå) til indikatorer som beskriver resultatene av IMDis egenaktivitet.

Noen styringsparametere er vanskelig å sette mål på

Resultatkravene er enten fastsatt kvantitativt eller kvalitativt. I det første tilfellet skal en gitt størrelse oppnås. I det andre tilfellet er det tilstrekkelig at noe beveger seg i forhold til dagens situasjon, f.eks. øker eller går ned, eller at visse aktiviteter eller tiltak er gjennomført (jf. D5, D6, D7, D8). Parametere med slike kvalitativt formulerte resultatkrav knyttet til delmålene for bl.a. kunnskapsutvikling, samfunnsdeltakelse («Styrket bidrag», «Økt deltakelse», «Flere samarbeidstiltak» o.l.) kan gi retning for arbeidet, men det kan være vanskelig å vite hvorvidt målene egentlig er nådd. Basert på IMDis egen rapportering er det gjennomgående bedre måloppnåelse på delmålene der resultatkravet er kvalitativt fastsatt. Disse faller langt på vei sammen med de målene som IMDi har størst påvirkningsmulighet på.

Ambisjonene er stort sett opprettholdt, til tross for manglende måloppnåelse

Hvilket nivå en fastsetter for de ulike resultatkravene, har selvfølgelig betydning for måloppnåelsen. Dersom ambisjonene heves eller senkes, vil det påvirke IMDis muligheter til å nå målene. Det ser ut til at resultatkravene har vært relativt stabile i perioden, til tross for at flere av målene ikke er nådd i flere år på rad. En kunne vente at en vedvarende mangel på måloppnåelse enten ville medføre at kravene ble senket, eller at IMDi ble tilført nye virkemidler, ressurser eller kompetanse for å nå målene. I noen tilfeller er likevel kravene påvirket av ytre faktorer. Det siste eksempelet er resultatkravet knyttet til bosetting for 2013 (D1), der det i tildelingsbrevet heter at: «Resultatkravet er i 2013 tilpasset den ekstraordinære situasjonen med et stort antall flyktninger i mottak som allerede har ventet lenge på bosetting i kommune.»

Mange mener at IMDi måles på resultater de har begrenset påvirkning på

Inntrykket fra intervjuene er at både ledere og medarbeidere i stor grad deler oppfatningen om at IMDis måloppnåelse ikke gir et godt bilde av IMDis innsats. Men det er få som har forslag til hva som kan settes inn isteden. Et forslag som ble nevnt, er at regionkontorene kunne måles på antall samarbeidsavtaler de har inngått i løpet av året. Det ville være et resultat av en innsats IMDi hadde stor grad av påvirkning på.

9.3 Agenda Kaupangs vurdering

Oversiktlig målstruktur, men styringsparametere er problematiske

IMDi har en oversiktlig målstruktur med 8 delmål som søker å beskrive ønsket effekt/-tilstand på ulike områder knyttet til bosetting og integrering av innvandrere. Delmålene virker gjennomtenkte og adekvate for området. Men det er svært ulikt nivå på styringsparametere, og det skiller ikke mellom mål for IMDis eget arbeid og effektmålene. For D1–D3 og D5 (der størstedelen av IMDis ressurser brukes) har parametere karakter av å være indikatorer for effekter på samfunnsnivå, mens de for D4 og D6–D8 i større grad er knyttet til IMDis arbeid.

Resultatkravene knyttet til de fleste målene krever innsats fra mange aktører og påvirkes av forhold i samfunnet som ligger utenfor IMDis påvirkningsmuligheter. De er således lite egnet til å vurdere IMDis innsats som sådan. Derimot gir de verdifull informasjon om situasjonen og utviklingen på området som både politikere, forvaltning og offentligheten kan ha nytte av, og kan være egnet som samfunns mål i bosettings- og integreringsarbeidet.

Måloppnåelsen gir ikke et riktig bilde av IMDis innsats

Det er for lite tydelig hva IMDis bidrag består i for måloppnåelsen. Det er ønskelig med indikatorer som sier noe mer presist om ønskede resultater av IMDis egen virksomhet. Gjennomgangen viser at IMDi arbeider mer målrettet og effektivt på flere områder enn tidligere. Det beste eksempelet er bosettingsarbeidet, der køen av bosettingsklare øker og bosettingen tar lenger tid, til tross for at det bosettes flere og at IMDi har effektivisert bosettingsarbeidet. Styringsparameterne er velegnet for å beskrive utviklingen på det aktuelle området (D1), men ikke uten videre til å vurdere IMDis resultater. Riktignok forklarer IMDi i sine virksomhetsrapporter hvordan resultatet påvirkes av andres innsats, herunder kommunene, men det går likevel ikke klart fram hva IMDis egne resultater består i. Drøftingen av måloppnåelsen blir derfor utilstrekkelig.

Når analysen viser at IMDi ikke når målene på viktige områder (D1 Rask bosetting, D2 Norskopplæring, D3 Rask overgang til arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogram), og at situasjonen har vedvart over tid, er spørsmålet om dette gir et sannferdig og adekvat bilde av IMDis innsats.

I så fall måtte en vente at dette hadde gjenspeilet seg i styringsdialogen mellom departementet og IMDi, og at det hadde fått konsekvenser for IMDis ledelse. Når det ikke har skjedd, er det nok fordi også departementet ser at måloppnåelsen er knyttet til mer enn IMDis innsats alene. BLD legger vekt på målstyring som prinsipp, og ønsker ikke å styre på aktiviteter. Det er i tråd med statlige styringsprinsipper. Men for at målstyring skal fungere som styringsmetode, er det viktig å ha indikatorer eller parametere som gir et så presist bilde av resultatene av virksomhetens resultater som mulig, og at de knyttes til resultater som virksomheten selv kan påvirke gjennom egen innsats. Dersom det er et indirekte forhold gjennom egen innsats og de resultater som beskrives, må det sannsynliggjøres hvordan virksomhetens innsats har bidratt til resultatet gjennom resonneringer og analyser.

Vi anbefaler at mål og styringsparametere for IMDi videreutvikles med dette for øye, langs to linjer:

1. Det trekkes et klarere skille mellom relevant informasjon og statistikk som beskriver ønsket situasjon og faktisk utvikling på området på den ene siden, og mål med styringsparametere knyttet til IMDi på den andre.
2. Det utformes styringsparametere for IMDi som er nærmere knyttet til IMDis egen innsats, slik at det blir tydelig hvordan IMDi har bidratt til å nå målene. Styringsparameterne bør utformes slik at de gjør det mulig å bedømme resultatene av IMDis oppgaveløsning. Dette bør også omfatte en vurdering av de gjeldende delmålene for å sikre både at de er relevante og gode mål for IMDi som virksomhet.

Styringsparametere for BLD og bør suppleres med andre parametere for IMDi's interne styring

De omtalte mål styringsparameterne brukes også i IMDi's interne styring, og brukes som grunnlag for å rapportere tiltak og aktiviteter. I dag «legges det på» en risiko-vurdering som sier noe om sannsynlighet og konsekvens knyttet til måloppnåelse. Det kan gi nyttig informasjon for prioritering og gjennomføring av arbeidet. Det gjøres også arbeidsmiljøundersøkelser, som grunnlag for å utvikle arbeidsmiljøet. Men IMDi bør utvikle flere egne styringsparametere for den interne styringen, som omfatter ulike aspekter etter en balansert målstyringstankegang, som f.eks. arbeidsmetodikk, faglige standarder, kompetanse eller andre relevante sider ved virksomheten.

10 BLDs styring av IMDi

I dette kapitlet ser vi på hvordan styringsdialogen mellom departementet og IMDi fungerer. Integrasjons- og mangfoldsavdelingen i BLD har langt på vei bestått av de samme nøkkelpersoner i hele IMDis levetid, men har hatt tilhold i flere departementer. Vi ser derfor også overordnet på om avdelingen ville hatt andre og bedre vilkår for å styre IMDi i et annet departement.

10.1 Beskrivelse av styringsdialogen med BLD

Styringen av IMDi skjer gjennom årlig budsjettproposisjon og tildelingsbrev og halvårlig virksomhetsrapportering. Styringen er basert på gjeldende prinsipper for målstyring i staten, der departementet med utgangspunkt i statsbudsjettet (Prop. 1 S) og Stortingets vedtak utformer et tildelingsbrev som fastlegger overordnede mål, styringsparametere og krav resultater som IMDi skal nå i budsjettåret, innenfor de gitte budsjettammer (målene og resultatkrav er nærmere omtalt i kapittel 5).

IMDi rapporterer midtveis i året og ved årets slutt om måloppnåelse i forhold til de krav som er stilt. I tillegg rapporteres det månedlig på utviklingen på bosettingsområdet.

Den formelle styringsdialogen mellom BLD og IMDi skjer gjennom to faste etatsstyringsmøter og to informasjonsmøter i året, i tillegg til kontaktmøter mellom politisk ledelse og IMDi.

Det arrangeres årlig et seminar («Voksenåsseminaret») med alle ledere fra BLD, IMDi og politisk ledelse, der en tar opp temaer av faglig eller styringsmessig karakter.

Ekspedisjonssjefen i IMA og IMDis direktør har etablert et fast, uformelt møte hver onsdag morgen for gjensidig orientering om aktuelle saker, herunder mediasaker. Dersom møtene resulterer i behov for å gjøre noe formelt, tas dette gjennom ordinære kanaler iht. departement og direktorat. Møtene har bidratt til å bygge tillit.

De første årene ble det det arbeidet med rollefordelingen mellom departementet og direktoratet, bl.a. gjennom en egen samhandlingsavtale. På de årlige ledersamlingene er rolleforståelse ofte et tema. Departement og direktorat har siden starten arbeidet nært om å utvikle tildelingsbrevene. Samarbeidet skjer gjennom en prosess som omfatter mulighet for innspill fra IMDi i flere omganger, der endelig tildelingsbrev utformes etter at IMDi har kommentert et utkast fra departementet. Når det gjelder tilleggsbestillinger gjennom året, er det etablert en ordning med en kontaktperson i henholdsvis departementet og IMDi. Ordningen med kontaktpersoner kan være sårbar ved fravær av kontaktpersonene.

Større tilleggsbestillinger skal komme som tillegg til tildelingsbrevet. Mindre tilleggsbestillinger gis i løpet av året, som en forutsatt oppgave i tildelingsbrevet.

Som vedlegg til tildelingsbrevet følger kalender for styringsdialogen og andre hendelser av styringsmessig betydning, som revidert statsbudsjett m.m.

Det gjennomføres også månedlige møter mellom kommunikasjonsenhetene i departementet og direktoratet. Tilsvarende kontaktmøter holdes minimum to ganger i året på FoU-området.

10.2 Funn og analyse

I samtalen omkring styringsdialogen med lederne i BLD og IMDi går det fram at samarbeidet kjennetegnes ved ryddige prosesser, åpenhet og stor grad av tillit. Departementsavdelingen kjenner fagfeltet gjennom mange år, og har bestått av de samme nøkkelpersoner i ulike departementstilknytninger.

Departement og direktorat har vært opptatt av at IMDi skal styres på mål, og ønsker ikke å styre på aktiviteter. Både mål og oppgaver har endret seg noe i løpet av de årene IMDi har eksistert, men har langt på vei vært de samme. Utfordringen har vært å finne gode, overordnede mål, og med styringsparametere som er velegnet til å styre IMDi på. Diskusjonen om dette har pågått mellom BLD og IMDi også i løpet av denne utredningen, med visse justeringer som resultat.

I form fremstår målstrukturen og styringsparameterne som oversiktlige, og tildelingsbrevet virker kortfattet og presist. Rapportene fra IMDi redegjør for oppnådde resultater på en dekkende og begripelig måte, om enn noe for detaljert i noen sammenhenger.

Inntrykket fra samtaler med lederne og medarbeiderne i IMDi er at det er stor grad av aksept for de målene som er etablert. Hovedinnvendingen fra mange er at det er vanskelig å nå mål som krever innsats fra mange andre enn IMDi. Først og fremst nevnes bosettingsmålene, men også andre. Vi har i kapittel 9 vist hvordan IMDi har manglende måloppnåelse på D1 (rask bosetting) og D3 (raskt i arbeid eller utdanning). Dette er ingen ny situasjon, men har vedvart i en årrekke, uten at det ser til å ha hatt konsekvenser – enten i form av en justering av ambisjonsnivået, hvis en (egentlig) mente at IMDi gjorde en tilfredsstillende jobb, eller en påpekning av at IMDi ikke gjør en god nok jobb. Så vidt vi har registrert, har det ikke skjedd.

