

Susanne Søholt
Kristian Rose Tronstad
Guri Mette Vestby

Sysseissetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Sysseissetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2014:25	Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv
NIBR-rapport 2015:11	Innvandrere og integrering i Haram
NIBR-rapport 2015:2	Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?
NIBR-rapport 2014:19	Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark
NIBR-notat 2014:107	Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder
NIBR-rapport 2012:5	"Derfor blir vi her"- innvandrere i Distrikts-Norge.
NIBR-rapport 2014:1	Boligpreferanser i distriktene
NIBR-rapport 2014:2	Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid – Gløden, rollen og rammevilkårene
NIBR-rapport 2010:13	Desentralisert asylmottak og bosetting

Rapportene koster
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra
NIBR:

Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Publikasjonene
kan også skrives ut fra
www.nibr.no
Porto kommer i tillegg til de oppgitte
prisene

Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad og
Guri Mette Vestby

Sysseissetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering

NIBR-rapport 2015:20

Tittel:	Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering
Forfatter:	Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad og Guri Mette Vestby
NIBR-rapport:	2015:20
ISSN:	1502-9794
ISBN:	978-82-8309-081-9 (trykt) 978-82-8309-082-6 (elektronisk)
Prosjektnummer:	3363
Prosjektnavn:	ASYSS
Oppdragsgiver:	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Distriktssenteret
Prosjektleder:	Susanne Søholt
Referat:	Formålet med denne rapporten har vært å analysere tre overordnede problemstillinger: Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme eller hemme økt sysselsetting av innvandrere i ulike typer arbeidsmarkedsregioner? Finnes det et utnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft? Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det regionale arbeidsmarkedet og inkludering i lokalsam- funnet, og hvilke sammenhenger er det i tilfelle snakk om?
Sammendrag:	Norsk og engelsk
Dato:	November 2015
Antall sider:	168
Pris:	250,-
Utgiver:	Norsk institutt for by- og regionforskning Gaustadalléen 21, 0349 OSLO Telefon: (+47) 22 95 88 00 Telefaks: (+47) 22 60 77 74 E-post: nibr@nibr.no
Vår hjemmeside:	http://www.nibr.no
	Trykk: X-idé Org. nr. NO 970205284 MVA © NIBR 2015

Forord

Denne rapporten om innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv er laget på oppdrag for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Første del av prosjektet var en kunnskapsoppsummering. Med utgangspunkt i kunnskapsoppsummeringen er andre del av prosjektet en empirisk casestudie i tre bo- og arbeidsmarkedsregioner: Notodden, Ulstein og Lenvik.

Hele oppdraget er del av oppdragsgivers langsiktige og strategiske arbeid med å øke kunnskapen om hvordan arbeids-, integrerings- og regionalpolitikk kan tangere hverandre, og hvilke fordeler man kan oppnå ved å se de tre politikkområdene i sammenheng.

På NIBR har et team bestående av Kristian Rose Tronstad, Guri Mette Vestby og Susanne Søholt gjennomført denne empiriske casestudien. Susanne Søholt har vært prosjektleder og hatt hovedansvar for gjennomføring av prosjektet.

Oslo, november 2015

Geir Heierstad
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	6
Sammendrag	7
Summary	20
1 Innledning	25
1.1 Bakgrunn og hovedfokus	25
1.2 Hovedfunn i kunnskapsoppsummeringen	29
1.3 Politikk for mangfold	32
1.4 Metode	35
2 Regional tilnærming – tre caser	42
2.1 Region og regional utvikling	42
2.2 Valg av regioner	47
2.3 Notodden, Ulstein og Lenvik som caseregioner	48
2.4 Befolkningsutvikling og befolkningssammensetning i BA-regionene	49
2.5 Sysselsetting i BA-regionene	51
2.6 Oppsummering av caser	52
3 Sysselsetting av innvandrere i ulike regioner – integrering eller segmentering?	55
3.1 Behov for arbeidskraft og fleksibilitet	55
3.2 Utgangspunktet – det regionale arbeidsmarkedet	57
3.3 Innvandreres deltakelse i de tre regionale arbeidsmarkedene	59
3.4 Sannsynlighet for å være i jobb	63
3.5 Hvor jobber de?	66
3.6 Oppsummering av den kvantitative analysen	70
3.7 Holdninger påvirker hvem som ansettes i hvilke virksomheter	70
3.8 Delt arbeidsmarked	74
3.9 Arbeidsmiljø og arbeidskultur	78
3.1 Etablering av egen virksomhet	82

3.2	Oppsummering	83
4	Kompetanse og kvalifisering – bidrag til å redusere barrierer?	86
4.1	Formell kompetanse avgjør	86
4.2	Introduksjonsprogram.....	89
4.3	Kompetente og motiverte ansatte i flyktningetjenesten	91
4.4	Opplæring i bedrift	92
4.5	Lokale utdanningsinstitusjoner styrker mulighetene..	95
4.6	Oppsummering	97
5	Lokalt samarbeid for bedre sysselsetting?	98
5.1	Ulike aktørers ståsted og interesse.....	98
5.2	Modell for samarbeid.....	100
5.3	Opplevde muligheter for mer samarbeid.....	108
5.4	Barrierer for samarbeid	113
5.5	Oppsummering	116
6	Er det sammenhenger mellom deltakelse i arbeidslivet og lokalsamfunnet?	118
6.1	Sosial deltakelse og nettverk	119
6.2	Sosial kapital.....	120
6.3	Frivillige organisasjoner.....	121
6.4	Nøkkelaktører framhever verdien av sosial deltakelse i lokalsamfunnet	122
6.5	Innvandrerers deltakelse i lokalsamfunnet.....	126
6.6	Sammenheng mellom deltakelse i lokalsamfunnet og arbeidsmarkedet	132
6.7	Innvandrere i lokalsamfunnet: synspunkter og holdninger	135
6.8	Potensialet i lokalt foreningsliv	138
6.9	Bidrag til lokal samfunnsutvikling	142
6.10	Oppsummering	146
7	Nasjonal politikk – regional og lokal iverksetting.....	148
7.1	Senke terskler.....	151
7.2	Kvalifisere og styrke innvandrerers attraktivitet på arbeidsmarkedet	153
7.3	Gi strategisk retning.....	155
7.4	Lokalsamfunn	157
	Litteratur	159
	Vedlegg	166

Tabelloversikt

Tabell 1.1	<i>Metodisk tilnærming</i>	37
Tabell 1.2	<i>Hva slags virksomhet representerer du? Prosent.</i>	40
Tabell 2.1	<i>Største landgrupper i caseregionene i 2015</i>	51
Tabell 2.2	<i>Andel sysselsatte etter innvandringskategori og landgrupper, i utvalgte kommuner og regioner, 4kv. 2013</i>	52
Tabell 3.1	<i>Er regionen avhengig av innvandret arbeidskraft i årene som kommer? Prosent.</i>	56
Tabell 3.2	<i>Deskriptiv statistikk for innvandrere i BA-regionene Notodden, Ulstein og Lenvik</i>	62
Tabell 3.3	<i>Logistisk regresjon. Odds-rate for å være sysselsatt, innvandrere bosatt i tre BA-regioner i alderen 25–60 år</i>	65
Tabell 3.4	<i>Topp tre yrker blant innvandrere i utvalgte regioner, etter kjønn 4. kv 2011</i>	68
Tabell 3.5	<i>Hvor enig er du i følgende påstand: Innvandrere tar jobber fra andre, for eksempel ungdom. Prosent.</i>	77
Tabell 3.6	<i>Dersom erfaringene med å ha innvandrere ansatt er positive, hvilke fordeler har du erfart? Flere svar mulig. Prosent</i>	79
Tabell 4.1	<i>Hva er de største utfordringene med å få integrert innvandrere på arbeidsmarkedet i din region? Flere svar mulig. Prosent.</i>	88
Tabell 4.2	<i>I hvilken grad påvirker manglende kompetanse i det offentlige tjenesteapparatet som kvalifiserer og formidler innvandrere, innvandreres mulighet til å komme i jobb? Prosent.</i>	92
Tabell 5.1	<i>Politisk ledelse i kommunen har klare mål for integrering av innvandrere. Prosent.</i>	111
Tabell 6.1	<i>Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i integreringsarbeidet i regionen. Regioner. Prosent (avrundet)</i>	125

Tabell 6.2	<i>Endringer i sannsynligheten for å være i jobb. Logistisk regresjon. Blant innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn. N=1197. Prosentpoeng.....</i>	134
Tabell 6.3	<i>«Innvandrere bidrar til utvikling av lokalsamfunnet». Grad av enighet. BA-regioner. Prosent (avrundet).....</i>	137
Tabell V.1	<i>Befolkning per 1.1.2014.....</i>	166

Figuroversikt

Figur 1.1	<i>Faktorer som påvirker sysselsetting av innvandrere</i>	29
Figur 2.1	<i>Sentrale aktører i regionale arbeidsmarkeder</i>	46
Figur 2.2	<i>Kvartalsvis befolkningsutvikling i BA-regioner med og uten innvandring, 1.kv. 2004=100.</i>	49
Figur 3.1	<i>Yrkesindeks. Relativ forskjell i innvandrere og nordmenns yrkesfordeling, fordelt på region. Nordmenn=1.</i>	66
Figur 3.2	<i>Andel sysselsatte i alderen 25–60 år med høy utdanning, som er sysselsatt i yrker med lave eller ingen krav til utdanning. Regioner.</i>	69
Figur 5.1	<i>Trapp for samarbeid og koordinering</i>	100
Figur 5.2	<i>Offentlig-privat samarbeid med spinnoff-effekter</i>	107
Figur 6.1	<i>Andel som deltar i en organisasjon etter kjønn, alder, bosted og innvandrerkategori. N= 1197</i>	127
Figur 6.2	<i>Andel som deltar i ulike organisasjoner etter innvandrerkategori (flere svar mulig). N= 1197</i>	129
Figur 6.3	<i>Andel med venner på tvers etter kjønn, alder, bosted og innvandrerkategori. N= 1197</i>	131
Figur 6.4	<i>Svar på påstanden: Kommunen blir et bedre sted å bo med flere innvandrere. N=600. Andeler blant dem uten innvandrerbakgrunn.</i>	136
Figur 7.1	<i>Sentrale faktorer i regionale arbeidsmarkeder</i>	150
Figur V.1	<i>Aldersstruktur Ulstein, etter innvandringskategori, 2014...</i>	167
Figur V.2	<i>Aldersstruktur Notodden, etter innvandringskategori, 2014</i>	167
Figur V.3	<i>Aldersstruktur Lenvik, etter innvandringskategori, 2014...</i>	168

Sammendrag

Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad og Guri Mette Vestby

Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering

NIBR-rapport: 2015:20

Formålet med dette prosjektet har vært å øke kunnskapen om sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv gjennom å belyse tre overordnede problemstillinger:

1. Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme eller hemme økt sysselsetting av innvandrere i ulike typer arbeidsmarkedsregioner?
2. Finnes det et uutnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft?
3. Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det regionale arbeidsmarkedet og inkludering i lokalsamfunnet, og hvilke sammenhenger er det i tilfelle snakk om?