10.3 Vår vurdering

Vårt inntrykk er at styringen av IMDi skjer i strukturerte og etablerte former, i tråd med prinsippene for god målstyring, slik staten har definert det. Dette, sammen med gode personlige relasjoner, har gitt grunnlag for en trygg og tillitsfull styringsprosess, der BLDs styringssignaler følges opp lojalt og IMDis rapportering i stor grad tilfredsstillende departementets ønsker.

Men det er overraskende at den manglende måloppnåelsen ikke har vært gjenstand for grundigere vurderinger i styringsdialogen. Når målene ikke nås på det området som prioriteres høyest i tildelingsbrevet, og det skjer over en årrekke, burde målene eller ambisjonene vært endret, eller ha blitt tatt synlige grep for å bedre måloppnåelsen. Dersom departementet mener at IMDi egentlig leverer så godt en kan forvente (slik en kan få inntrykk av), og at det er andre forhold som påvirker måloppnåelsen, burde styringsparameterne vært endret så de ble mer egnet til å vurdere IMDis egen innsats.

11 IMDis status og tilknytning

11.1 Beskrivelse av status og utvikling

IMDi har levd et omflakkende liv fra unnfangelsestidspunktet til i dag. Forslaget om opprettelsen av IMDi ble fremmet av KRd (St.prp. nr. 1 [2005–2006]). Etter opprettelsen var IMDi først underlagt AID (t.o.m. 2009), og så BLD som følge av ny arbeidsfordeling mellom departementene etter valget i 2009, da inkluderingsarbeidet ble overført fra AID (fra da av kalt Arbeidsdepartementet, AD) til BLD, som endret navn til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (men beholdt forkortelsen).

Det ligger ikke innenfor evalueringens mandat å vurdere IMDis departements-tilknytning. Men temaet kom opp i mange samtaler i forbindelse med spørsmålet om IMDis gjennomslagskraft – særlig i bosettingsarbeidet.

Spørsmålet om IMDis status som direktorat ble også tatt opp av noen sentrale informanter. Det dreier seg om IMDi heller kunne ha en mer avgrenset rolle som f.eks. kunnskapssenter, og overlate forvaltningsoppgavene til andre.

11.2 Funn og analyse

«Alle» informantene ga uttrykk for at IMDi ville ha en bedre plattform for sitt arbeid i enten KRd eller AD, inkludert ledelsen i IMDi og BLDs fagavdeling. Også andre eksterne informanter med god kjennskap til IMDi mente det samme. I BLD er det lite slektskap eller forbindelse til andre områder, skjønt det finnes både på barneverns- og likestillingsområdet. Men når det gjelder å løse de store utfordringene knyttet til bosetting og arbeid, vil et tilhold under KRd eller AD gi IMDi en bedre plattform for sitt arbeid. Antakelsen er at også de aktuelle departementene vil bli mer direkte utfordret til å bidra med løsninger på sitt område knyttet til integreringsproblematikken enn i dag.

Når det gjelder spørsmålet om IMDis rolle som direktorat, kom det fram få synspunkter. Dette var da heller ikke et spørsmål som ble stilt informantene. Men noen mente at det er viktig å stille spørsmålet. Med utgangspunkt i det IMDi gjør, der forvaltningsoppgaver kun er en del av arbeidet, kunne en tenke seg at IMDi hadde hatt en annen rolle – f.eks. avgrenset til et kunnskapssenter og rent forvaltningsstøtteorgan. Forvaltningsoppgavene på tilskudds- og bosettingsområdet måtte i et slikt scenario overlates til andre statlige myndigheter, f.eks. Fylkesmannen.

11.3 Vår vurdering

Utgangspunktet for å legge IMDi under BLD var valget i 2009 og de justeringer den nye regjeringen gjorde i departementsstrukturen. 20. oktober overtok departementet ansvaret for integreringssaker fra AID (og ved årsskiftet skiftet det navn fra Barne- og likestillingsdepartementet til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Dette var en politisk beslutning, og det foreligger ingen annen utredning eller analyse som begrunner dagens løsning. I og med at IMDis rolle i hovedsak er den samme som da direktoratet ble opprettet, er det grunn til å anta at de vurderingene som ble gjort om departementstilknytning den gangen, fortsatt står seg. I så fall hører IMDi bedre «hjemme» under et kommunaldepartement eller arbeidsdepartement. Vi legger merke til at alle som har uttalt seg om dette spørsmålet, deler en slik oppfatning.

Målene for IMDi er ambisiøse, men virkemidlene er begrensede. IMDi må lykkes i sitt påvirkningsarbeid overfor kommunene og andre statlige myndigheter, dersom målene skal nås. Det er mye som tilsier at forholdene vil ligge bedre til rette for det, dersom IMDi var underlagt et annet departement, f.eks. KRd.

Vi har ikke gjort noen grundig analyse av IMDi status som direktorat. Men vi har sett at IMDi utfører forvaltningen av integreringstilskuddet og andre tilskudd på en trygg måte, og er et nyttig instrument i bosettingen av flyktninger. Disse forvaltningsoppgavene utgjør ressursmessig hovedtyngden av IMDi arbeid. Så lenge IMDi har ansvaret for disse oppgavene, virker statusen som direktorat riktig.

12 Samlede vurderinger og anbefalinger

I dette kapittelet har vi samlet de vurderinger og anbefalinger som er gitt i kapitlene foran, slik at de kan ses i sammenheng og danne et helhetlig bilde. Fremstillingen omfatter de fleste vurderingene, men er noe forkortet.

12.1 Overordnet vurdering

Formålet med opprettelsen av IMDi var å få til en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. Gjennom et eget direktorat skulle det gis høyere prioritet til arbeidet med nyankomne innvandrere og til arbeidet med inkludering og deltakelse for alle. Målsettingene på feltet skulle bli tydeligere, og det nye direktoratet skulle legge til rette for kompetanseutvikling og spredning av gode erfaringer til kommuner og statlige sektormyndigheter. Som direktorat skulle IMDi også være det utøvende organ for statens integrerings- og mangfoldspolitikk, og en premissleverandør for utvikling av politikken. Konkret ble IMDi forventet å være et kompetansesenter for kommunene og andre samarbeidspartnere, som skulle iverksette statens politikk for bosetting av flyktninger og følge opp introduksjonsloven, herunder nyankomne innvandreres rett og plikt til norskopplæring.

Etableringen av det nye direktoratet i 2006 var vellykket. Statskonsult evaluerte etableringsprosessen og pekte på at det lå en tydelig politisk beslutning til grunn, prosjektet var godt styrt, de menneskelige omkostningene var små og de berørte parter sluttet lojalt opp. Men det kunne ha vært viet mer oppmerksomhet til behovet for egne fellestjenester, herunder IKT-systemer.

Fra opprettelsen til i dag er IMDi tilført noen nye oppgaver, bl.a. forvaltningen av tilskuddet til norskopplæring og samfunnsfag og andre, skjønnsbaserte tilskuddsordninger. For øvrig har IMDis mål, oppgaver og virkemidler ikke endret seg vesentlig siden 2006. Men virksomheten har vokst fra 110 til 210 årsverk, primært på grunn av økningen i antall flyktninger⁵¹. Flere mennesker skulle bosettes, kvalifiseres og komme i utdanning eller arbeid, flere tilskudd skulle utbetales, og integreringsutfordringene har vokst som følge av en voksende innvandrerbefolkning. IMDi har tatt grep for å tilpasse seg utviklingen. Det er utformet en tydeligere strategi (2012) og gjort endringer i arbeidsformer, organisering og lederstruktur. Satsingen på et nytt IKT-system vil føre til mer effektiv drift på flere områder.

Det overordnede inntrykket av evalueringen er at IMDi et godt stykke på vei, har innfridd forventningene og fylt de rollene som var forutsatt. Det ble etablert et sett med overordnede mål som har gitt retning til bosettings- og integreringsarbeidet, og IMDis virksomhet har medført at det er etablert et systematisk arbeid med nyankomne flyktninger. Direktoratet fremstår som en kompetent virksomhet på sitt felt, som anerkjennes som en sentral fagmyndighet og kunnskapscenter av både kommuner og statlige myndigheter. IMDi spiller en sentral rolle i arbeidet med å bosette flyktninger og følger opp introduksjonsloven, slik målet var.

Men inntrykket er også at IMDi kan utvikle organisasjonen i en tydeligere retning. Det overordnede bildet av organisasjonen i dag er et direktorat med en svært blandet oppgaveportefølje, som varierer mellom store, nasjonale oppgaver på bosettings- og introduksjonsområde til en rekke mindre og delvis midlertidige tiltak og oppgaver av ulik karakter og på ulike områder. Enkelte utviklingsoppgaver ser ut til å bli «hengende» igjen uten å være en naturlig del av driften. Dessuten krever bosettingsoppdraget svært mye av IMDis ressurser. For at IMDi også skal kunne ivareta det langsiktige perspektivet i integrerings- og inkluderingspolitikken, bør ressursinnsatsen

⁵¹ Men en må huske at opprettelsen av Forebyggingsenhetens i 2008 sto for ca. 1/3 av årsverksøkningen i perioden.

vrisk mot oppgaver som har det som formål. Mye av arbeidet ved regionkontorene bør styres slik at det utføres mer enhetlig enn i dag. Styringsystemet bør videreutvikles, og deler av organisasjonsformen bør vurderes endret.

I det følgende oppsummerer vi våre vurderinger og anbefalinger på de ulike tematiske områdene i evalueringen.

12.2 IMDis virkemidler og oppgaveløsning

12.2.1 Fire typer virkemidler

IMDis oppgaver kan kategoriseres i de fire virkemidlene *kunnskapsutvikling*, *påvirkning og formidling*, *forvaltning*, og *politikkutvikling*. De to første inngår i IMDis rolle som *kompetansesenter*.

12.2.2 Kompetansesenterrollen bør forankres tydeligere strategisk

IMDis *kunnskapsutvikling* oppleves i hovedsak som nyttig og relevant for kommuner og andre brukere, herunder egne ansatte. IMDi oppfattes i stor grad å ha den kunnskap som etterspørres på feltet. Kunnskapsutvikling er i ferd med å bli brukt som et mer strategisk innrettet virkemiddel i bosettings- og integreringsarbeidet. *Informasjons- og formidlingsarbeidet* har utviklet seg positivt de siste årene. Det igangsatte arbeidet med web-strategi vil bidra til denne utviklingen. Kommunene og andre aktører får tilgang på relevant og nyttig kunnskap på IMDi.no og fra IMDis kontorer. Bruk av konferanser, seminarer, opplæring og veiledning er et sentralt virkemiddel i IMDis påvirkningsarbeid. IMDis tilbud oppleves som godt av mange av informantene.

Til tross for den betydelige innsatsen på kunnskapsutvikling, har arbeidet vært for fragmentert og ikke tilstrekkelig forankret i en helhetlig, overordnet analyse av kunnskapsbehovet. Det vil være en viktig oppgave å virkeliggjøre strategien med å velge ut noen satsingsområder for å sikre best mulig effekt av begrensede ressurser. Det krever planlagte og godt tilrettelagte prosesser, som bør omfatte nært samarbeid med sentrale sektormyndigheter. Målet må være å utvikle en felles forståelse av behovet for kunnskap, hva som skal være IMDis bidrag, og hva sektormyndighetene selv skal være ansvarlig for. Som ledd i dette arbeidet kan også IMDis rolle som overvåker av utviklingen på sentrale indikatorer for bosetting og integrering i samfunnet, tydeliggjøres. Det kan også styrke IMDi i rollen med å bli en tydeligere faglig rådgiver overfor departementet og som pådriver overfor kommuner og andre⁵².

Agenda Kaupangs anbefaling

Strategiske satsingsområder for kunnskapsutvikling bør velges ut basert på en overordnet analyse av kunnskapsbehov. Dette bør gjøres i nært samarbeid med sektormyndighetene for å tydeliggjøre hva som skal være IMDis bidrag og hva sektormyndighetene selv skal være ansvarlig for.

Kunnskapsformidling og kunnskapsdeling er viktige virkemidler for IMDi. Vi anbefaler at IMDi etablerer et systematisk arbeid for å dokumentere erfaringer med og resultater av tiltak som konferanser, seminarer, deltakelse i ulike nettverk osv., slik at disse virkemidlene kan brukes mer målrettet. Det bør utvikles styringsparametere som kan brukes for å følge opp slikt arbeid.

Med bakgrunn i sin faglige plattform, bør IMDi vurdere hvordan en mer aktiv deltakelse i samfunnsdebatten kan bidra til å øke gjennomslagskraften av gjeldende politikk overfor sektormyndigheter og kommuner, og styrke befolkningens kunnskap på integreringsområdet.

⁵² I e-post fra IMDi 03.12.13 orienteres om at det er utarbeidet et notat med prioriterte målområder for kunnskapsutviklingen i perioden 2014–2017, behandlet av Direktørmøtet 12.11.13.

12.2.3 IMDi bør bli en tydeligere faglig rådgiver for politikutvikling

IMDi ivaretar et godt stykke på vei rollen som *faglig rådgiver for politikutvikling* overfor BLD på en god måte, både gjennom bistand i større utredningsarbeider og gjennom leveranser på tilleggsbestillinger og høringer gjennom året.

Men IMDi bør ha ambisjoner om å kunne gi bedre overordnede analyser av hvilke implikasjoner viktige utviklingstrekk og ny kunnskap bør ha for utvikling av politikken på området, herunder hva som bør være bidrag fra sektormyndigheter og kommuner.

Som direktorat skal IMDi overvåke virkningene av den politikk som føres og melde dette tilbake til departementet på en tydelig måte, slik at departementet kan vurdere endringer i politikken. IMDi har ikke formidlet med tilstrekkelig tydelighet til departementet at dagens politikk på bosettingsområdet ikke fører fram og hvilke tiltak som er nødvendige for å lykkes med bosettingen av flyktninger.

For at IMDi skal kunne innta en slik rolle, er det viktig at direktoratet opplever å være tilstrekkelig uavhengig av departementet og opptrer med den nødvendige selvstendighet.

Agenda Kaupangs anbefaling

Det bør vurderes hvordan IMDi kan gis en tydeligere rolle som faglig rådgiver for politikutvikling, der direktoratet kan opptre med større selvstendighet. Særlig viktig vil det være å styrke rollen med bakgrunn i en mer systematisk kunnskapsutvikling (jf. avsnitt 12.2.2) og en overvåking av bosettingspolitikken (jf. avsnitt 12.2.5).

12.2.4 Tilskuddsforvaltningen ivaretas godt

IMDis *tilskuddsforvaltning* omfatter tilskudd av en samlet verdi på nesten 7,7 mrd. kr, hvorav de viktigste er integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er god kontroll på den økonomiske forvaltningen av tilskuddene. Utviklingen av et nytt NIR vil bidra til å effektivisere arbeidet.

12.2.5 IMDi må bidra til å finne andre veier for å nå bosettingsmålene

Arbeid med bosetting av nyankomne innvandrere inngår i IMDis forvaltningsoppgaver. Rask bosetting har førsteprioritet. IMDi har de siste årene drevet et målrettet arbeid for å effektivisere bosettingsarbeidet, som består i utvikling av mer effektive rutiner for samarbeid med kommunene generelt, og etablering av samarbeidsavtaler med viktige kommuner for å få til et mer langsiktig og forpliktende samarbeid. Disse tiltakene vil medføre forbedringer i bosettingsarbeidet, selv om målene for rask bosetting neppe vil nås. Partnerskapsavtaler med kommunene vil trolig legge til rette for et mer forutsigbart og langsiktig bosettings- og integreringsarbeid i kommunene. Det har vært gode erfaringer med å sentralisere arbeidet med bosetting av enslige mindreårige asylsøkere.

IMDi har gjennomført en rekke tiltak for å effektivisere og forbedre bosettingsarbeidet, men det ligger ytterligere effektiviseringsgevinster i å standardisere og strømlinjeforme prosessen. Det nye IKT-systemet, som vil støtte saksbehandlingen bedre, vil medvirke til å standardisere arbeidsprosessen og være et viktig verktøy for å realisere gevinstene. Det vil også gjøre arbeidsprosessene ved IMDis regionkontorer mer ensartede. Strategien med langsiktige samarbeidsavtaler kan resultere i at flere bosettes og en jevnere og mer forutsigbar bosetting. Men det er viktig å ha en strategi også for de kommuner som IMDi ikke har avtale med. Fortsatt bosettes det flere flyktninger i disse kommunene samlet, enn i «avtalekommunene».

Det er bekymringsfullt at utviklingen de siste årene viser at de tiltakene IMDi har iverksatt, ikke vil være tilstrekkelige for å bosette det nødvendige antall flyktninger. Oppgaven kan neppe løses uten å endre det prinsipielle utgangspunktet at det er kommunene som har myndighet til å beslutte om og hvor mange flyktninger som skal

bosettes. Denne oppfatningen deles av ledelsen i IMDi. Derfor burde IMDi ha gitt tydeligere råd om nødvendigheten av å undersøke andre ordninger for å løse bosettingsutfordringen. Det kan synes som om det formaliserte samarbeidet med KS og ønsket om å ha et godt forhold til kommunene, gjør det vanskelig for IMDi å si tydelig fra om hvilke virkemidler som vil være nødvendige for at kommunene skal bosette det antall flyktninger Norge tar imot. Som faginstans og direktorat må IMDi kunne analysere og rapportere effekten av den politikk som føres og gi anbefalinger om hvilke ordninger som er nødvendige for å lykkes med bosettingen av flyktninger.

Agenda Kaupangs anbefaling

IMDi bør innta en mer aktiv rolle i utviklingen av bosettingspolitikken for flyktninger, med sikte på å utforme ordninger som gjør det mulig å nå de bosettingsmålene som settes. Dette er en del av IMDis ansvar som myndighetsorgan på området (jf. avsnitt 12.2.3), som må ivaretas som en selvstendig oppgave uavhengig av andre roller.

12.3 IMDis arbeid mot kommunene

12.3.1 Samarbeidet med kommunene er på rett spor, men må styres bedre

IMDi har kommunene som prioritert målgruppe. Både tilskuddsordninger, bosettingsarbeidet og påvirknings- og formidlingsarbeidet generelt er rettet mot kommunene. Hovedinntrykket er at IMDi samarbeider godt med mange kommuner og at satsingen på samarbeidsavtaler for å få til et mer langsiktig og forpliktende samarbeid, er riktig. Erfaringen er i hovedsak positiv så langt. Samarbeidsavtalene vil kunne ha betydning både for bosetting og det langsiktige integreringsarbeidet.

Men det er grunn til å stramme opp måten arbeidet skjer på, ikke minst ved å utvikle felles tilnæringsmåter overfor kommunene. Det bør etableres felles mål og ambisjoner for regionkontorenes arbeid med samarbeidsavtalene. Det er behov for mer enhetlige føringer for hvordan arbeidet skal drives. Arbeidet med avtalene bør følges opp årlig og gjøres til gjenstand for rapportering.

Som ledd i dette bør en se på hvordan et mer forpliktende, avtalebasert samarbeid kan kombineres med IMDis tilskuddsmidler til kommunene, og hvordan en eventuell vekst i slike midler kan gi større kraft til et langsiktig og målrettet arbeid i kommunene.

Agenda Kaupangs anbefaling

Vi anbefaler IMDi å etablere mål og strategier for utvikling av samarbeidet med kommunene, som sikrer en styrt og enhetlig samarbeidsform i alle regionene. Det må utvikles styringsindikatorer og et system for oppfølging av arbeidet.

12.3.2 IMDis koordinering overfor kommunene må tilpasses regionale forhold

Kommunene etterspør en mer samordnet regional stat. IMDi ser det som en rolle å bidra til dette på sitt område. Erfaringen er at kommunene setter pris på de tilfellene der IMDi opptrer sammen med de statlige sektormyndighetene. Men vi tror ikke det er ønskelig og realistisk å formalisere en slik samordningsambisjon for IMDi. Det må være opp til det enkelte regionkontor å finne ut av hvordan og i hvilken grad de kan bidra til å koordinere aktuelle statlige myndigheters innsats overfor kommunene, ut fra hva som er hensiktsmessig. Dersom staten skulle ønske å formalisere en slik koordineringsfunksjon, vil Fylkesmannen være en naturlig ansvarlig instans.

Agenda Kaupangs anbefaling

IMDi bør ikke ha en generell rolle som samordner av statlige sektormyndigheters arbeid overfor kommunene på sitt område, men bidra til en samordnet opptreden når det er naturlig ut fra tematikk eller de aktuelle, regionale forhold. En mer formalisert rolle som koordinator av statlige myndigheters arbeid, vil naturlig tilligge Fylkesmannen.

12.4 IMDi arbeid mot de statlige sektormyndighetene

12.4.1 Samarbeidsavtaler er etablert, men må følges opp mer aktivt

Samarbeid med statlige sektormyndigheter er en viktig strategi for IMDi for å nå målene. Sektormyndighetene påvirker på ulike måter og områder mulighetene for å lykkes med integreringsarbeidet. For IMDi er det viktig å finne fram til samarbeidsformer med den enkelte myndighet som identifiserer de viktigste samarbeidstemaene og skaper et forpliktende samarbeid. Sektoransvarsprinsippet representerer betydelige utfordringer for IMDi sentralt og regionalt. IMDi er et lite direktorat, og spørsmålet er hvordan IMDi skal kunne bidra på en effektiv måte med begrensede ressurser overfor store etater.

Ansvars- og oppgavefordeling mellom IMDi og sektormyndigheter er i hovedsak avklart, og det er etablert sentrale og flere regionale samarbeidsavtaler. Men IMDi har så langt ikke lyktes med å skape det nødvendige trykket i dette arbeidet. Direktoratet har en strategi for forsterkning av arbeidet, som bl.a. innebærer at de sentrale avtalene inngås på toppledernivå, og at de utformes slik at de skal legge grunnlaget for en større grad av forpliktelse. Men det gjenstår arbeid for å få avtalene til å bli et effektivt verktøy i samarbeidet. Avtalene må bli mer forpliktende, konkrete og koordinerte på både sentralt og regionalt nivå. For å være relevant og nyttig må IMDi i større grad ha tilstrekkelig kompetanse og forståelse for etatenes rammebetingelser, og samtidig levere kunnskapsbaserte bidrag inn i arbeidet.

Agenda Kaupangs anbefaling

IMDi bør følge opp arbeidet mot de statlige sektormyndighetene mer systematisk både på sentralt og regionalt nivå, med sikte på å skape et mer forpliktende og konkret samarbeid. Målet må også være å utvikle mer likeartede samarbeidsformer mellom IMDi og de aktuelle sektormyndighetene i de ulike deler av landet.

12.4.2 IMDi kan utvikle og pilotere nye tiltak på sektormyndighetenes områder

I hovedsak etterleves sektoransvarsprinsippet. Men enkelte av IMDi oppgaver strider mot prinsippet og bør vurderes overført til sektoren. Det gjelder Jobbsjansen, som i prinsippet bør ivaretas av NAV, etter at IMDi har utviklet ordningen gjennom *Ny sjanse* over flere år. Det er viktig at IMDi bruker sine ressurser i tråd med sitt mandat. IMDi mener også selv at Jobbsjansen er en oppgave for NAV. Vi anbefaler at den nåværende ordning revurderes med henblikk på overføring til NAV.

Sektoransvarsprinsippet er imidlertid ikke til hinder for at IMDi kan spille en viktig rolle i å utvikle nye tiltak på integrerings- og mangfoldsområdet, særlig på områder som det er liten kunnskap om, eller som ikke uten videre hører hjemme hos en sektormyndighet. *Ny sjanse* og arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, er aktuelle eksempler. Forutsetningen for å ta en slik rolle bør være at tiltakene overføres til relevant sektormyndighet, når tiltaket er tilstrekkelig utviklet og går over i en driftsfase. IMDi bør vurdere å utvikle denne typen piloteringsvirksomhet til et mer permanent virkemiddel, så det til enhver tid pågår et slikt større utviklingsprosjekt.

Agenda Kaupangs anbefaling

Jobbsjansen bør overføres til NAV, der oppgaven naturlig hører hjemme. Men IMDi bør bruke erfaringene fra dette og lignende utviklingsprosjekter til å vurdere om slik piloteringsvirksomhet kan utvikles som en permanent arbeidsform.