Regional casetilnærming

Regional tilnærming for å studere muligheter og barrierer for sysselsetting av innvandrere betyr at region blir trukket inn som forklaringsfaktor. Under ligger et premiss om at egenskaper ved en region har betydning for innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet. Analysen av casestudiene viser både forskjeller og likheter mellom regionene. Alle regionene har hatt befolkningsvekst som følge av innvandring fra utlandet. Antallet og andelen innvandrere har økt betydelig de siste 5–10 år. I alle

regionene er innvandrere overrepresentert blant personer i arbeidsdyktig alder (25–45 år), mens de er underrepresentert i yngre og eldre aldersgrupper. Overrepresentasjon i yrkesaktiv alder utgjør et potensiale for det regionale arbeidsmarkedet.

Forskjeller i sysselsetting

Analysen av bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regioner) Notodden, Lenvik og Ulstein viser at sysselsettingen blant innvandrere varierer mellom ulike innvandrergrupper, mellom kvinner og menn og med økende botid. Innvandrerkvinner har betydelig lavere sysselsetting enn menn med tilsvarende utdanning og botid. Når vi sammenligner flyktninger med arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og nordiske innvandrere, finner vi at flyktninger med samme utdanningsnivå og botid har betydelig lavere sysselsetting.

Forskjeller mellom regioner

Registerstudien bekrefter at Notodden-regionen har lavere sysselsetting blant innvandrere enn de to andre regionene når vi sammenligner like grupper. Innvandrerkvinner har størst sjanse for å være i jobb i Lenvik-regionen. Innvandrer menn har størst sjanse for å være i jobb i Ulstein-regionen. Analysen viser også at innvandrer menn har redusert sjanse til å komme i jobb i regioner med høyere lokal ledighet, mens vi ikke finner en tilsvarende sammenheng for innvandrerkvinner. Dette kan skyldes at innvandrerkvinner jobber i andre næring som er mindre konjunkturutsatt.

Overrepresentert i manuelle yrker med lave krav til kvalifikasjoner

Innvandrere som er i jobb, er sterkt overrepresentert i manuelle yrker og yrker uten krav til utdanning. Blant innvandrerkvinner er rengjøring, pleie- og omsorgsarbeid og jobb som hjelpepleier mest utbredt. Blant innvandrer menn finner vi mange som jobber innen verftsindustrien i Ulstein-regionen og i marin sektor i Lenvik-regionen.

Utdanning fremmer yrkesdeltakelse

Registeranalysen viser at innvandrere med utdanning utover grunnskole har betydelig større sjanse for å komme i jobb enn dem med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Når vi

sammenligner menn med innvandrerbakgrunn som bare har grunnskoleutdanning, finner vi sterke effekt av å ha utdanning, særlig på videregående nivå. Dette kan tyde på at innvandrere med høy utdanning i mindre grad enn personer med norsk bakgrunn får muligheten til å dra nytte av medbrakte kvalifikasjoner.

Analysen av overkvalifisering viser at om lag 25 prosent av innvandrere med høy utdanning er ansatt i en jobb som har lave eller ingen krav til utdanning. Blant personer med norsk bakgrunn er tilsvarende andel 2–3 prosent.

...men delt arbeidsmarked

Casestudien bekrefter og utdyper at arbeidsmarkedet i de tre regionene er delt. Innvandrere og innfødte jobber til dels i forskjellig type bedrifter, i forskjellige deler av bedriftene, i forskjellige sektorer i det offentlige og i forskjellige deler av jobbhierarkiet. Det er flest innvandrere nederst i jobbhierarkiet. Det kommer også fram tendenser til at innvandrere er selektert i arbeidsmarkedet etter landbakgrunn. Dette kan knyttes til at noen kategorier av innvandrere har *forskjellig attraktivitet*. Det kan skyldes kompetanse, men like mye arbeidsgivers oppfatninger og erfaringer med hvem de tror passer i bedriften og i hvilke typer jobber. I Lenvik-regionen råder det en oppfatning om at det viktigste er å få innvandrere inn på arbeidsmarkedet, siden arbeidsmarkedet er begrenset i de små kommunene. I Notodden-regionen derimot uttrykkes det bekymring for mulig sosial dumping. I alle regionene er det et økende mangfold med hensyn til sammensetning av arbeidsstyrken. Mange innvandrere er imidlertid overkvalifisert og mange jobber i yrker hvor arbeidsoppgavene er ensformige. Dette tyder på at det er et uutnyttet potensiale i forhold til innvandreres medbrakte kompetanse.

Problemstilling 1:

Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme eller hemme økt sysselsetting av innvandrere i ulike typer av arbeidsmarkedsregioner?

Til syvende og sist er det arbeidsgivere i regionene som ansetter innvandrere som søker jobb. Det innebærer at det må være etterspørsel etter arbeidskraft i regionen og at det finnes

innvandrere (eller andre) med kvalifikasjoner som etterspørres. Vår analyse tyder på at denne matchingen ikke er så enkel.

Bofaste innvandrere konkurrerer ikke bare med andre arbeidssøkere i regionen. De konkurrerer også med arbeidssøkere i hele Norge, særlig arbeidsinnvandrere, og med arbeidssøkere innen EØS-området. I kunnskapsoppsummeringen (i del 1 av prosjektet) fant vi at arbeidsgiverne brukte rekrutteringsstrategier tilpasset bedriften når det gjaldt å tiltrekke seg midlertidig eller mer fast tilknyttet arbeidskraft. Bemanningsbyråer var et alternativ for store bedrifter. Rekruttering gjennom ansattes nettverk til opphavsland i EØS-området var et annet. Dette innebærer at sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv har minst to innfallsvinkler. For det første handler det om offentlige og private bedrifters muligheter til å rekruttere relevant arbeidskraft til regionen, fra Norge og fra EØS-området. For det andre handler det om strategier for å styrke sysselsettingen blant innvandrere som allerede bor i regioner utenfor de sentrale områdene. I denne rapporten er fokuset på det siste.

Kvalifisering

Analysen viser at mange innvandrere har medbrakt kompetanse, men det kan være utfordrende å få omsatt sin medbrakte kompetanse i et norsk arbeidsmarked. I alle tre regionene har kvalifisering blitt trukket fram som sentralt for å styrke sysselsettingen av bofaste innvandrere. Det gjelder for flyktninger som har behov for mer norskundervisning og utdanning etter gjennomført introduksjonsprogram, og det gjelder for arbeidsinnvandrere som har begrensede norskkunnskaper. Spesielt i Lenvik-regionen trekkes det fram at det mangler relevant yrkesfagutdanning på stedet for flyktninger. Eksisterende ordninger for voksenopplæring passer ikke alltid denne målgruppen. For eksempel har regionen behov for helsefagarbeidere og flyktningene er interessert i slik utdanning. Tilpasset og stedlig yrkesfagutdanning til flyktninger og andre i regionen vil kunne styrke innvandrernes muligheter i arbeidsmarkedet, samtidig som for eksempel helse- og sosialsektoren kan få etterspurt arbeidskraft. Videregående utdanning er under fylkeskommunen og tilbudet kan derfor variere mellom regioner.

Opplæring i bedrift ble vurdert som et av de viktigste virkemidlene for å få flere innvandrere sysselsatt i det regionale arbeidsmarkedet. Aktuelle ordninger var språkpraksis (introduksjonsprogrammet), arbeidspraksis (NAV), lærlingeplass, hospitering (NHO) og i enkelte tilfelle lønnstilskudd (NAV). Det var behov for flere plasser. Det ble etterlyst at kommuner som bosatte flyktninger i prinsippet var åpne for å ha flyktninger i språkpraksis i alle kommunenes virksomheter, underforstått at det var *kommunen* som bosatte flyktninger, og ikke bare en enhet.

Fra casestudien kommer det tydelig fram at opplæring i bedrift må fungere for bedriftene for at de skal være villige til å ta inn nye praktikanter. NHOs prosjekt *Ringer i vannet* bruker kompetansemeglere for å finne rett praktikant til rett bedrift og for å følge opp. Dette ligner på arbeid noen flyktningetjenester gjør for å kople «rett» flyktning til «rett» språkpraksisplass. Dette mellomledet blir en viktig mekanisme for å få samarbeidet om praksisplasser mellom aktører til å fungere.

En faktor som ser ut til å virke negativt for språkpraksis, er plassering i bedrifter hvor kollegene kun har innvandrerbakgrunn og ikke har norsk som arbeidsspråk.