12.5 Styring og organisering

12.5.1 Oppfølging av strategien bør forsterkes og organisasjonen utvikles videre

Strategien er et viktig verktøy i videreutviklingen av IMDi. Den har tydeliggjort IMDis ambisjoner, virkemidler og roller. IMDis strategi har medført tydeligere prioriteringer av arbeidet med kommunene og de statlige samarbeidspartnerne som målgrupper, og stimulert til utvikling av andre arbeidsformer, ny organisering og bedre ledelse.

Men strategien bør implementeres og følges opp tydeligere, bl.a. gjennom en mer strukturert og analytisk oppfølging av metodikk og arbeidsformer. Styringssystemet bør innrettes slik at det omfatter dette.

Omorganiseringen har bidratt til å skape en organisasjon med tydeligere plassering av ansvar og myndighet, bygget på linjeorganisasjonens prinsipper. Introduksjonen av et nytt ledersjikt har antakelig vært et riktig grep for å oppnå tilstrekkelig ledelseskapasitet, som konsekvens av at organisasjonen har vokst.

Internstyringen i IMDi gir i hovedsak inntrykk av å skje i etablerte og strukturerte former. Det er god kontroll på økonomistyringen og etablert faste rutiner i virksomhetsstyringen. Bevisstheten rundt betydning av ledelse og lederutvikling er blitt større.

Ansvars- og arbeidsdelingen mellom de ulike kontorene, herunder mellom sentralledet og regionkontorene, synes i hovedsak klar. En styrke ved organisasjonsmodellen er nærhet mellom regionene og IMDis ledelse. Flat organisasjon gir kort vei fra den enkelte medarbeider til ledelsen. Både regionkontorene og kontorene sentralt har klart definerte ansvarsområder og roller, og det er definert tydelige fullmakter for ledernivåene.

Men dagens organisering og arbeidsform har også noen sider som bør vurderes endret. Organisasjonen bør utvikles slik at IMDi fremstår som én organisasjon som opptrer effektivt og likeartet over hele landet. Det er et potensial for å utvikle mer effektive og enhetlige arbeidsformer ved regionkontorene, og videreutvikle ledelsesfunksjonen.

Den flate organisasjonsmodellen, der alle kontorene er på samme nivå, har positive sider, men medfører styringsmessige utfordringer – bl.a. hvordan de såkalte sentrale oppgavene skal ivaretas med tilstrekkelig kraft. De tverrgående prosessene mellom regionkontorene er ikke tilstrekkelig utviklet på viktige områder og må vies mer oppmerksomhet. Den flate modellen og de begrensede fullmakter som er lagt til regiondirektørene når det gjelder de sentrale oppgavene, medfører at mange saker ender opp i direktørmøtet, selv om de burde kunne vært løst på enklere vis. Det kan hemme kraften i fagutviklingsarbeidet, og direktørmøtet kan bli en flaskehals. IMDi bør utvikle enklere beslutningsstrukturer.

Organiseringen ved IMDi Øst ser ikke ut til å ha funnet sin form. Det er valgt en geografisk inndeling som prinsipp for inndeling i seksjoner. I tillegg har seksjonene fått en eller flere sentrale oppgaver. En bør vurdere å justere organiseringen av kontoret, slik at både sentrale fagutviklingsoppgaver og bosettingsoppgavene kan få en bedre organisatorisk plattform. Det vil kunne gi en mer enhetlig arbeidsform overfor kommuner og andre samarbeidspartnere.

Vi har ikke forutsetninger for å si om IMDi har for knappe ressurser til å ivareta sitt samfunnsoppdrag, men konstaterer at det er viktige oppgaver som ikke får nok oppmerksomhet i dag. Noe av dette kan tilskrives bosettingsarbeidet, som krever mer ressurser enn ønskelig, og tungvinte rutiner og systemer knyttet til tilskuddsforvaltningen. IMDi bør iverksette tiltak for å følge opp hvordan ressursene brukes i forhold til mål og strategier, og bruke det som ledd i prioriteringen av arbeidet og vurderingen av måloppnåelsen.

Agenda Kaupangs anbefaling

IMDis strategi bør implementeres og følges opp tydeligere, bl.a. gjennom en mer strukturert og analytisk oppfølging av metodikk og arbeidsformer. IMDi bør også vurdere hvordan organisering og intern styring kan videreutvikles med bakgrunn i de analyser og vurderinger som er fremkommet i denne evalueringen. Det er behov for å skape større styringskraft, mer effektive beslutningsstrukturer, bedre tverrgående prosesser og en mer enhetlig opptreden i alle deler av landet.

12.5.2 IMDi bør styres på mer relevante styringsparametere

IMDi når ikke målene på de områdene der det brukes mest ressurser (rask bosetting, god opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og rask overgang til arbeid eller utdanning). Resultatkravene og styringsparametere på disse målene, som IMDi styres på, gir ikke et riktig bilde av IMDis innsats, da disse påvirkes av mange aktører og forhold i samfunnet. Det bør utvikles mer relevante styringsparametere for å vurdere IMDis måloppnåelse og som er tettere på de virkemidler IMDi disponerer.

Styringsdialogen med BLD skjer i strukturerte former og er preget av tillit. BLDs styringssignaler følges opp lojalt, og IMDis rapportering tilfredsstillende i stor grad departementets ønsker. Men den manglende måloppnåelsen har ikke vært gjenstand for grundige vurderinger i styringsdialogen. Når målene ikke nås på det området som prioriteres høyest i tildelingsbrevet, burde en vurdert å justere målene eller endre styringsparametere.

De omtalte styringsparametere brukes også i IMDis interne styring. Men IMDi bør i tillegg utvikle egne styringsparametere for den interne styringen som omfatter andre aspekter ved virksomhetene etter en balansert målstyringstankegang, som f.eks. arbeidsmetodikk, faglige standarder, kompetanse m.m.

Agenda Kaupangs anbefaling

IMDi bør i samarbeid med BLD endre og videreutvikle styringsparametere på bakgrunn av de analyser og vurderinger som er gjort i denne evalueringen. Målet må være å etablere styringsparametere som i større grad reflekterer det direkte resultatet av IMDis arbeid. Vi anbefaler også å utvikle et sett med styringsparametere for å følge opp andre aspekter ved virksomhetene etter en balansert målstyringstankegang.

12.5.3 Ikke behov for en annen regioninndeling eller lokalisering

Dagens regioninndeling og lokalisering av regionkontorene fungerer tilfredsstillende og krever ingen endringer.

12.5.4 IMDi kan tjene på en annen departementstilknytning

Det ligger utenfor evalueringens mandat å vurdere IMDis departementstilknytning. Temaet kom imidlertid opp i mange samtaler i forbindelse med spørsmålet om IMDis gjennomslagskraft – særlig i bosettingsarbeidet. Den entydige tilbakemeldingen var at IMDi vil ha en bedre plattform for sitt arbeid under KRD eller AD.

Utgangspunktet for å legge IMDi under BLD var de justeringer i departementsstrukturen den nye regjeringen gjorde etter valget 2009. Dette var en politisk beslutning, og det foreligger ingen annen utredning eller analyse som begrunner dagens løsning. I og med at IMDis rolle i hovedsak er den samme som da direktoratet ble opprettet, må en anta at de vurderingene som ble gjort om departementstilknytning den gangen, fortsatt er gyldige. I så fall hører IMDi bedre «hjemme» under KRD eller AD.

Vedlegg

Oppgaver som utføres under de ulike delmålene

IMDis mål og styringsparametere

Om begrepene

Organisasjonskart IMDi

IMDis strategi

Oppgaver som utføres under de ulike delmålene

Punktene under illustrerer de noen av de viktigste oppgavene IMDi gjør under hvert av delmålene (basert på IMDi årsrapport for 2012):

D1 Rask bosetting til kommunene

- Arbeid med å anmode kommuner om å bosette og søke ut personer som her fått opphold (Bosettingsrutinen)
- Kontakt- og påvirkningsarbeid overfor kommunene, herunder etablere samarbeidsavtaler med aktuelle kommuner

D2 God opplæring i norsk og samfunnsvitenskap til voksne innvandrere

- Forvaltningsoppgaver knyttet til integrasjons- og norsktilskuddet
- Påvirkning av organisering av opplæringstilbud i kommunene
- Erfaringsutveksling mellom kommuner – konferanser og regionale møter
- Støtte til tiltak gjennom kommunale utviklingsmidler
- Arbeid med NIR

D3 Rask overgang til utdanning eller arbeid etter gjennomført introduksjonsprogram

- Systematisering av kunnskap/erfaringer om hva som påvirker måloppnåelse i kommunene
- Erfaringsutveksling mellom kommuner (tipshefte, konferanser mv.)
- Bidrag til Fylkesmannens tilsyn med bruk av integrasjonstilskuddet

D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og rettigheter og plikter

- Statsborgerseremoni
- Påvirknings- og informasjonsarbeid knyttet til tvangsekteskap
- Utgivelse av publikasjonen *Ny i Norge* for arbeidsinnvandrere

D5 Høy sysselsetting av innvandrere

- Kartlegging av kommuner som innkaller søkere med innvandringsbakgrunn
- Diverse tiltak for å øke andelen sysselsatte innvandrerkvinner (Jobbsjansen, 8. mai-arrangement, tilskudd gjennom kommunale utviklingsmidler)
- Forsøk med regionale etablerersentre i samarbeid med sektormyndigheter

D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn

- Forvalte tilskuddsordningen «Frivillig virksomhet i lokalsamfunn»
- Bistå i områdesatsinger Groruddalen og Oslo sør (samordning av statlige aktører) og påbegynt arbeid i andre storbyer

God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen

- Publisering av iFAKTA – årlig oppdatering av nøkkeltall, informasjon og begreper om innvandring og integrering.
- Informasjons- og kommunikasjonstiltak på prioriterte områder som bosetting m.m. ved hjelp av massemedia, egen nettside, sosiale medier m.m.
- Kunnskapsutviklingsprosjekter på aktuelle områder

Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet blant innbyggerne

- Avtaler og samarbeid med statlige etater, fylkeskommuner og kommuner som på ulikt vis omfatter tilpasning av tjenestene til innvandrerbefolkningen
- Tolketjenesten

Mål og styringsparametere for 2013, fra BLDs tildelingsbrev

HOVEDMÅL: LIKE MULIGHETER, RETTIGHETER OG PLIKTER FOR INNVANDRERE OG DERES BARN TIL Å DELTA OG BIDRA I ARBEIDS- OG SAMFUNNSLIV

D1 Rask bosetting til kommunene

Styringsparametere

- Andel flyktninger som bosettes innen 6 måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetillatelse er gitt.
 - Resultatkravet er 70 prosent. Resterende andel skal bosettes innen 12 md.
- Andel familier med barn under 18 år som bosettes innen 3 måneder etter at vedtak om opphold er gitt.
 - Resultatkravet er 75 prosent. Resterende andel skal være bosatt innen 6 md.
- Andel enslige mindreårige mellom 15 og 18 år som bosettes innen 3 måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetillatelse er gitt.
 - Resultatkravet er 90 prosent. Resterende andel skal bosettes innen 6 md.

Resultatkravene er i 2013 tilpasset den ekstraordinære situasjonen med et stort antall flyktninger i mottak som allerede har ventet lenge på bosetting i kommunene. Dette påvirker ikke antall flyktninger som skal bosettes.

D2 God opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere

Styringsparametere

- Andel av dem med rett og plikt som oppfyller sin plikt (300/600 timer eller består norskprøve) innen fristen på tre år.
 - Resultatkravet er 90 prosent.
- Andel av dem med rett og plikt som går opp til og består norskprøvene.
 - Resultatkravet er 65 prosent bestått skriftlig prøve og 90 prosent bestått muntlig prøve.
- Andel personer med rett og plikt som starter opplæring.
 - Resultatkravet er at av alle som kommer inn i personkretsen for rett og plikt et halvår, skal 50 prosent ha startet opplæringen ved utgangen av det påfølgende halvår, og ved utgangen av neste halvår skal 90 prosent ha startet opplæringen.

D3 Rask overgang til arbeid eller utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram

Styringsparametere

- Andel som er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.
 - Resultatkravet er 70 prosent.
- Andel kvinner som er i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.
 - Resultatkravet er at andelen skal øke.
- Andel av deltakerne i introduksjonsprogram som går over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program.
 - Resultatkravet er 55 prosent.
- Andel kvinner som går over til arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program.
 - Resultatkravet er at andelen skal øke.

D4 Kjennskap til og oppslutning om norske lover og grunnleggende rettigheter og plikter

Styringsparametere

- Andel av personene som inviteres til statsborgerseremoni og som deltar.
 - Resultatkravet er at andelen som deltar i seremoniene skal øke.
- Førstelinjen i barnevernet, politiet, skolene og utenriksstasjonene skal ha kunnskap om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, samt kjennskap til Kompetanseteamet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og andre relevante instanser.
 - Resultatkravet er at denne kunnskapen skal øke.
- Aktuelle ungdomsgrupper og innvandrer miljøer skal ha kunnskap om tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, samt ha kjennskap til relevante instanser.
 - Resultatkravet er at denne kunnskapen skal øke.
- Ny i Norge med informasjon til arbeidsinnvandrere om rettigheter og plikter skal oppdateres årlig.
 - Resultatkravet er at nettversjonen er oppdatert innen 30. september 2013.

D5 Høyere sysselsetting blant innvandrere

Styringsparametere

- Andel personer med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2¹ ansatt i staten og heleide statlige virksomheter.
 - Resultatkravet er at andelen skal øke i sektorer og stillingskategorier der personer med innvandrerbakgrunn fra landgruppe 2 er underrepresentert.
- Antall kommuner som har en ordning med å innkalle minst en kvalifisert søker med innvandrerbakgrunn til intervju.
 - Resultatkravet er 20 nye kommuner.
- Andel sysselsatte innvandrerkvinner.
 - Resultatkravet er at andelen skal øke.
- Andel etablerere med innvandrerbakgrunn.
 - Resultatkravet er at andelen skal øke.
- Andel deltakere i Jobbsjansen som går over i arbeid eller utdanning etter avsluttet program.
 - Resultatkravet er 45 prosent.

D6 Høy deltakelse i samfunnslivet blant innvandrere og deres barn

Styringsparametere

- Bidrag fra lokale myndigheter og frivillige organisasjoner til økt samfunnsdeltakelse for personer med innvandrerbakgrunn.
 - Resultatkrav 1: Gjennomførte samarbeidstiltak mellom frivillige organisasjoner og kommuner.
 - Resultatkrav 2: Økt andel tillitsvalgte, ansatte, frivillige og medlemmer med innvandrerbakgrunn i frivillige organisasjoner som IMDi har intensjonsavtaler med.

¹ Landgruppe 2: Asia, Afrika, Oseania unntatt Australia og New Zealand og Europa utenom EU/EØS, jf. SSBs definisjon.

D7 God kunnskap om integrerings- og inkluderingspolitikken i befolkningen

Styringsparametere

- Formidling av faktabasert kunnskap.
 - Resultatkrav 1: Publikasjonen iFAKTA videreutvikles for formidling til ulike målgrupper både digitalt og som trykksak.
 - Resultatkrav 2: iNytt får flere abonnenter.
 - Resultatkrav 3: Økning i gjennomførte informasjons- og kommunikasjonstiltak innenfor prioriterte virksomhetsområder.

D8 Offentlige tjenester som er tilpasset mangfoldet blant innbyggerne

Styringsparametere

- Etater og kommuner som har forpliktet seg til å arbeide aktivt for tilpasning av tjenestene til mangfoldet i befolkningen.
 - Resultatkravet er å synliggjøre målsettinger og metoder gjennom samarbeidsavtalene.
- Antall tolker i Nasjonalt tolkeregister.
 - Resultatkravet er 1330 tolker, hvorav 65 prosent i de høyeste kvalifikasjonskategoriene.

Det skal rapporteres på fordeling mellom kjønn i de tilfeller hvor det er relevant.

Integrering, inkludering og mangfold – om begrepene

Når det gjelder begrepsbruk, har vi forsøkt å bruke og forstå begrepene slik de er definert i NOU 2011:14 Bedre integrering – mål, strategier og tiltak. Men det er ikke helt konsistent, bl.a. fordi begrepsbruken utvikler seg¹. Integrering forstås også i dag videre enn det som er angitt i denne definisjonen, og kan også forstås å omfatte inkludering. Slik ble begrepene brukt i NOU-en:

Integreringspolitikken handler om hvordan **nyankomne innvandrere raskest mulig** kan komme inn i yrkes- og samfunnsliv, bl.a. gjennom norskopplæring og kvalifisering, og hva dette krever av tilpasning og tilrettelegging de første årene i Norge. Kilde: Prop. 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 216–219

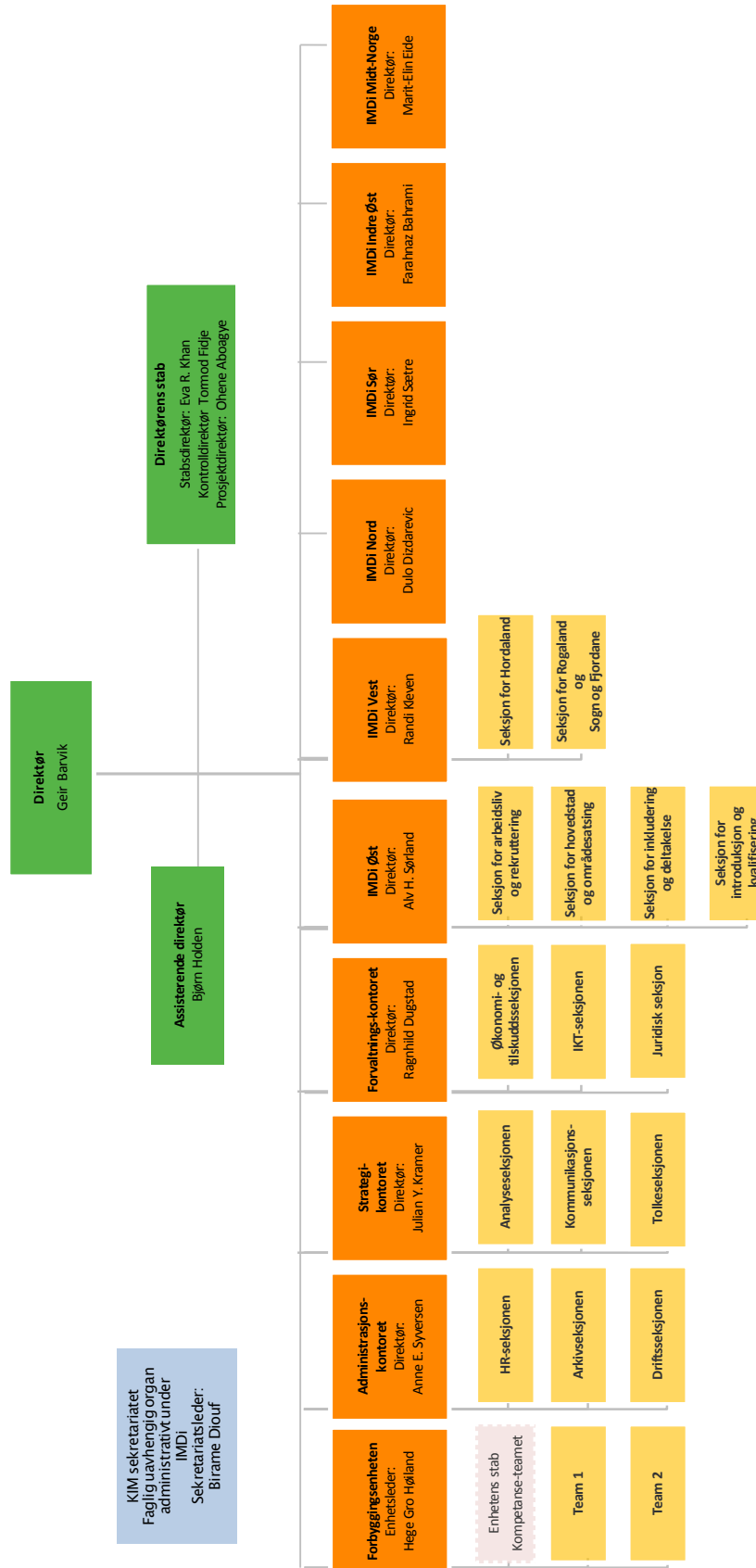
Inkluderingspolitikken handler om at **alle som bor i Norge** skal ha like muligheter og plikter til å bidra og til å delta i fellesskapet, og hvordan samfunnet bør organiseres for å oppnå dette. Inkludering omfatter den langsiktige utviklingen av livsløpet til innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre – deres deltakelse og tilhørighet til Norge. Kilde: Prop. 1 S (2009–2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 216 (Inkludering som begrep brukes gjerne om høyst ulike grupper som pga. sin bakgrunn, seksuelle orientering, funksjonshemming, kjønn, alder eller andre karakteristika, i ulike sammenhenger kan oppleve å bli marginalisert og falle utenfor.)

Alternativet til dagens begrepsbruk er derfor å ha ett begrep som både favner hvordan det går med innvandrere på kort sikt, og hvordan det går med innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre på lang sikt. En enkel løsning er å gå tilbake til den opprinnelige forståelsen og definisjonen av begrepet «integrering». Integrering har opprinnelig en mer omfattende betydning og dekker både prosessene som gjør at innvandrerne blir en del av det norske samfunnet, og den nye helheten hvor innvandrerbefolkningen har bidratt til å prege samfunnet. **God integrering har dermed både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv.**

Mangfold. Et mer sammensatt samfunn innebærer at borgerne blir mer forskjellige i livsstiler, verdispørsmål, trosformer og uttrykksformer. Begrepet «mangfold» ble lansert som et nytt perspektiv i integreringspolitisk sammenheng i St.meld. nr. 49 (2003–2004) Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Mangfold er den norske oversettelse av «diversity» og referer både til det mangfoldet som følger av innvandring, og det mangfoldet som følger av individualisering og differensiering av verdier og levemåter i alminnelighet. Mangfoldspolitikken retter seg dermed mot alle borgerne i samfunnet. Utvalget mener at målet må være at alle borgere skal oppleve tilhørighet til, samhörighet eller fellesskap med det norske samfunnet.

¹ Begrepsbruken er ikke helt i tråd med den siste melding på feltet – Meld. St. 6 *En helhetlig integreringspolitikk*, som kom i løpet av prosjektperioden. Dette gjelder spesielt skillet mellom integrering og inkludering

Organisasjonskart IMDi





Mangfold er hverdagen

IMDis strategi

Illustrasjon forside: Shutterstock

Design: Wittusen & jensen

www.IMDi.no/rapporter



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

INNHold

Klikker du på innholdfortegnelsen kommer du automatisk til den rette siden.

FORORD	3
MÅLSETTINGER: IMDi SKAL	4
IMDis SAMFUNNSOPPDRAG	5
INTEGRERING OG MANGFOLD I ENDRING	6
- Økende innvandring	6
- Levekårsutfordringene	6
IMDis STRATEGISKE PRIORITERINGER	7
I. SAMARBEID MED KOMMUNENE	8
- Utfordringer og muligheter i samarbeidet med kommunene	8
- Strategiske mål i samarbeidet med kommunene	8
- Kommunene som samarbeidspartnere og målgruppe	8
- Dette vil IMDi tilby i samarbeidet med kommunene	9
II. SAMARBEID MED SEKTORMYNDIGHETER	10
- Utfordringer og muligheter i IMDis samarbeid med sektormyndigheter	10
- Strategiske mål i samarbeidet med sektormyndighetene	10
- Sektormyndighetene som samarbeidspartnere	10
- Slik samarbeider IMDi med sektormyndighetene	10
III. IMDi SOM KOMPETANSESENTER	12
- Utfordringer og muligheter for IMDi som kompetansesenter	12
- Strategiske mål som kompetansesenter	12
- Slik arbeider IMDi som kompetansesenter	12
Å ARBEIDE I IMDi	14
- Strategiske mål for ledere, medarbeidere og organisasjonen som helhet	14
- Slik arbeider IMDi som en lærende kunnskapsorganisasjon	14

FORORD

Navnet på IMDi's nye strategi sier det meste: Norge er et mangfoldig samfunn - og har vel alltid vært det.

Men befolkningen blir stadig mer sammensatt og mangfoldig. Det må ligge til grunn for all samfunnsplanlegging. IMDi's oppdrag er å fremme like muligheter og levekår i et mangfoldig samfunn. Vår nye strategi "Mangfold er hverdagen" skal gi retning for hvor og hvordan dette oppdraget skal løses.