Det har kommet fram at innvandrere oftere er overkvalifisert enn nordmenn. Et viktig tiltak vil være *lett tilgang til godkjenning av tidligere utdanning*, sammen med ev. *tilpasning og påbygging av kompetansen* slik at den kan passe til det lokale arbeidsmarkedets behov. Lokale opplegg for vurdering av realkompetanse kan også påvirke innvandrernes muligheter i det regionale arbeidsmarkedet. Til jobber som ikke krever autorisasjon vil dette i stor grad dreie seg om arbeidsgivers vurdering av den enkelte. Fag i videregående skole, godkjenning av utdanning og yrkesprøving er tiltak som kan legges inn i lokale introduksjonsprogram.

Tilpassing til lokal arbeidskultur

Fra arbeidsgiversiden i de tre casene kommer det fram at ulik arbeidskultur og språkproblemer er det som oppleves som mest negativt ved å ha ansatte med innvandrerbakgrunn. Uformell samhandling på jobb ble hevdet å være en måte en tilegne seg fag og arbeidskultur, fordi man får del i kulturen gjennom bruk av språket. Å være del av arbeidskulturen var viktig for effektiv gjennomføring av arbeidet. Storparten av norske bedrifter er små

og mellomstore og har ikke egne personalavdelinger eller ressurser til opplæring. Det forventes at nyansatte raskt fungerer i jobben. Tiltak som hjelper innvandrere til å lære norsk arbeidskultur kan derfor bidra til å redusere arbeidsgivers risiko for ev. feilansettelser.

Kulturmangfold kan styrke bedriften

Internasjonalt orienterte bedrifter var mer positive til en etnisk sammensatt arbeidsstokk. Det kunne gi bedriften nødvendig kulturell og språklig kompetanse og i enkelte tilfelle bidra til å utvikle bedriften internasjonalt. Bedrifter som parallelt utviklet flerkulturell kompetanse og ledelse var bedre rustet til å håndtere og rekruttere ansatte med innvandrerbakgrunn. Lignende fant sted innen offentlig virksomhet slik som i helse- og sosialsektoren. Her kom det også fram at det var *behov* for flerkulturell kompetanse ettersom befolkningen som etterspurte offentlige tjenester ble mer kulturelt sammensatt.

Rekruttering via lokale nettverk

Lokalt var *rekruttering via private nettverk* en mye brukt strategi i både offentlig og privat sektor. Det ble hevdet at få stillinger i det private lyses ut. Nettverk med lokalbefolkningen framsto som en sentral mekanisme for å kople arbeidssøkende innvandrere med regionalt arbeidsmarked. De kvantitative analysene bekrefter dette og viser at innvandrere som har kontakt med majoritetsbefolkningen og deltar i organisasjoner har mye større sjanse for å være i jobb enn innvandrere uten nettverk.

Oppmerksomheten om nettverkenes betydning har noen steder bidratt til at de som jobber med kvalifisering og integrering av flyktninger, har inkludert deltakelse i lokale organisasjoner, deltakelse i dugnader m.m. i sitt arbeid og i introduksjonsprogrammene. I Lenvik-regionen har det vært stor oppmerksomhet om å bruke nettverk som metode for at innvandrere skal bli inkludert i lokalsamfunn og arbeidsmarked. Når arbeidsgivere skal ansette innvandrere som kan virke fremmedartede, kan anbefalinger og referanser via nettverk bidra til å redusere opplevd risiko.

Arbeidsinnvandrere fortrenger flyktninger

I kunnskapsoppsummeringen fant vi at bedriftsdrevet rekruttering av utenlandsk arbeidskraft via bemanningsbyråer, kunne *fortrengte*

lokale arbeidssøkere. I Ulstein-regionen ble dette delvis bekreftet. Tilgangen på kompetent utenlandsk arbeidskraft var så god, at det kunne ekskludere lokalt bosatte med norsk og annen bakgrunn. På den annen side har det kommet fram at fortrenkning i liten grad ble opplevd som noe problem i Ulstein- og Notodden-regionene. I Lenvik-regionen var det noe mer usikkerhet knyttet til dette spørsmålet. Heller enn at innfødte ble fortrenkt av innvandrere i arbeidsmarkedet, fant vi indikasjoner på at arbeidsinnvandrere kan fortrenge flyktninger fra jobber med lave eller ingen krav til kompetanse. Der hvor for eksempel arbeidsinnvandrere kontrollerer rekrutteringen til en bedrift og prioriterer egen gruppe, kan det bidra til at flyktninger på stedet ikke slipper til. Nettverksrekruttering gjennom innvandreres egne etniske nettverk, enten på stedet eller til hjemlandet bidrar til å inkludere noen og ekskludere andre. Innfødte viste liten interesse for disse jobbene.

Problemstilling 2:

Finnes det et uutnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft?

På spørsmålet om det er et uutnyttet potensial for samarbeid, er svaret ja! I casestudien bekreftes nødvendigheten av samarbeid mellom lokale, offentlige og private aktører i BA-regionen for å få til en god kvalifisering og legge til rette for overgang til arbeid. Det framkommer samtidig at mye kan bli bedre i alle regionene når det gjelder koordinering og samarbeid. Mer samarbeid er aktuelt mellom enheter i kommunen, mellom kommuner i regionen, mellom kommuner, næringsliv og fylkeskommunen, partene i arbeidslivet og frivilligheten. Nye samarbeidsrelasjoner og -former handler om nyskaping, eller systemisk innovasjon, for å fremme sysselsetting av innvandrere på regionalt nivå.

Forankring og strategisk retning

Oppgaven med å tilrettelegge for sysselsetting av innvandrere i ulike BA-regioner krysser vertikale og horisontale beslutningslinjer, det vil si mellom ulike beslutningsnivåer og sektorområder. Samarbeid mellom aktører i forskjellige beslutningssystemer og innenfor ulike politikkområder på BA-region nivå kommer dermed ikke av selv. Samarbeid og samhandling i kommunene og i BA-

regionene om sysselsetting av innvandrere fremmes om arbeidet forankres på administrativt og politisk toppnivå i kommunene, i fylkeskommunene og i næringslivet. Det kan bidra til at noen tar ansvar for å gi arbeidet strategisk retning og legitimitet. Erfaringen fra dette prosjektet er at slikt samarbeid må være drevet av egen interesse og engasjement, koplet med en tro på at man kan få til mer eller noe annet som er ønskelig, om man samarbeider. I våre caser hadde fylkeskommunen foreløpig ikke en sentral rolle. Fylkeskommunen skal imidlertid ha rolle som samfunnsutvikler, og kan ta en slik posisjon for å fremme og samordne næringsutvikling, tilflytting (herunder bosetting av flyktninger) og integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet i regionen.

Som en del av diskusjonen om forankring av arbeidet med integrering og sysselsetting av innvandrere, ble det etterlyst nytenkning og politiske vurderinger lokalt om hvilken eller hvilke kommunale sektorer som var mest egnet. Plassering av integreringsarbeidet i sosialsektoren gir assosiasjoner til at flyktningene må hjelpes. Plassering i kultursektor knyttes til deltakelse og inkludering. Plassering i utviklings- eller næringsenhet kan derimot gi assosiasjoner til at flyktninger og andre innvandrere kan bidra i utviklingen av kommunen, parallelt med eller koplet til næringsutvikling

Samarbeid mellom like aktører

Casestudien *utdyp*er hva slikt samarbeid kan omhandle, hvordan det kan foregå og hvem som kan inngå i samarbeidet. Materialet fra casestudien viser at samarbeid mellom like aktører, for eksempel kommunale flyktningetjenester, er motivert av å styrke kompetansen og lære av hverandres erfaringer. Samarbeidet foregår i hovedsak gjennom nettverk og nettverkssamlinger.

Samarbeid mellom ulike aktører

Vi finner at samarbeid mellom *ulike aktører* handler om å utfylle hverandre i oppgaveløsning, for eksempel ved at bedrifter tilbyr en eller annen form for opplæring i bedriften. Denne formen for samarbeid har vært drevet fram av flyktningetjenestens behov for praksisplasser. Fra casene kommer det fram at det har vært lettere å få til praksisplasser i det private næringslivet enn i kommunale virksomheter. Flere praksisplasser i kommunene etterlyses.

Fra arbeidsseminaret i Ulstein-regionen kom det fram et ønske fra bedriftene om nytt samarbeid md Voksenopplæringen. De ønsket å trekke kompetansen fra Voksenopplæringen inn i bedriftene for å bidra med norskopplæring til arbeidsinnvandrere.

Samlokalisering med felles møteplasser for aktører som jobber med samme felt, men med ulike oppgaver og i ulike organisasjoner, trekkes fram som en enkel måte å få til informasjonsflyt, erfaringslæring og koordinering på.

***Villet* politikkutvikling lokalt**

Eksemplet om offentlig–privat samarbeid i Tranøy kommune viser at det er et stort potensial for samarbeid om bred lokalsamfunnsutvikling *hvis man vil*. Eksemplet viser en kommune som ønsker utvikling, og som åpner for og legger til rette for en innvandrere som ønsker næringsutvikling. Strategisk retning på arbeidet og systemisk innovasjon gjennom nye samarbeidsrelasjoner og måter har ført til boligbygging, boliger til flyktninger, noen arbeidsplasser til flyktninger samt mer levende lokalsamfunn med nye sosiale aktiviteter. Dette er en type samarbeid som ved siden av felles interesse for utvikling av lokalsamfunnet, bygger på offentlige virkemidler og tiltak. Med det som utgangspunkt er lignende samarbeid mulig også i andre små kommuner.

Informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling er viktige virkemiddel i felt i utvikling slik som koplingen av integrering-, sysselsetting og regional utvikling. Dette er ikke nytt. For flere av deltakerne på de regionale arbeidsseminarene var det imidlertid nytt å få møte aktørene fra privat og offentlig sektor *på en gang*. Det ga en opplevelse av at regionen samlet hadde mye kunnskap, av hva de var gode på og av insitamenter for videre nettverk og eventuelle samarbeid. Videreutvikling av slike insitamenter fremmes om noen, for eksempel fylkeskommunen, tar ansvar for å gi strategisk retning til arbeidet.