Strategien er basert på tre satsingsområder:

- Samarbeid med kommuner
- Samarbeid med sektormyndigheter
- Utvikling av IMDi som kompetansesenter

IMDi skal styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold slik at kommuners og sektorers samfunnsoppdrag kan utføres best mulig.

IMDi skal også styrke befolkningens kunnskap om integrering og mangfold gjennom å iverksette og formidle resultater fra relevant forskning.

'Samarbeid' er et viktig stikkord og en suksessfaktor, både internt og i møte med kommuner og sektormyndigheter. Ved å arbeide i tråd med denne strategien vil IMDi bli i stand til å levere stadig bedre tjenester. Jeg ønsker oss alle lykke til med denne ambisjonen!

Geir Barvik



Direktør



"Norge er et mangfoldig samfunn – og har vel alltid vært det"

22.mai 2012

"IMDi's oppdrag er å fremme like muligheter og levekår i et mangfoldig samfunn."

 **IMDi SKAL**

- Styrke kommunene i deres arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger og familiegjenforente.
- Bistå kommunene i samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester og forvaltning for en mangfoldig befolkning.
- Styrke prioriterte sektormyndigheters måloppnåelse.
- Fremme samarbeid mellom statlige sektormyndigheter for å sikre bedre koordinert innsats overfor kommunene.
- Videreutvikle og tydeliggjøre sin rolle og sine tjenester som kompetansesenter.
- Styrke kommuners, sektormyndigheters og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold, slik at de kan utføre sine samfunnsoppdrag best mulig og endre sin praksis der det er nødvendig.
- Gi faglig begrunnede premisser og råd til overordnet departement i arbeidet med politikkutvikling.
- Øke kunnskap om integrering og mangfold i befolkningen.
- Videreutvikle og kvalitetssikre sin rolle og sine oppgaver som forvaltningsorgan og sikre gode forvaltningssystemer, -prosesser og -metoder som bidrar til effektivisering og økt måloppnåelse.

"Kommunene er IMDis viktigste samarbeidspartnere"

IMDiS SAMFUNNSOPPDRAG

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet i 2006 for en styrket, mer koordinert og målrettet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet. IMDi's virksomhet baserer seg på regjeringens politikk, Stortingets bevilgninger, årlige budsjetter og tildeling fra overordnet departement.

IMDi's samfunnsoppdrag er å fremme like muligheter og levekår i et mangfoldig samfunn. Gjennom dette styrker IMDi innvanderes og deres barns muligheter til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv.

I et mangfoldig samfunn som det norske, er det også et mangfold av ressurser i alle deler av befolkningen. Det er en utfordring å utnytte dette fullt ut ved å sikre like rettigheter og muligheter for alle, styrke gjensidig dialog, tillit og fellesskapsfølelse, minske direkte og indirekte diskriminering og skape konstruktive rammer for å løse og leve med verdikonflikter.

Når integrering og mangfold i stadig større grad er en del av alles hverdag, er det også behov for kunnskap om ulike aspekter ved dette i hele befolkningen. Formidling av kunnskap til befolkningen legger grunnlaget for en opplyst debatt om dagens og morgendagens samfunn.

For å løse samfunnsoppdraget best mulig samarbeider IMDi med kommuner og statlige myndigheter med ansvar for velferdssektorene:

- IMDi bistår kommunene med bosetting av flyktninger, forvaltning av introduksjonsloven, og bidrar til at flyktninger kommer raskt i arbeid eller utdanning.
- IMDi er pådriver for tilrettelegging av likeverdige offentlige tjenester og i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Arbeidet skjer gjennom direktoratets innsats som forvalter, kompetansesenter, pådriver og tilrettelegger, hovedsakelig i samarbeid med kommunene.
- Integrerings- og mangfoldsfeltet berører alle sektorer i samfunnet. Ansvar for en vellykket integrering vil derfor ligge hos mange aktører. IMDi er også pådriver overfor de statlige sektormyndighetene som har størst betydning for kommunenes innsats og måloppnåelse knyttet til integrering og mangfold.

Som forvaltningsorgan skal IMDi utvikle hensiktsmessige systemer, prosesser og metoder for effektivisering og økt måloppnåelse på integrerings- og mangfoldsfeltet.

Som kompetansesenter skal IMDi sikre at egne beslutninger, prioriteringer, oppgaver og tjenester bygger på relevant kunnskap.



SAMFUNNET I ENDRING

Økende innvandring

Det bor nå innvandrere i alle landets kommuner og de kommer fra over 200 land. De har kommet hit som arbeidsinnvandrere, gjennom familierelasjoner, som flyktning eller for å ta utdanning. Norge er en del av et europeisk arbeidsmarked, og den økonomiske situasjonen i Europa har ført til en sterk økning av arbeidsinnvandrere, særlig fra Polen, Sverige, Tyskland og Baltikum.

I 2011 utgjorde innvandrere og deres barn 13,1 prosent av landets befolkning. I 1970 var dette tallet 1,5 prosent. Størst andel har Oslo, hvor 29,6 prosent av befolkningen er innvandrere eller barn av innvandrere. SSB har beregnet at i 2040 vil 47 prosent av befolkningen i Oslo ha innvandrerbakgrunn, mens andelen for hele landet blir om lag 24 prosent.

Mange innvandrere opprettholder kulturelle, sosiale og politiske bånd til opprinnelseslandet. Forståelsen for dynamikk og samspill mellom innvandrerbefolkningen og opprinnelsesland er en viktig faktor for arbeidet med integrering og inkludering.

Levekårsutfordringene

Det store flertall innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Norge deltar i arbeidslivet, er økonomisk selvstendige, snakker norsk og bidrar på samfunnets ulike arenaer. Innvandrerbefolkningen

skårer imidlertid lavere enn befolkningen forøvrig på flere levekårsindikatorer som sysselsetting, inntekt og helse. Dessuten er det store forskjeller innvandrergruppene imellom og innad i de ulike gruppene. Innvandrere er overrepresentert i husholdninger med vedvarende lavinntekt, noe som særlig rammer barn. Noen innvandrergrupper er overrepresentert som mottakere av offentlige stønader.

Særlig flyktninger og familiegjenforente har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet, blant annet fordi de har kvalifikasjoner som ikke er etterspurt i Norge eller har problemer med å få godkjent medbrakte kvalifikasjoner. I tillegg er manglende norskerfardigheter en barriere mot å få jobb i de fleste sektorer og for deltakelse i ulike sosiale og politiske arenaer. Arbeidsledigheten for innvandrere som gruppe er tre ganger høyere enn for befolkningen for øvrig. Innvandrere er i større grad enn andre overkvalifiserte for den jobben de har.

For de aller fleste innvandrergrupper bedres imidlertid deres levekår med økt botid i Norge. Forskjellene mellom innvandrere og resten av befolkningen på viktige levekårsområder er også mindre nå enn for ti år siden.

Det å være integrert i samfunnet behøver ikke å bety at en er beskyttet mot diskriminering. Litt over halvparten av innvandrerne i Norge rapporterer å ha opplevd diskriminering på ett eller flere områder.

"IMDi skal arbeide for at vårt mangfoldige samfunn skal fungere best mulig"

► IMDi STRATEGISKE PRIORITERINGER

Utvikling og forvaltning av tjenester som fremmer rettferdig og likeverdig behandling av en mangfoldig befolkning krever langsiktig planlegging og koordinert innsats både i kommuner og hos statlige sektormyndigheter.

Planarbeid og praksis må være basert på kunnskap om behovene til ulike grupper i samfunnet og om hvordan oppgavene best kan ivaretas. Ikke minst er det viktig å bidra til en styrking av kommunale etaters og sektormyndighetenes forebyggende arbeid på sine ansvarsområder.

For å utføre samfunnsoppdraget og oppnå resultater i henhold til føringer fra overordnet departement, gjør IMDi tre strategiske prioriteringer: Samarbeid med kommunene, samarbeid med sektormyndighetene og utvikling av IMDi som kompetansesenter. Dette skal gjøre IMDi i stand til å være en kompetent, profesjonell og etterspurt samarbeidspartner for kommunene og sektormyndighetene.



I. SAMARBEID MED KOMMUNENE

Kommunenes arbeid er avgjørende for å nå de nasjonale målene for integrerings- og inkluderingspolitikken. Kommunene er IMDi viktigste samarbeidspartnere og IMDi lykkes når kommunene lykkes. IMDi bygger samarbeidet på forståelsen av kommunenes behov og ansvarsområder. Samarbeidet tar høyde for kommunenes variasjon befolkningsmessig, geografisk, funksjonelt og organisatorisk.

Utfordringer og muligheter i samarbeidet med kommunene

- Innvandringen øker og kommunene får et stort og verdifullt tilfang av menneskelige ressurser, men også utfordringer på de fleste kommunale forvaltnings- og tjenesteområder.
- Kommunene ønsker mer kunnskap og kompetanse både om sin mangfoldige befolkning og om hvordan utfordringer kan gjøres om til muligheter. Mange kommuner ønsker tettere kontakt med IMDi, som kunnskaps- og kompetanseformidler og tilrettelegger for dialog og samarbeid med andre kommuner.
- Kommunesektoren har tatt et kollektivt ansvar for bosetting av flyktninger, ved at Kommunesektorens organisasjon (KS) har inngått en avtale med departementet. Dette betyr at bosetting er en permanent og langsiktig oppgave for kommunene. Samtidig er bosetting av flyktninger frivillig for den enkelte kommune. For IMDi medfører dagens system tidkrevende anmodningsprosesser og forhandlinger med kommunene om bosetting av enkeltpersoner. I samarbeid med kommunesektoren må IMDi utvikle mer effektive rutiner og arbeidsmåter.
- Kommunalt eierskap og lederskap, politisk og administrativt, er avgjørende for vellykkede resultater i arbeidet med integrering og inkludering. Dette dreier seg både om kommunenes arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger, og arbeidet med samfunnsplanlegging, forvaltning og tjenesteproduksjon for deres mangfoldige befolkning. Kommunenes planer og styringsverktøy må ta hensyn til hele befolkningen. Kommunene må også ha et bevisst forhold til hvordan de best kan mobilisere ressurser og krefter i det lokale næringslivet og frivillig sektor. Gjennom IMDi dialog med kommunene kan det kommunale eier- og lederskapet til integrerings- og mangfoldsarbeidet styrkes.
- Det er i liten grad utviklet systemer for kvalitets-sikring som beskriver hvordan kommunenes arbeid med bosetting og kvalifisering skal utføres. Dette kompliserer evaluering og revisjon av resultatoppnåelse, både for kommunene og for tilsynsmyndighet. Som forvaltningsorgan har IMDi muligheter til å utvikle og forbedre slike systemer.

Strategiske mål i samarbeidet med kommunene

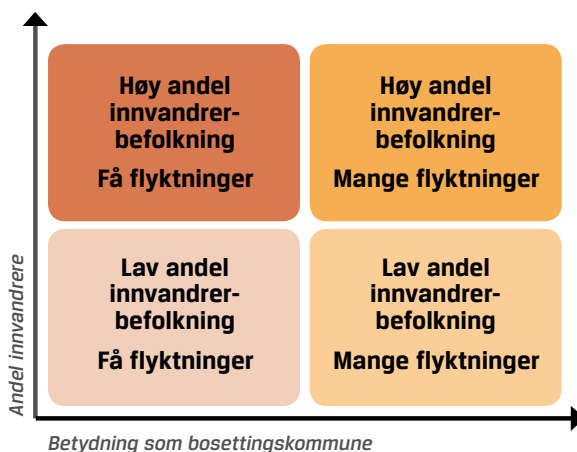
IMDi skal:

- Styrke kommunene i deres arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger og familiegjenforente, som en permanent og langsiktig kommunal oppgave.
- Bistå kommunene i samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester og forvaltning for en mangfoldig befolkning. IMDi skal være en kompetent, profesjonell og etterspurt samarbeidspartner for kommunene og skal måle kommunenes tilfredshet med samarbeidet. Resultatet av målingene skal brukes til å forbedre direktoratets egen praksis.

Kommunene som samarbeidspartnere og målgruppe

IMDi vil tilby tjenester til alle kommunene, men vil differensiere mellom kommunene når det gjelder hvilke tjenester som skal ytes. Differensieringen skjer i utgangspunktet etter følgende kriterier: Endring og endringstakt i innvandrerbefolkningen, og kommunenes betydning som bosettingskommune for flyktninger (jf. figur 1 nedenfor).