Problemstilling 3:

Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det regionale arbeidsmarkedet og inkludering i lokalsamfunnet, og hvilke sammenhenger er det i tilfelle snakk om?

Lokale møteplasser

Casestudien har gitt ny kunnskap om hvordan frivillige organisasjoner og kultur- og fritidsaktiviteter utgjør lokale møteplasser mellom innfødte og innvandrere. Studien viser at slike møteplasser er arenaer for etablering av lokale nettverk. Nettverkene bidrar til å gi innvandrere uformelle muligheter inn i det lokale arbeidsmarkedet. Omvendt fungerer arbeidsplasser som sosiale møteplasser med tråder ut til lokalsamfunnets sivilsamfunn og organisasjonsliv. Dette mulighetsrommet er sannsynligvis større på småsteder og i bygdesamfunn enn i storbyer. Det er fordi kolleger er del av det samme lokalsamfunnet og derved (kan) møtes på en rekke forskjellige arenaer. Såkalte flertrådede relasjoner utgjør småsamfunnets struktur av sosiale nettverk.

Positiv sammenheng mellom deltakelse i lokalsamfunn og deltakelse i arbeidsmarkedet

Vi finner en positiv sammenheng mellom innvandreres deltakelse i lokalsamfunnet og i arbeidsmarkedet. Men denne studien bekrefter samtidig tidligere forskning om at innvandreres deltakelse er lavere i frivillige organisasjoner, inkludert idrettslag, enn majoritetsbefolkningens.

Analysen viser at innvandrere som har én eller flere norske venner og deltar i én eller flere organisasjoner, har langt høyere sysselsetting enn innvandrere uten slike nettverk. To av tre innvandrere rapporterer at de har venner med norsk bakgrunn.

Casestudiene utdypet eksisterende kunnskap om kulturelle barrierer for deltakelse i det lokale foreningslivet. Slike barrierer er både knyttet til forståelsen av hvorfor deltakelse er viktig av sosiale (instrumentelle) årsaker, og til foreldrerollens normer om å «følge opp ungene». Vi kommer dessuten på sporet av nye innsikter om at barrierer også kan være knyttet til majoritetsbefolkningens kulturignoranse og manglende nysgjerrighet på mennesker med annen kulturbakgrunn og virkelighetsforståelse.

Fadderordninger sentralt, men sårbart

Casestudiene gir kunnskap om at ildsjeler og fadderlignende innsatser er viktig for integrering i lokalt arbeidsliv og organisasjonsliv. Men det kommer også fram at fadderordninger basert på frivillighet kan være sårbare om de ikke er forankret institusjonelt.

Lokalsamfunnet utfordres

Kunnskapsstatusen peker på studier av lokalsamfunn som endrer seg med innvandring. Casestudien dokumenterer at det store flertallet av innbyggere har en positiv eller avventende holdning til hvordan den økte innvandringen *påvirker* lokalsamfunnet. Påvirkning kan bety både positiv og negativ endring. Det trengs mer forskning som viser hvordan lokalsamfunn endrer seg med innvandring og variasjonsbredden i dette.

Blant nøkkelaktører viser det seg å være store lokale variasjoner i oppfatning om hvorvidt innvandrere bidrar til *utvikling* av lokalsamfunnet. Empirien i vårt materiale tyder på at en kombinasjon av lokale forskjeller i næringslivets struktur og sammensetningen av innvandrerbefolkningen har innvirkning på dette. Befolkningsveksten som innvandrere representer gir stedet flere innbyggere, arbeidstakere, brukere og kunder og kan slik sies å bidra til å opprettholde forutsetninger for offentlige og private virksomheter. Innvandrers stedstilhørighet kan imidlertid være lite befestet fordi de må bygge opp relasjoner og tilhørigheter på et nytt sted. Dersom man lokalt ønsker at innvandrerbefolkningen skal velge å bli boende, bør det settes inn tiltak som kan bidra til dette.

Innvandring påvirker stedsidentiteten

Analysen viser at et steds befolkningssammensetning er ett av flere elementer som former stedets identitet. Stedsidentitet som et dynamisk fenomen blir spesielt tydelig i mindre lokalsamfunn med en god del innvandrere.

Innvandrere kan bidra til å snu bildet av bygder som forgubbingsarenaer og de har fått mer preg av å være internasjonale enn for bare få år siden. Gjennomgående norskhet blir mindre framtrædende når befolkningen blir mer internasjonal og antallet 25–45 åringer høyere med de nye innbyggerne.

Tidligere forskning viser at innvandring til distriktskommuner har bidratt til endring av den kollektive mentaliteten, slik at folk flest er blitt mer åpne og tolerante. Dette kan òg sies å være del av stedets identitet og lokalkultur. Selv om vi ikke direkte måler dette i vår kvalitative casestudie, så gir alle bidragene fra arbeidsseminarer og intervjuer grunn til å anta at dette stemmer. Den lokale «mottakskulturen» endres gradvis. Likevel kan brå omdreiningar gå i så vel positiv som negativ retning når store internasjonale begivenheter får konsekvenser her hjemme. Eksempler på slike begivenheter er fallet i oljeprisen fulgt av nedbemanningar, omstillinger i det norske arbeidsmarkedet og den dramatiske flyktningestrømmen til Europa. Hvordan slike omdreiningar påvirker kommuner og ulike regioner vil være viktige forskningsfelt i tiden framover.

Implikasjoner

Å ta ut potensialet for verdiskaping i hele landet er et grunnleggende mål i distrikts- og regionalpolitikken. Det handler blant annet om hvordan offentlige og private aktører i de ulike regionene klarer å utnytte og utvikle lokale ressurser, som for eksempel folks kompetanse. Næringsutvikling, opprettholdelse av og etablering av nye arbeidsplasser i mindre sentrale regioner er avhengig av og styrkes ved god lokal kompetanseutvikling.

Fraflyttingen av unge i yrkesaktiv alder fra mindre sentrale regioner har falt sammen med tilflytting av arbeidsinnvandrere, flyktninger og personer som kommer på familiegjengeforening eller for familieetablering med nordmenn og med personer som selv er født i utlandet. Dette har bidratt til å øke befolkningen i yrkesaktiv alder. Sammen med den opprinnelige lokalbefolkningen utgjør disse det nye distrikts-Norge som danner grunnlaget for regional utvikling.

Resultatene fra de tre problemstillingene vi har studert viser at kommunale, regionale og nasjonale aktører kan samarbeide bedre for at næringsutvikling, arbeidsmarked og integreringen av innvandrere i arbeidsmarkedet skal fungere bedre. Det handler både om å kvalifisere *alle* med innvandrerbakgrunn til deltakelse i lokalsamfunn og i arbeidsmarked, om å bevisstgjøre lokale og regionale offentlige og private aktører om at alle kan bidra og om å utvikle effektive tilretteleggingstiltak tilpasset regionens behov. Ikke minst viktig vil være å utvikle lokal politikk og lokalsamfunn

som bidrar til at opprinnelig lokalbefolkning og tilflyttere av alle slag møtes, omgås og føler seg som del av samme lokalsamfunn.

God regional utvikling forutsetter at integrerings-, utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken støtter opp om hverandre på regionalt nivå. Tilflyttingspolitikk må omfatte og inkludere *alle* tilflyttere. En robust integreringspolitikk må utvides til å omfatte alle som har behov for tiltak for at de raskt og effektivt kan fungere på en god måte i det lokale arbeidsmarkedet. Arbeidsinnvandrere kan ha behov for norsk- og samfunnsopplæring, særlig i nedgangstider hvor de må reorientere seg i arbeidslivet. For å bidra til at tilflyttere blir boende og bidrar lokalt, vil bistand til å gjøre medbrakt kompetanse relevant i det lokale arbeidsmarkedet, blant gjennom påbygging eller ombygging av kompetansen være sentralt.

Overkvalifisering blant innvandrere i viser at det er et potensiale for å utnytte denne kompetansen bedre. Dette er særlig viktig siden det er behov for kompetanse i distriktene. Tilgjengelig yrkesfagutdanning og bruk av fag i videregående skole, godkjenning av utdanning og yrkesprøving kan være relevante tiltak inn i introduksjonsprogrammene for å styrke flyktningenes humankapital tilpasset det lokale arbeidsmarkedet. Dette fordrer at fylkeskommunen som er ansvarlig for videregående utdanning, tar medansvar for regionalt integreringsarbeid. Fylkeskommunen har et særlig ansvar som regional samfunnsutvikler. Denne rollen kan utvikles ved å kople tilflytting, integrering og regional næringsutvikling.

Andre relevante tiltak er mer bruk av opplæring i bedrift. En bedre samordning og sømløs overgang mellom integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken kan styrke den lokale humankapitalen og lette overgangen til arbeid. Politikkområdene har til dels overlappende målgrupper. Det trengs nasjonale politikkkordninger for at arbeids- og integreringspolitikken skal fungere mer hensiktsmessig for ulike kategorier av innvandrere på regionalt nivå. Helt sentralt vil være å utvikle politikkområdene slik at de samlet bidrar til å utjevne uønskete forskjeller.

Summary

Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad og Guri Mette Vestby

Regional opportunities and barriers for labour market integration of immigrants

NIBR Report 2015:20

What is at stake?

Norway has a natural resource-based economy that draws much of its revenue from the ocean and coastal-based industries. It has contributed to settlement in all parts of the country and is also an important reason why regional development policies have been strong in Norway. Since 2004, relatively strong economic growth and low unemployment in Norway has contributed to significant migration to all regions of the country. During the last year, the conditions on the labor market have changed. Since 2014, the Norwegian economy has been in an oil-driven downturn and unemployment is increasing. At the same time, the number of refugees who are waiting to be settled in a Norwegian municipality is at a record high. The subject of this project is located in the intersection of regional-, labour market and integration policies. The purpose of the project has been to increase knowledge of employment of immigrants in a regional perspective and to shed light on three major research questions:

1. What promotes and inhibits employment of immigrants in different labour market regions?
2. Is there an untapped potential for regional and local interaction and cooperation, which can contribute to increased employment of immigrants and better utilisation of their skills in the labour market?
3. (On the regional level,) is there any correlation between immigrants' participation in regional labour markets and inclusion in local communities? If so,

what are the links between the labour market and local community?

What did we find out?

The analysis reveals that there is huge variation in the level of employment between different groups of immigrants in the different labour market regions. Our analysis is conducted separately for men and women of immigrant backgrounds and shows that entry category (labour, family and humanitarian) is an important predictor for employment. Labour migrants have an estimated employment level that is 40-50 percentage point higher than refugees. Time is also an important factor. For each year of residence, employment increases with 2 percentage point for immigrants. In all regions we found that increased educational level is significantly associated with an increased likelihood of being employed. Immigrant women in Notodden are less likely to be employed than women in Lenvik, whereas immigrant men are more likely to be employed in Ulstein.

Lower the threshold

In Norway, there are many small and medium sized enterprises. Labour costs are high, and for a small business with less than 10 employees every decision to hire a new employee is a crucial decision. Under such conditions, employers are reluctant to hire employees who are considered less productive. Immigrants with foreign qualifications and varying language skills face obstacles in the regional labour markets. Measures to reduce employers' perceived risk of hiring a foreigner are welcomed.

Networks

The case study reveals that local recruitment via networks is a widely used strategy in both the public and private sector. Networks and personal contact with the local majority population is considered a central mechanism for connecting unemployed immigrants in the regional labour market. The quantitative analysis confirms this and reveals that immigrants with networks in the majority population have higher odds of being in the job than immigrants without a network.

Segmentation and over-qualification

The case study shows that immigrants in all regions are overrepresented in jobs that have none or very low formal requirements for education. The study does not answer whether these jobs are stepping stones to other parts of the labour market or have a lock-in effect. However, we found that almost 25 per cent of immigrants with higher education worked in low-skilled jobs. This is a strong indication of over-qualification among immigrants.

Is there an untapped potential for regional cooperation and interaction, which can enhance employment of immigrants and utilize their skills?

In short, the answer is yes! The case study confirmed the necessity of collaboration between both public and private sector at a regional level to facilitate immigrants' transition to work.

Anchoring and strategic direction

The task of facilitating the employment of immigrants in the various regions crosses the vertical and horizontal decision-making lines, that is, between the various decision-making levels and sector areas. Cooperation between stakeholders in various decision making systems and within different policy areas on the regional level is not self-evident. The results in this project are that such cooperation must be driven by self-interest and commitment, coupled with a belief that working together will bring more gain than pain. In our case studies municipalities already have many tasks concerning immigrant integration, whereas the meso-level (county) is more or less absent. The county however, has the role of community planning for the municipalities in the region, and may take such a position to promote and coordinate business development, settlement (including the resettlement of refugees) and the integration of immigrants in the labour market in the region.

Cooperation between equal and different stakeholders

The case study elaborates how cooperation can take place and who can participate in the collaboration. The case study shows that cooperation between equal stakeholders, such as municipal refugee services, is motivated by strengthening expertise and learning from

each other's experiences. The cooperation takes place mainly through networks and network gatherings. We found that more cooperation between different stakeholders, like private employers, Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), the municipalities, and social partners is necessary to tailor measures for an increasingly diverse workforce.

Is there any relationship between immigrants' participation in the regional labour market and their inclusion in the local community, and in which contexts and in which ways?

The case study has provided new knowledge about how non-governmental organizations and cultural and leisure activities serve as local meeting places between natives and immigrants. Networks help to give immigrants opportunities and soft skills that are required in the regional labor market. The analysis shows that immigrants who have one or more Norwegian friends and participate in one or more organizations, have higher odds of being employed than immigrants without such networks. The case study shows that the vast majority of the inhabitants in the regions are tolerant towards immigration and how it affects the local community. More studies are needed to analyze how this might change when labour demand decreases in an economic downturn.

What are the implications?

This study reveals that the three policy areas (regional development, labour market and activation and integration) have overlapping goals. The overarching objective of the regional development policy is to sustain settlement in the whole country based on robust regions. Norway already has a well-functioning labor market, with a high adult employment rate. The aim is still to get more people into the labour market and ensure that as few as possible must receive welfare benefits from the state. The main goal of integration policy is that immigrants and their children use their resources and contribute to wider society. Participation in the labour market and good knowledge of the Norwegian language are considered key elements to integration into Norwegian society.

Our study reveals that to achieve regional development, integration and labour market policies must support each other on the regional level. Integration policies must encompass and include all immigrants, also labour migrants who need basic language training

to master Norwegian. Our study shows that many of the active labour market policies widely used in Norway are inefficient for refugees and other immigrants. In a time with huge influx of refugees, regional development policies must to a much larger extent plan for the settlement of this diverse group in all regions of the country. Our study suggests that there is a huge potential for better cooperation between municipal and regional stakeholders to enhance immigrants' participation in the labour market.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og hovedfokus

I løpet av det siste året har oljeprisen blitt halvert og krigssituasjonen i Syria har ført til den største flyktningeinnvandringen til Europa siden krigen på Balkan på 1990-tallet. Det nye flyktningebildet i Norge og Europa betyr at det blir enda viktigere med kunnskap om hvordan flyktninger og alle andre med innvandrerbakgrunn kan integreres i arbeidsmarkedet og i lokalsamfunn over hele landet. Mens flyktningeinnvandring dominerte innvandringen til Norge på 1990-tallet, har arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området overtatt som den største gruppen av innvandrere siden 2004. Tall fra første halvår i 2015 viser at arbeidsinnvandringen fremdeles er høy, men på vei ned. Vi forventer at arbeidsinnvandringen vil synke framover som følge av økende ledighet, og at antallet flyktninger samtidig vil øke som følge av ustabilitet i Syria og Midtøsten. Noen av de utfordringene vi identifiserte ved oppstarten av dette prosjektet, slik som språkopplæring og integreringstiltak rettet mot arbeidsinnvandrere, er fremdeles relevante. I tillegg blir det imidlertid helt sentralt å styrke oppmerksomheten og innsatsen omkring hva som skal til for at kommuner og ulike regioner i Norge skal lykkes i å kvalifisere og integrere nyankomne flyktninger på det norske arbeidsmarkedet.

Mangfold er den nye hverdagen i Norge. I denne rapporten handler mangfold om at befolkningen har forskjellig bakgrunn hva gjelder opprinnelsesland og innvandringsgrunn – det vil si om de har kommet til Norge primært som flyktninger, arbeidsinnvandrere eller familieetablerere. I tillegg til dette objektive mangfoldet vil de som kommer til Norge, bringe med seg forskjellig humankapital hva gjelder ambisjoner og forventninger til livet, livsinnstilling, verdier og normer, men også sorg og traumer forårsaket av at ens

hjemland går i oppløsning på grunn av krig. Innvandrere, inkludert flyktninger, har dessuten med seg kompetanse fra tidligere utdanning og arbeidserfaring. Skal dette mangfoldet bidra til å styrke det norske samfunnet generelt, og arbeidslivet spesielt, må det legges opp til rammer og politikk som bidrar til at mangfold blir sett på som et gode, og som et sentralt bidrag for å opprettholde og videreutvikle lokalsamfunn, regioner og næringsliv. En ny studie fra McKinsey viser at det i internasjonale bedrifter er en samvariasjon mellom god balanse når det gjelder kjønn og etnisk bakgrunn på toppnivå, og økonomisk lønnsomhet (Hunt, Layton og Prince 2015). Denne typen mangfold handler gjerne om at kompetansebedrifter trenger et mangfold av ideer for å tenke nytt. I kreative prosesser er det grunn til å tro at en mangfoldig sammensatt arbeidstokk med sammensatt kompetanse og erfaringer kan bidra til nyteknisk og økt produktivitet. Når arbeidsprosessene er mindre kreative og mer rutinepregede, er trolig verdien av mangfold mindre (Bore, Djuve, og Tronstad, 2013).

Mangfold og inkludering handler ikke bare om solidaritet, det kan også være lønnsomt. Som sitatet under antyder, forutsetter mangfold som et gode, at mottakersamfunnet anerkjenner det potensialet som innvandring kan bringe med seg.

Migrants can make very powerful contributions to our societies. But these contributions can only be made if we are ready to recognize and use the potential of migration. (C. Malmström. EU Commissioner for Home Affairs 2013)

Sammenlignet med mange andre land har innvandrere i Norge relativt høy sysselsetting. Etterkommere etter innvandrere tar høyere utdanning og er sysselsatt i like stor grad som annen norsk ungdom. Bildet er likevel ikke entydig. Det økende mangfoldet i alle regioner av landet når det gjelder hvor folk kommer fra, kan både oppleves som en mulighet for utvikling av næringsliv og lokalsamfunn, og som en trussel mot det bestående samt mot arbeidslivets normer og praksiser. Norske arbeidstakere kan oppleve mangfoldet som en trussel og være redde for at de skal miste jobben til andre som får lavere betalt, økt bruk av midlertidige ansettelse og forventninger om økt effektivitet. Det skeptiske bildet forsterkes av at innvandring ofte er blitt framstilt

som en framtidig økonomisk belastning for den enkelte kommunen. Små kommuner har avslått å bosette flyktninger med en begrunnelse om at de har en vanskelig økonomi og ikke har råd (Aftenposten 23.7.2015).

Siden 2004 har Norge opplevd høy innvandring og befolkningsvekst. Befolkningsveksten har vært på rundt 1,3 prosent mot 0,2 prosent i EU 28 (Eurostat 2014). Dette skyldes høy netto innvandring sammen med fødselsoverskudd. Norge skiller seg fra de andre nordiske landene ved å ha fått større arbeidsinnvandring fra EU enn alle de andre nordiske landene til sammen. Siden 2004 har arbeidsstyrken vokst med 300 000. To tredeler av sysselsettingsveksten kan knyttes til innvandret arbeidskraft. Det tyder på at utviklingen innen deler av arbeidsmarkedet er avhengig av innvandret arbeidskraft.