Figur 1: Kriterier for differensiering av kommunene som samarbeidspartnere



Begrunnelsen for differensieringen er at satsing på kommuner med betydelig andel og antall innvandrere i befolkningen gir størst effekt når det gjelder antall personer som får direkte nytte av innsatsen. Disse kommunene har nyttige erfaringer fra forvaltning og tjenesteproduksjon for en mangfoldig befolkning, og kan bidra til videre kunnskapsutvikling.

Grenseoppgangen mellom kriteriene er ikke eksakte og vil være gjenstand for vurderinger ved IMDi's regionkontorer. Omfanget og tilpasningen av direktoratets tilbud vil også variere mellom regionkontorene, basert på analyse av regionale utfordringer og behov. I denne sammenheng vil kommunenes bidrag til å oppfylle IMDi's mål og deres egen etterspørsel etter IMDi's bistand også ha betydning for IMDi's prioritering.

Det som imidlertid er klart er at IMDi i framtiden skal bruke mest ressurser, både finansielt og personellmessig, i kommuner med stor betydning for bosetting av flyktninger og der hvor man også har en betydelig andel innvandrere i befolkningen. Disse kommunene vil ha en rekke utfordringer, samtidig som de også vil være kilder for ny kunnskaps- og kompetanseutvikling.

Basert på erfaringer vil IMDi videreutvikle kriterier og analyseverktøy for differensiering av kommunene, spesielt i forhold til vekst og endring. På denne måten vil IMDi bedre målrettingen av fremtidige prioriteringer.

Dette vil IMDi tilby i samarbeidet med kommunene

Samarbeidet med kommunene har to strategiske mål, som følges opp av tilhørende tjenester.

IMDi skal styrke kommunene i deres arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger, og deres gjenslektede familiemedlemmer.

IMDi skal tilby kommunene:

- Kompetente økonomiske tilskudd til bosetting og kvalifisering:
 - IMDi yter betydelige økonomiske tilskudd til kommunene, så vel som råd og veiledning om hvordan tilskuddene kan få størst mulig effekt.
- Bistand til effektivt, regelmessig og varig bosettingsarbeid:
 - Informasjons- og forvaltningssystemer som ivaretar kommunenes behov for nødvendig informasjon om bosettingsprosessen. Systemene skal være tilgjengelige, brukervennlige og velegnede som grunnlag for faglige drøftinger.
- Målrettet oppfølging av kvalifiseringsarbeid:
 - Videreutvikle stabile og pålitelige elektroniske systemer som er hensiktsmessige informasjons- og forvaltningsverktøy for IMDi og kommunene. Systemene skal ha klar relevans for kommunal ledelse. Kommunene og IMDi skal kunne bruke systemene til tilskuddsforvaltning,

- Registrering og overvåking av det lovpålagte integreringsarbeidet:
 - Bistand til å utvikle kvalitetssystemer som understøtter stabil produksjon av gode resultater for kommunens innsats i arbeidet med kvalifisering.
 - Systematisk og tett faglig oppfølging av kommuner som mottar særlig mange flyktninger. Oppfølgingen skal være forankret i kommunens toppledelse, i den kommunale organisasjonen og regulert av samarbeidsavtaler. IMDi vil legge spesiell vekt på oppfølging av norskopplæring, introduksjonsprogram, kvalifisering og overgang til arbeid og/eller utdanning.

IMDi skal bistå kommunene i samfunnsplanlegging og utvikling av tjenester og forvaltning for en mangfoldig befolkning.

IMDi skal tilby kommunene:

- Bistand i analyse av befolkningens sammensetning og utvikling i et mangfoldsperspektiv.
- Målrettet oppfølging av kommuner med stor innvandrersandel i befolkningen gjennom samarbeidsavtaler forankret i kommunens toppledelse.
- Mulighet for å utvikle kompetanse på tilrettelegging av likeverdige kommunale tjenester overfor en mangfoldig befolkning.
- Råd og veiledning og mulighet for å utvikle kompetanse på å forebygge tvangsekteskap og kjønnslemlestelse.

For begge de strategiske målene skal IMDi ta i bruk og om nødvendig utvikle:

- Møteplasser og læringsarenaer for kunnskapsdeling og kvalitetsutvikling, med høy kvalitet og relevans.
- Lett tilgjengelig informasjon, samt relevant forsknings- og praksisbasert kunnskap.



II. SAMARBEID MED SEKTORMYNDIGHETER

Gjennom samarbeid med statlige myndigheter med ansvar for velferdssektorene skal IMDi bidra til et best mulig samordnet velferdstilbud som fremmer integrering. Målet er å sikre optimal ressursbruk for å oppnå bedre resultater nasjonalt, regionalt og i kommunene. Som premissleverandør for politikktutforming på integrerings- og mangfoldsfeltet er det også viktig at IMDi innhenter nødvendig kunnskap og kompetanse fra andre sektormyndigheter og samarbeidspartnere.

Utfordringer og muligheter i IMDis samarbeid med sektormyndigheter

- Sektoransvarsprinsippet ligger til grunn for samarbeid mellom sektormyndigheter. Dette innebærer at alle statlige sektormyndigheter har ansvar for hele befolkningen, inkludert innvandrere og deres barn. IMDi skal som hovedprinsipp ikke opptre på en slik måte at det fritar andre sektormyndigheter fra deres integreringspolitiske ansvar, men heller understøtte dem med relevant kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold.
- Samordnings- og samarbeidsbehovet er betydelig. Kommunene melder til IMDi at manglende statlig koordinering på integrerings- og mangfoldsfeltet er en utfordring. Det er et stort potensial for IMDi og relevante sektormyndigheter å opptre mer helhetlig overfor kommunene. Langsiktig strategisk samarbeid for integrering og mangfold vil bidra til bedre og mer synlige resultater nasjonalt, regionalt og i kommunene.

Strategiske mål i samarbeidet med sektormyndighetene

IMDi skal:

- Bidra til å styrke prioriterte statlige sektormyndigheters måloppnåelse.
- Bidra til å fremme samarbeidet mellom statlige sektormyndigheter for bedret koordinert innsats overfor kommunene.

Sektormyndighetene som samarbeidspartnere

For å løse konkrete oppgaver skal IMDi opptre i fellesskap med statlige sektormyndigheter overfor kommunene. IMDi skal prioritere, konsolidere og videreutvikle et tett og forpliktende samarbeid på regionalt og nasjonalt nivå. Følgende sektormyndigheter er aktuelle samarbeidspartnere:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV
- Utdanningsdirektoratet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Helsedirektoratet
- Utlendingsdirektoratet
- Husbanken
- Direktoratet for forvaltning og IKT
- Vox
- Likestillings- og diskrimineringsombudet

IMDi er til enhver tid nødt til å vurdere samarbeid med andre sektormyndigheter og samarbeidspartnere, avhengig av oppdrag fra overordnet departement. For eksempel har IMDi et tett samarbeid både med Utenriksdepartementet og Politidirektoratet i arbeidet mot tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Som statens fremste representant i fylkene er fylkesmannsembetet en sentral samarbeidspartner for IMDi. Fylkesmannen har også fått i oppgave å føre tilsyn med kommunenes praktisering av introduksjonsloven. IMDi vil utvikle systemer og rutiner for samarbeidet med fylkesmannsembetet.

Slik samarbeider IMDi med sektormyndighetene

IMDi vil tilrettelegge for koordinert og systematisk dialog om integrerings- og mangfoldsfeltet mellom statlige sektormyndigheter regionalt og kommunene. Ved behov for overordnet samordning mellom sektormyndigheter, vil IMDi bidra til å sette dette på dagsorden for ulike velferdsetater.

IMDi er en tydelig og forutsigbar samarbeidspartner. Sektormyndighetene kan forvente at IMDi bidrar til å utvikle, dele og formidle kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold.

IMDi vil søke samarbeid gjennom eksisterende satsinger og tiltak, og prioriterer områder med størst behov for særskilt innsats i integrerings- og mangfoldsarbeidet. Samarbeidet vil bygge på kjennskap til andre sektormyndigheters mål, tiltak og organisatoriske strukturer.

For å bidra til mer effektiv koordinering av tiltak mellom sektormyndighetene vil IMDi jobbe kontinuerlig for å videreutvikle samarbeidsrutiner og -former.

Systematisk samarbeid regionalt og nasjonalt

IMDi vil bidra til å utvikle hensiktsmessige møteplasser med prioriterte sektormyndigheter, og til at statlige etater regionalt opptre helhetlig overfor kommunene.

IMDi vil delta på de viktigste samarbeidsarenaene i fylker og regioner, ikke minst innenfor samfunnsplanleggingen. IMDi vil delta på regionale arenaer i regi av Kommunesektorens organisasjon (KS), fylkesmannsembetene og fylkeskommunene og vil prioritere arenaer hvor ledere møtes.

IMDi vil også søke konkret samarbeid med sektormyndighetene regionalt og nasjonalt, for å bidra til tilpasning, utvikling og forbedring av rammebetingelsene for arbeid med integrering og mangfold. Samarbeid på overordnet nivå er imidlertid ikke en forutsetning for IMDis konkrete samarbeid med sektormyndighetene på regionalt nivå.

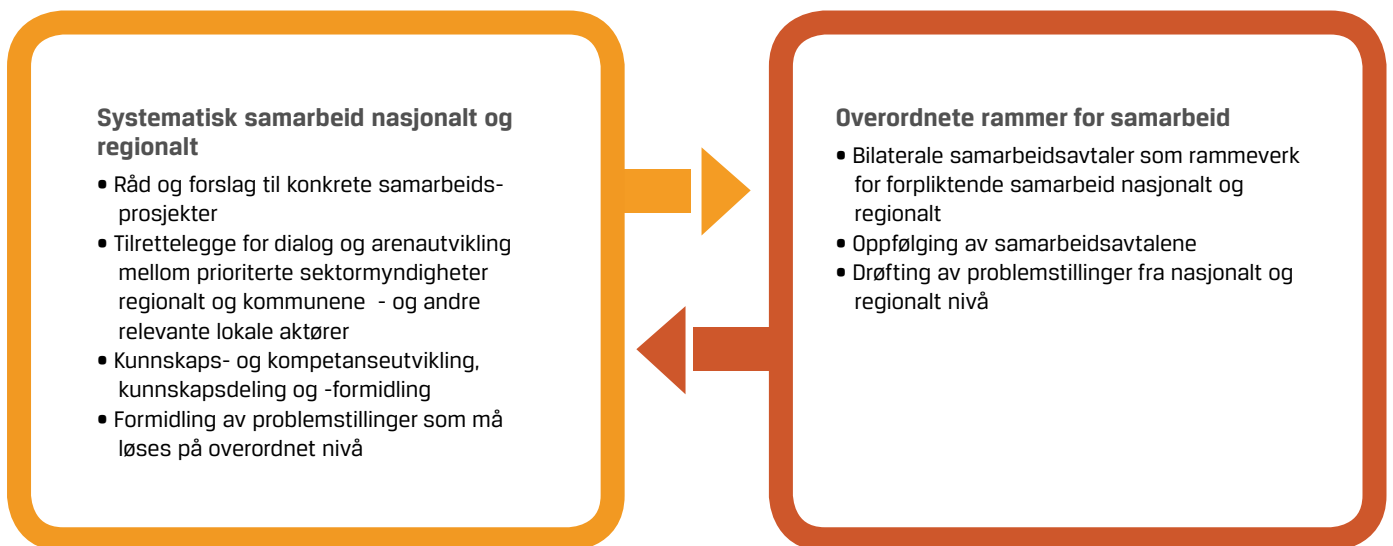
Overordnede rammer for samarbeid

Der det er formålstjenlig vil IMDi inngå konkrete nasjonale samarbeidsavtaler med de prioriterte sektormyndighetene. Avtalene vil etablere det formelle grunnlaget for langsiktig samarbeid og nødvendig samordning både regionalt og nasjonalt. Den etablerte arenaen «Nettverk for direktørene i velferds- etatene» skal brukes strategisk for å forankre samarbeidet på tvers av etater og sektorer, med særlig vekt på konkret samarbeid regionalt og i kommunene.

Den overordnede dialogen mellom sektormyndigheter omhandler nasjonale og regionale problemstillinger og har som målsetting å utvikle samarbeidet og forbedre resultater.