Arbeidsinnvandrere flytter dit hvor de finner arbeid. Innvandringen har dermed bidratt til å opprettholde folketall og fungerende arbeidsmarkeder i regioner med innenlands netto fraflytting (Brunborg og Tønnesen, 2013; Stambøl, 2013). Etter at folketallet i utkantkommunene har sunket i over 30 år, ble denne utviklingen snudd i 2009 fra nedgang til oppgang.

Hovedutfordringene framover er å legge til rette for at offentlig sektor og næringslivet i mindre sentrale regioner skal klare å tiltrekke seg tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft, og ikke minst klare å utnytte den lokale arbeidskraften. Videre må det sikres at innvandrere av alle slag finner seg til rette og blir boende i distrikts-Norge. I dagens Norge er den lokale arbeidskraften mangfoldig. Den består av innfødte, flyktninger, arbeidsinnvandrere og personer som har kommet til Norge for å etablere seg med en tidligere innvandrer/flyktning eller med en nordmann. Ikke minst vil det være viktig at lokal ungdom med alle slags bakgrunner finner muligheter i det regionale arbeidsmarkedet.

Hovedfokus

Hovedfokuset i denne rapporten er innvandring og en mer sammensatt arbeidsstyrke med hensyn til bakgrunn og kompetanse samt hvorvidt dette kan være et mulig gode for regional utvikling. Vi har belyst problemstillingene gjennom casestudier i tre bo- og

arbeidsmarkedsregioner.¹ Mer spesifikt handler det om *hva som kan bidra til å fremme eller hemme at innvandring og mangfold kan bli en styrke for regional utvikling gjennom at innvandrere blir del av arbeidsliv og lokalsamfunn*.

Denne rapporten er del 2 av et oppdrag for Distriktssenteret og IMDi, «Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering». Del 1 av oppdraget var en kunnskapsoppsummering av foreliggende norsk forskning på temaet (2014).

Sysselsettingen generelt og blant innvandrere varierer mellom regioner. Det vil si at sysselsettingen kan variere regionsmessig blant arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente, blant folk med samme nasjonale bakgrunn og mellom kvinner og menn.

Med dette som bakgrunn er det formulert tre hovedspørsmål som denne rapporten skal gi nærmere innsikt i:

- Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme/hemme økt sysselsetting av innvandrere i arbeidsmarkedsregioner med ulike kjennetegn?
- Finnes det et uutnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft?
- Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det lokale/regionale arbeidslivet og inkludering i lokalsamfunnet, og hvilke sammenhenger er det i tilfelle snakk om?

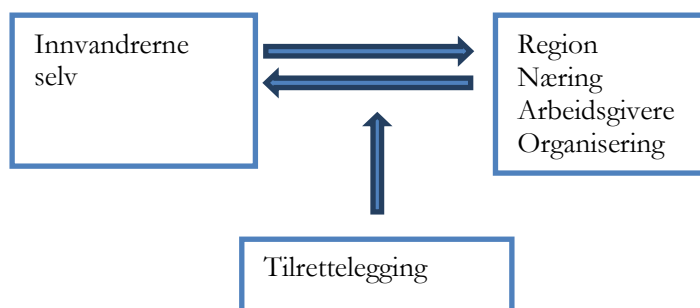
Disse tre spørsmålene var også bakgrunnen for kunnskapsoppsummeringen (Søholt mfl. 2014).

¹ Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er basert på tettsteders plassering i et senterhierarki, arbeidspendling og avstand mellom kommuner. Til sammen danner kommuner som er gruppert sammen, en BA-region. BA-regioner kan gå på tvers av fylker (Gundersen og Juvkam, 2013).

1.2 Hovedfunn i kunnskapsoppsummeringen

Tema for kunnskapsoppsummeringen var muligheter og barrierer i regionale arbeidsmarkeder for innvandrere. Den fokuserte derfor på forskning knyttet til hvordan sysselsetting av innvandrere påvirkes av forhold ved innvandrerne selv, ved spesifikke forhold i de regionale arbeidsmarkedene og ved tiltak og aktiviteter som skal bidra til å øke sysselsettingen av innvandrere.

Figur 1.1 *Faktorer som påvirker sysselsetting av innvandrere*



Kunnskapsoppsummeringen inkluderte også forskning som så på hvordan innvandring og bosetting av flyktninger kan bidra til lokal og regional utvikling.

Arbeidsmarkedet, innvandrere og sysselsetting

Åpningen av EU/EØS-markedet har ført til at næringslivet i mindre sentrale regioner har fått tilgang til arbeidskraft og dermed mulighet for bedriftsutvikling. Dette gjelder blant annet verfts- og fiskeindustrien. Tidligere forskning viser at sysselsettingen generelt er høy, men varierer mellom kategorier av innvandrere, og at den varierer mellom regioner. Sysselsettingen er høyere blant menn enn blant kvinner, og den er høyest blant dem som er gift med en nordmann. Sysselsettingen er lavest blant nyankomne kvinner med flyktningebakgrunn, liten utdanning fra før og store omsorgsoppgaver. En studie viser at målrettet kvinnesatsing fungerer når det gjelder etablering av egen bedrift i Nord-Norge. Gjennomgangen av litteraturen viser klart systematiske forskjeller mellom kategorier av innvandrere og mellom innvandrere og

majoritetsbefolkningen. Dette gjelder både arbeidsvilkår og inntekt.

Vi fant at bedriftene benytter rekrutteringsstrategier som bidrar til at de får arbeidskraft på betingelser som passer bedriften. Det innebærer bruk av bemanningsbyråer, innleie og nettverk. Slike strategier er særlig aktuelle i bedrifter hvor det er svingninger i produksjon og sesongarbeid. Det har kommet fram at rekruttering via denne type kanaler kan bidra til at lokal arbeidskraft blir oversett, og at det kan oppstå konkurranseforhold mellom ulike kategorier av arbeidstakere, særlig til jobber med lite krav til kompetanse. Innvandrere jobber ofte i yrker hvor fagutdanning er lite etterspurt. Tilbudet på arbeidskraft har bidratt til at arbeidsgivere til en viss grad kan vurdere kategorier av innvandrere opp mot hverandre.

Ved siden av næringslivet er kommuner en viktig arbeidsplass for innvandrere. Vi fant at kommuner ser på innvandrere på forskjellige måter. Noen kommuner vurderer innvandring som et potensial for tilflytting og befolkningsøkning, og som en måte å skaffe arbeidskraft på til lokal privat og offentlig sektor. Kommuner som har lyktes med slik tilrettelegging har satset på et velkomstapparat for *hele familier* og ikke bare for ny arbeidskraft. Det er avdekket behov for tilretteleggingstiltak tilpasset innvandrernes behov, og ikke bare oppholdsstatus.² Andre kommuner mangler slike langsiktige strategier og kan være usikre på hvordan de kan rekruttere og integrere innvandrere på en god måte i arbeidsmarkedet og lokalsamfunnet.

Flere studier peker også på at det lokalt kan være liten interesse for innvandreres og medfølgende familiemedlemmers medbrakte kompetanse. Gitt at innvandrere på mindre steder (småbyer, bygdebyer og periferi) har høyere utdanning enn majoritetsbefolkningen, kan dette være et uutnyttet potensial for regional samfunns- og næringsutvikling (Søholt mfl. 2014, s. 65).

Tidligere studier viser at NAV kan ha ulike roller når det gjelder rekruttering og lokal næringsutvikling. NAV kan ha en relativt passiv rolle og følge opp innvandrere som henvender seg. Alternativt kan NAV samarbeide aktivt med andre lokale og

² I dag er hovedregelen at tiltak for å integrere innvandrere er basert på bakgrunn for oppholdstillatelse.

regionale næringslivsaktører for å skaffe relevant arbeidskraft til regionen. Noen studier viser også at virkemidlene NAV disponerer ikke er tilpasset alle innvandrergruppers behov for å komme inn på arbeidsmarkedet.

Bidrag til lokal og regional utvikling

Noen studier peker på at innvandrere ofte er samlet i én eller noen få hjørnesteinsbedrifter. Sammen med innleie og «Nordsjø-turnuser» kan det bidra til få møteplasser med lokalbefolkningen og hemme sosial inkludering. Betingelsene for innvandreres tilknytning til arbeidslivet påvirker dermed også utvikling av fragmentering, segmentering og parallellsamfunn i lokalsamfunnet. Noen studier viser at kommuner og arbeidsledere har vært oppmerksomme på koplingen mellom arbeidsbetingelser og lokalsamfunn. Der har en innsett at involvering av alle tilflyttere, inkludert innvandrere, har betydning for utviklingen av lokalsamfunnet. Studiene sier imidlertid ikke noe om hvorvidt slike strategier har resultert i mer inkluderende lokalsamfunn.

Som et ledd i å bidra til regional utvikling kommer det fram at regional i stedet for kommunal bosetting av flyktninger, kan være en fordel. Det kan gi et større mulighetsregister når det gjelder lokal kompetanse for inkludering, samt større muligheter for å finne bolig, arbeid og utdanningsmuligheter. Sammen med andre utfordringer i regional-, arbeids- og integreringspolitikken spiller dette opp til større fokus på regional samstyring.³

I kunnskapsoppsummeringen ble det avdekket kunnskapshull knyttet til de tre opprinnelige forskningsspørsmålene (Søholt mfl., 2014, s. 142-144). I del 2 av prosjektet har vår ambisjon vært å bidra med kunnskap som spesifikt retter seg mot kunnskapshullene innenfor de tre hovedproblemstillingene.

Det første spørsmålet om hva som kan fremme og ev. hemme innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet regionalt, er i del 2 av prosjektet fokusert på å få mer kunnskap om faktorer knyttet til *fortrengning og segmentering*.

³ Samstyring: Inkludering av ikke-statlige aktører i gjennomføringen av nasjonal politikk på lokalt og regionalt nivå. Aktuelle aktører er kommuner, NAV, næringsliv og sivilsamfunn.

Det andre spørsmålet omhandler regionale erfaringer og synspunkter når det gjelder *regional/ lokal samhandling* for å fremme innvandreres sysselsetting. Involverte aktører har vært bedrifter, bransjeforeninger, næringshager, arbeidstakerorganisasjoner, kommuner, fylkeskommuner, attføringsbedrifter, NAV og utdanningsinstitusjoner.

Det tredje spørsmålet fokuserer på om det er noen *sammenheng mellom innvandreres deltakelse i lokalsamfunnet og i arbeidslivet*. Bidrar for eksempel deltakelse i lokale organisasjoner til at innvandrere får nettverk som har betydning for deres muligheter i arbeidslivet? Omvendt kan en spørre om deltakelse i arbeidslivet gir nettverk som bidrar til deltakelse i lokalsamfunnet.

Næringsstrukturer, arbeidsmarked og økonomiske konjunkturer er ikke statiske. For å opprettholde og videreutvikle regionene er det derfor helt sentralt at man hele tiden er åpen for hvordan positive og negative endringer i næringslivet vil påvirke behovet for arbeidskraft, både mengde og kompetanse. Det vil igjen utfordre aktører og aktiviteter som har til formål å styrke samsvaret mellom arbeidsmarkedets behov og dem som tilbyr sin arbeidskraft. Redusert oljepris etter sommeren 2014 er et eksempel på økonomiske svingninger som har resultert i lavere etterspørsel etter arbeidskraft. Særlig i olje- og leverandørindustrien har dette ført til permitteringer og oppsigelser.

Dette oppdraget er del av Distriktssenterets og IMDIs langsiktige og strategiske arbeid for å øke kunnskapen om hvordan arbeids-, integrerings-, og regionalpolitikken kan tangere og støtte opp om hverandre. Prosjektet skal bidra til et styrket kunnskapsgrunnlag om berøringsflatene mellom sektorområdene. Det skal gi kunnskapsbaserte innspill til politikkutvikling og konkrete grep for økt sysselsetting av innvandrere i regionale arbeidsmarkeder utenfor de største byene.

1.3 Politikk for mangfold

Innvandrere har satt sitt preg på norsk arbeidsliv i hele landet. En sterk arbeidsinnvandring har vært avgjørende for sysselsetting og økonomisk vekst i mange næringer og i mange regioner. I 2012 var 13 % av de sysselsatte i landet innvandrere (SSB 2013). Som tidligere nevnt kan to tredeler av sysselsettingsveksten siden 2004

knyttet til innvandring. Nye innvandrere fra EØS-landene bidro mest til denne veksten, men det var også noe økning i andre innvandrergupper. I 2014 var det rundt 325 000 sysselsatte fra Europa i Norge.⁴ De fleste, 154 000 personer, kom fra EU-land i Øst-Europa. Av alle sysselsatte fra Europa var det 87 000 lønnstakere som ikke var registrert bosatt i Norge. Samtidig med arbeidsinnvandringen er det slik at enkelte grupper innvandrere har lav andel sysselsatte (50 % eller lavere). Dette skjer parallelt med at både offentlig og privat næringsliv i flere deler av landet sliter med å tiltrekke seg nok og riktig kompetanse.

Tilgangen på nok og kompetent arbeidskraft er en forutsetning for regional vekst og utvikling. Sammenlignet med andre deler av landet har mange kommuner i distrikts-Norge en utfordrende befolkningssammensetning. Aldrende befolkning og stadig færre i yrkesaktiv alder gir ekstra utfordringer når det gjelder rekruttering av personell til næringslivet og offentlige tjenester som helse, omsorg og skole/barnehage. Her spiller innvandring en viktig rolle. Innvandrere i distrikts-Norge er overrepresentert i yrkesaktiv alder fra 25–49 år. De dominerende gruppene kommer fra Polen, Tyskland, Nederland og de andre nordiske landene.

Å ta ut potensialet for verdiskaping i hele landet er et grunnleggende mål i distrikts- og regionalpolitikken. For å oppnå dette målet er arbeidskraft en viktig innsatsfaktor. Stortingsmelding nr. 13 - *Ta heile Noreg i bruk* (2012-2013) slår fast at en av hovedutfordringene til et flertall av kommunene i distrikts-Norge er å sikre rekruttering av kompetent arbeidskraft til næringslivet og offentlig sektor. Arbeidet med å øke sysselsettingen blant innvandrere bygger på to hovedpilarer. Den ene pilaren handler om å styrke den grunnleggende kvalifiseringen for nyankomne. Dette gjøres blant annet gjennom bedre norskopplæring og bedre introduksjonsprogram. Den andre pilaren handler om å bidra til bedre bruk av innvandrernes kompetanse i arbeidslivet (Handlingsplan 2013–2016).

Bakteppe

Deltakelse og inkludering i arbeidsliv og lokalsamfunn på regionalt nivå er bakteppet for denne undersøkelsen. Hovedutfordringen i

⁴ <http://www.arbeidslivet.no/Arbeid1/Arbeidsinnvandring/forskning-om-sosial-dumping/>

regionalpolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre rekruttering av kompetent arbeidskraft til næringslivet og offentlig sektor. Det er særlig på dette punktet at integreringspolitikken og regionalpolitikken har berøringsflater i sine målsettinger. Regjeringen har økt sysselsetting av innvandrere som en overordnet målsetting. Særlig gjelder dette innvandrere fra land i Asia og Afrika. I tillegg er kvinner en prioritert målgruppe. Grunnlaget for bosetting i hele landet er lokal og regional verdiskaping (KRD, 2008-2009, 2012-2013). Denne politiske målsettingen fordrer at mange nok finner det attraktivt å bo i regioner utenfor de store byene. Befolkningsutviklingen viser at mens unge nordmenn flytter fra perifere til mer sentrale strøk, så flytter arbeidsinnvandrere og flyktninger til distrikts-Norge. Flyktninger bosettes mindre sentralt enn befolkningen generelt, men etter fem år med flytting bor de mer sentralt enn resten av befolkningen. Tendensen er likevel at flyttingen blant flyktninger har gått ned. Av de som flytter, flytter flest fra de minste kommunene.⁵

Målsettingene om at innvandring kan styrke regional utvikling forutsetter at sentrale norske verdier blir retningsgivende for hva man vil oppnå og på hvilke måter. Det dreier seg om *likeverdighet og like betingelser* på sentrale velferdsarenaer, slik som arbeid og bolig og deltakelse i lokalsamfunn. Det dreier seg om *inkludering* av tilflyttere samtidig som den utbredte *tilliten* i det norske samfunnet opprettholdes og videreutvikles, og det dreier seg *mangfold*. Hvis mangfold sees på og omtales som et potensielt gode heller enn et problem, kan det få betydning for hvordan man legger til rette lokalt og nasjonalt, og innen ulike sektorer, for at dette godet skal utvikle seg. Mangfold som et gode forutsetter toleranse for folk som er annerledes enn en selv. Mens nordmenn er kjennetegnet av høy tillit til medmennesker og samfunnsinstitusjoner sammenlignet med andre land i Europa, scorer nordmenn midt på treet når det gjelder toleranse for innvandrere (Ringdal, 2004). Samtidig vil det være en oppgave å arbeide for å styrke innvandreres tillit til medmennesker og samfunnsinstitusjoner i Norge. Polakker, som i 2015 er den største innvandrergruppen i Norge, er den gruppen som scorer lavest på tillit til samfunnsinstitusjoner og folk flest i

⁵ <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2014/Mer-stabil-bosetting-av-flyktninger/>

Europa. Det gjør de også når det gjelder tilfredshet med demokrati og regjering i Polen.

1.4 Metode

Denne rapporten bygger på en empirisk studie av tre caser. Casetilnærmingen var et premiss i utlysningen av oppdraget. Hver case er en bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) som består av flere kommuner.⁶ Casetilnærming innebærer at vi får særlig kunnskap om de konkrete casene som velges. Ved valg av case har vi lagt vekt på å velge strategiske caser. Hensikten er å velge caser som til sammen danner et godt grunnlag for å kunne svare på forskningsspørsmålene.

Ved å velge tre caser med stor variasjon seg imellom på de dimensjonene som er relevante for å kunne studere sammenhenger mellom innvandreres sysselsetting og region, kan vi utvikle systematisk kunnskap om forhold som påvirker sysselsetting av innvandrere i ulike arbeidsmarkedsregioner. Ved å velge caser med forskjellig score på ulike variabler, får vi kunnskap om ulike kombinasjoner av kjennetegn ved innvandrerbefolkningen og kjennetegn ved de regionale/lokale arbeidsmarkedene og lokalsamfunnene, og hvordan dette til sammen påvirker sysselsetting av innvandrere. Denne casetilnærmingen gir mulighet for å skaffe innsyn i et mangfold av muligheter og barrierer som kan påvirke innvandreres sysselsetting. Muligheter og barrierer som bidrar til å fremme/hemme innvandreres sysselsetting, og som er felles på tvers av casene, vil bidra til kunnskap av generell karakter, mens forskjeller casene imellom vil være et uttrykk for at hva som utgjør muligheter og barrierer, er mer kontekstuell og casespesifikt.

⁶ BA-regioner er funksjonelle regioner som består av én eller flere kommuner. De er tilordnet senteret med høyest sentralitet, basert på en rekke variabler, bl.a. daglig arbeidspendling og avstand mellom kommuner (Gundersen og Juvkam, 2013).

De tre valgte casene er:

- BA-region Notodden (Notodden, Bø, Sauherad og Hjartdal)
- BA-region Ulstein (Sande, Hareid, Herøy og Ulstein)
- BA-region Lenvik (Sørreisa, Dyrøy, Tranøy og Lenvik)

Casene er valgt i samarbeid med oppdragsgiver. Hver case bygger på kvantitative og kvalitative data. Hensikten er at de ulike datakildene til sammen skal gi nødvendig kunnskap tilknyttet de tre hovedproblemstillingene.