Følgende figur viser innholdet av, og koblingen mellom, ulike samarbeidsrelasjoner mellom IMDi og sektormyndighetene:

Figur 2: Modell for samarbeid med sektormyndigheter



"IMDi lykkes når samarbeidspartnerne lykkes"

III. IMDi SOM KOMPETANSESENTER

Som kompetansesenter setter IMDi kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold øverst på dagsorden i dialogen med overordnet departement, i samarbeidet med kommuner, prioriterte sektormyndigheter og øvrige samarbeidspartnere, så vel som internt i IMDi som organisasjon.

Utfordringer og muligheter for IMDi som kompetansesenter

- IMDi skal bidra til å utvikle, dokumentere, systematisere og analysere kunnskap om integrering og mangfold, og gjøre kunnskapen tilgjengelig og anvendbar for det praktiske arbeidet med dagens og morgendagens tjenester og oppgaver.
- Som kompetansesenter må IMDi ligge i forkant av samfunnsutviklingen på sitt felt, fange opp internasjonal og nasjonal kunnskapsutvikling og identifisere nye kunnskapsbehov. IMDi må utnytte muligheter for samarbeid på tvers av sektorer for å utvikle ny kunnskap.
- Integrerings- og mangfoldsfeltet er i endring. Det er også kunnskapsbehovet og etterspørselen etter IMDis tjenester. IMDis tjenester skal kjennetegnes av kvalitet og relevans og være basert på veletablerte metoder og prosedyrer i kunnskapsutviklingen i tett dialog med samarbeidspartnere.
- IMDis medarbeidere må håndtere flere roller – som premissleverandør, tilskuddsforvalter, pådriver, råd-

giver og veileder. Som rådgiver bidrar medarbeideren med spesialistkompetanse, som veileder er det tilrettelegging gjennom dialog som er funksjonen. IMDis medarbeidere må også være ydmyke og aktivt lære av andre.

Strategiske mål som kompetansesenter

IMDi skal:

- Styrke kommunenes, sektormyndighetenes og andre samarbeidspartneres kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold, slik at de kan utføre sine samfunnsoppdrag best mulig, og endre praksis der det er nødvendig.
- Gi faglige begrunnede premisser og råd til overordnet departement i arbeidet med politikkutvikling.
- Styrke kunnskapen om integrering og mangfold i befolkningen.

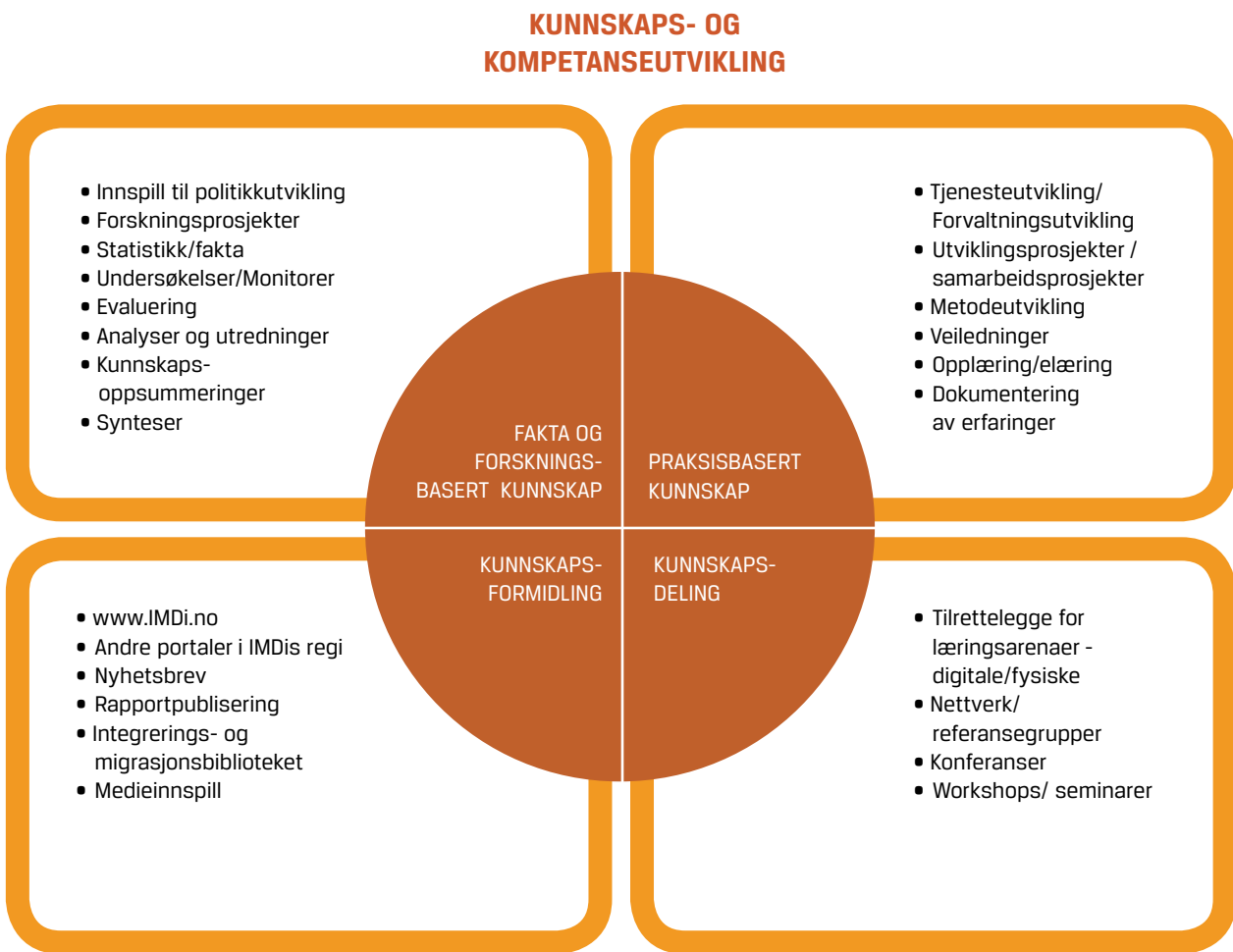
Slik arbeider IMDi som kompetansesenter

IMDi vil legge vekt på å arbeide helhetlig og systematisk som kompetansesenter. Det innebærer at IMDi vil tilby tjenester og utføre oppgaver knyttet til både kunnskaps- og kompetanseutvikling, kunnskapsdeling og kunnskapsformidling.

De ulike tjenestene og oppgavene henger sammen, men krever ulik innsats og innretning, avhengig av type samarbeidspartner. Figur 3 oppsummerer disse:

"IMDi skal styrke kunnskap og kompetanse om integrering og mangfold"

Figur 3: IMDi tjenester og oppgaver som kompetansesenter



Kunnskaps- og kompetanseutvikling ivaretas ved å initiere og støtte både fakta- og forskningsbaserte prosjekter på prioriterte satsingsområder. Prosjektene utføres primært gjennom eksterne oppdrag, i samarbeid med FoU- og kompetansemiljøer. Gjennom konkrete utviklingsprosjekter som prøver ut og dokumenterer metoder og tiltak vil IMDi bygge opp viktig praksisbasert kunnskap i samarbeid med kommuner og relevante sektormyndigheter. Identifisering av nye kunnskapsområder og -behov er en viktig del dette arbeidet.

Satsingsområder er strategiske utvalgte tema eller fagområder hvor IMDi fokuserer sin innsats i kunnskaps- og kompetanseutvikling. Utvikling av slike satsingsområder skal bidra til bedre måloppnåelse. Satsingsområder og tjenester vil variere, avhengig av endrede behov, og av politiske og administrative føringer.

I tillegg vil IMDi selv både sammenstille og analysere kunnskap. Dette er også viktig for den interne kompetanseutviklingen.

Kunnskapsdeling er en viktig forutsetning for kompetanseutvikling, og krever som regel aktiv tilrettelegging for dialog og refleksjon. I tillegg til å utvikle

egnete læringsarenaer og møteplasser sammen med samarbeidspartnere, vil IMDi også bidra og delta på (allerede) etablerte og renommerte arenaer for kunnskapsdeling. Dette fører til kompetanseheving og ytterligere kunnskapsutvikling både internt i organisasjonen og eksternt. På denne måten vil IMDi bidra til å skape en delingskultur til felles nytte. Kunnskapsdeling er ressurskrevende prosesser hvor IMDi må tilpasse innsatsen. Dette forutsetter at IMDi prioriterer sine viktigste samarbeidspartnere, både som medspillere og målgruppe.

Kunnskapsformidling henger nøye sammen med kunnskapsdeling og de to forsterker hverandre. Å formidle kunnskap skjer ofte som en enveis prosess som krever klare budskap, klart definerte målgrupper og effektive formidlingskanaler. Styrken i kunnskapsformidling er at den effektivt kan nå fram til mange, for eksempel ved å være web-basert. IMDi skal i størst mulig grad benytte seg av etablerte og velbrukte formidlingskanaler/arenaer, som treffer de viktigste aktørene i prioriterte sektorer.

IKT-systemer skal utvikles for å understøtte utviklingen av IMDi som kompetansesenter.

▶ Å ARBEIDE I IMDi

IMDi skal, som forvaltningsorgan og kompetanse-senter, levere tjenester av høy kvalitet og relevans. Dette krever en målrettet og endringsdyktig organisasjon, hvor ledere og medarbeidere ønsker og utvikler ny kompetanse. Dette forutsetter ledelse, organisering og arbeidsprosesser som verdsetter samarbeid, kunnskaps- og kompetanseutvikling og -deling, både internt og eksternt.

IMDi har medarbeidere med bred faglig bakgrunn og erfaring, samt en unik integreringsfaglig kompetanse. I tillegg har om lag 30 prosent av IMDis medarbeidere innvandrerbakgrunn. Dette er en viktig del av IMDis identitet.

IMDis seks regionkontor møter det konkrete integrerings- og mangfoldsarbeidet gjennom samarbeidet med kommunene og kommer på denne måten tett på praksis og konkrete erfaringer. Regionkontorene har derfor både rådgivnings- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. De fire støttekontorene med oppgaver innen strategi, analyse, kommunikasjon, forvaltning, HR og administrasjon er lokalisert i Oslo og spiller sammen med regionkontorene som *ett* IMDi.

Strategiske mål for ledere, medarbeidere og organisasjonen som helhet

- IMDis skal ha strategiske ledere som iverksetter direktoratets strategi og prioriterer konkrete satsingsområder.
- IMDis ledere verdsetter sine medarbeideres kunnskap og kompetanse som organisasjonens viktigste utviklingskraft.
- IMDis medarbeidere skal ha tilgang på hensiktsmessige og oppdaterte støttefunksjoner.
- IMDi må også styrke sin posisjon ved å utløse og videreutvikle medarbeidernes integreringsfaglige kompetanse.
- IMDis medarbeidere skal være trygge på hva de

skal levere og bruke sin faglighet til å ta initiativ.

- IMDi som organisasjon skal utvikle sin lærings- og delingskultur slik at hele organisasjonens kompetanse utnyttes og utvikles.
- Samarbeidspartnere skal vite hva de kan forvente å få fra IMDi.

Slik arbeider IMDi som en lærende kunnskapsorganisasjon

- IMDi vil bruke ledelsesplattformen aktivt og gjennomfører lederutviklingsprogrammer som er tett koplet til implementering av strategien.
- IMDi vil sikre hensiktsmessig organisering, med både linje- og matriseorganisering. Det skal utarbeides en intern kunnskaps- og kompetanseutviklingsplan for IMDi som lærende organisasjon.
- IMDi vil ha målrettede, tverrgående faglige nettverk knyttet til prioriterte satsingsområder med mandater og arbeidsform som stimulerer kunnskapsdeling og læring.
- IMDi vil videreutvikle støtteverktøy for informasjons- og kunnskapsforvaltning tilpasset strategiske og operative behov.





Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

► **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

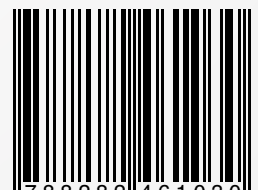
Postboks 8059 Dep., N-0031 Oslo

Telefon: 24 16 88 00

post@IMDi.no

www.IMDi.no/rapporter

ISBN 978-82-8246-103-0



9 788282 461030

Illustrasjon forside: Shutterstock
Design: Wittusen & jensen