Tabellen nedenfor viser at hovedgruppen av informanter er private og offentlige arbeidsgivere, samt representanter for NAV og flyktningeenheter i kommunene. Denne gruppen av informanter blir i denne studien sett på som sentrale «døråpnere» og nøkkelaktører inn i arbeidsmarkedet. De er derfor hovedkilder for den erfaringsbaserte datainnsamlingen. Informanter med innvandrerbakgrunn er med i surveyen til lokalbefolkningen i tre distriktskommuner.

Under tabellen er en gjennomgang av de ulike datakildene. Mens forsker har kontroll over kvantitative data basert på hva som er tilgjengelig statistikk, er tilgang til kvalitative data avhengig av at institusjoner og personer i casene har interesse for tematikken, er villige til å dele sin kunnskap og har anledning til å avsette noe tid til forskningsprosjektet.

Tabell 1.1 *Metodisk tilnærming*

Problemstillinger	Metode
Hva vet vi om innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv?	Litteraturgjennomgang. Kunnskapsstatus.
Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme/hemme økt sysselsetting av innvandrere i arbeidsmarkedsregioner med ulike kjennetegn?	a) Registerbaserte data og analyser av sammenlignbare objektive data om hver case, knyttet til næring og arbeidsmarked, befolkning, innvandrer kategorier, utdanning, sysselsetting. b) Lokale arbeidsseminar (2 caser) c) Spørreundersøkelse til lokale aktører (web-basert) d) Intervjuer (en case)
Finnes det et uutnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft?	a) Lokale arbeidsseminarer b) Intervjuer (en case) c) Spørreundersøkelse til lokale aktører (web-basert)
Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det lokale/regionale arbeidslivet og inkludering i lokalsamfunnet, og hva er i tilfelle disse sammenhengene?	a) Survey om lokal deltakelse til lokalbefolkningen (innfødte og alle kategorier av tilflyttere med norsk og annen bakgrunn) i tre distriktskommuner. b) Lokale arbeidsseminarer (2 caser) c) Intervjuer (en case)

Litteraturgjennomgang og kunnskapsstatus

Første del av dette prosjektet var en litteraturgjennomgang av foreliggende forskning knyttet til tema sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv. Kunnskap fra denne litteraturgjennomgangen vil bli brukt for å kontekstualisere funnene fra denne empiriske casestudien.

Analyse av registerdata

Individdata og andre registerbaserte data om region og næring er brukt i hver case for å gjøre multivariate analyser av hvilke faktorer som bidrar til å fremme/hemme sysselsetting av innvandrere. Datatilsynet har godkjent bruk av individdata.

Lokale arbeidsseminar

I hver case har det vært invitert til heldags arbeidsseminarer for å utforske og diskutere problemstillingene på en strukturert måte. Hensikten med å organisere feltarbeidet som arbeidsseminar, var å samle ulike deltakere fra hver BA-region *på en gang* for å utforske og diskutere problemstillingene mellom deltakere fra både like og ulike aktørkategorier. Diskusjonene omhandlet styrker og svakheter ved *nå-situasjonen* når det gjelder innvandring og sysselsetting regionalt, og hva som oppleves som ønskelig og mulig i *framtiden*, hva som kan være problematisk og utfordrende, og hva en kan gjøre noe med. Formen åpnet for at deltakerne kunne utveksle og prøve synspunkter mot hverandre, samt tilføre hverandre innsikt og kunnskap fra sine respektive ståsteder, og dette var helt i tråd med problemstillingen om potensial for samarbeid.

I arbeidsseminaret på Notodden kom det en kommentar om at spørsmålene om muligheter og barrierer har vært besvart mange ganger tidligere. Det kan man si seg delvis enig i, men det har ikke ført til gode nok løsninger/endringer. Det er behov for prosjektet som NIBR nå løser, men kunnskapen som kommer fram, må formidles og medføre handling fra relevante statlige myndigheters side. Det er heller ikke så ofte at et så bredt spekter av aktører fra ulike sektorer møtes, og det er helt nødvendig og noe som skal til for å få til en god utvikling.
(Spørreundersøkelse Notodden)

Fra alle kommunene i hver case ble det invitert representanter fra rådmann/stab, flyktningeenhet, Voksenopplæringen, introduksjonsprogrammet, virksomhetsledere og NAV, i tillegg til representanter for lokalt næringsliv, utviklingsaktører, regionale aktører i fylket, NHO og LO. Representantene ble funnet fram til gjennom nøsting, mange telefoner til sentrale personer og utsending av invitasjon til mellom 30 og 40 deltakere i hver region. Invitasjonene ble i noen grad videresendt lokalt. I alle de tre regionene var det nødvendig med aktiv purring både på telefon og på mail. I BA-regionene Notodden og Ulstein var det 24 påmeldte til arbeidsseminaret på hvert sted. I Ulstein-regionen deltok ledere i lokalt næringsliv (4), representanter for regionale/lokale næringslivsforeninger (3), kommunale ledere (10) og representanter for NAV og flyktningkontor (4). I Notodden-regionen bestod den største enkeltgruppen av representanter fra NAV og flyktningkontor (11). I de fleste kommunene i denne regionen var flyktningetjenesten organisert inn i NAV. Andre deltakere var personalsjefer i kommunene (2), andre kommunale ledere (3), samfunnsutvikler (1), internasjonal rådgiver (1), prosjektleder i fylkeskommunen (1) og fagforbund på fylkesnivå (1). Den forskjellige deltakelsen i de to regionene er på mange måter et uttrykk for forskjell i innvandrerbefolkningen, med flere flyktninger i Notodden-regionen enn i Ulstein-regionen, hvor majoriteten av innvandrerne er arbeidsinnvandrere. Det er også et uttrykk for situasjonen i arbeidsmarkedet. I Notodden deltok for eksempel personalansvarlige i kommunene, mens i Ulstein var det personalansvarlige i bedriftene. I alle tre regionene hadde næringslivslederne som deltok, selv ansatte med innvandrerbakgrunn. I BA-region Lenvik var det for få påmeldte til at vi kunne gjennomføre noe seminar. Dette også etter at vi foreslo alternativ dato. Derfor ble det i stedet gjennomført individuelle intervjuer.

Lokale intervjuer

I Lenvik-regionen ble det gjennomført et tradisjonelt feltarbeid med enkeltintervjuer med 17 sentrale personer i kommunene og næringslivet. De representerte lokalt næringsliv (3), regionale næringslivsorganisasjoner (2), Troms regionråd (1), rådmenn og andre kommunale ledere (6), personer som jobbet med tilflytting, flyktninger og NAV (5). Noen få intervjuer ble foretatt på telefon. Det krevdes mye arbeid for å få på plass disse intervjuene.

Den begrensede interessen for å delta på arbeidsseminar er kanskje et uttrykk for at problemstillingene ikke ble opplevd som helt relevante, med noen gode unntak.

Lokale spørreundersøkelser

Arbeidsseminarene bidro med kunnskap om erfaringer og synspunkter i meningsutveksling mellom deltakerne. Formen egner seg mindre for å få fram mer konkret kunnskap om den enkelte virksomhet i nåtid og framtid, samt individuelle syn på innvandringens betydning for det regionale næringslivet. En enkel spørreundersøkelse ble derfor sendt ut til alle som var invitert til og deltok på arbeidsseminarene. Også de som var invitert i Lenvik-regionen fikk tilsendt spørreskjema. Tabellen under viser hva slags virksomhet de som svarte på undersøkelsen, representerer.

Tabell 1.2 *Hva slags virksomhet representerer du? Prosent.*

Type virksomhet	Notodden-regionen N=33	Ulsteinvik-regionen N=14	Lenvik-regionen N=17
Privat bedrift	3	14	12
Offentlig virksomhet	91	63	82
Interesseorganisasjon	3	21	6
Annet	3	0	0

Som det kommer fram i tabellen er majoriteten av dem som har svart, ansatt i det offentlige.

Survey til tre distriktskommuner

I NIBR-prosjektet «The Multiethnic rural community: Exclusion or inclusion of immigrants» (2012–2017) inngår en survey til lokalbefolkningen (innfødte og alle kategorier av tilflyttere med norsk og annen bakgrunn i tre distriktskommuner). I surveyen er det rundt 200 respondenter med henholdsvis innvandrerbakgrunn og norsk bakgrunn på hvert sted, til sammen 1197 respondenter. Det betyr at innvandrerne er overrepresentert sammenlignet med majoritetsbefolkningen. Surveyen har spørsmål om lokal uformell og formell deltakelse, yrkesdeltakelse m.m. Analyse av data fra denne surveyen gir innspill til problemstilling 3 om eventuell sammenheng mellom deltakelse i arbeidslivet og lokal deltakelse. Dessuten om hvordan innvandring bidrar til å påvirke

lokalsamfunnet. Surveyen er gjennomført i kommunene Haram på Sunnmøre, Hol i Hallingdal og Sør-Varanger. Kommunene er strategisk valgt etter lignende kriterier som BA-regionene i denne undersøkelsen.

Økonomiske konjunkturer i endring

En helt sentral faktor for sysselsetting er utviklingen i økonomiske konjunkturer. Siden dette prosjektet ble lyst ut i juni 2014 har det skjedd endringer i sentrale næringer i Norge. Ved årsskiftet 2014/2015 falt oljeprisen fra over 100 dollar fatet til rundt 60 dollar. Dette har slått inn i oljenæringen og i næringer som server oljenæringen, blant annet verftsindustrien på Vestlandet og i BA-regionen Ulstein. Gjennomføringen av datainnsamlingen ble påvirket av dette. Bedriftsledere som skulle deltatt, måtte melde avbud pga. arbeid med nedbemanninger og permitteringer. Tidligere vekst i sysselsettingen i den maritime klyngen i Møre og Romsdal så ut til å bli erstattet av permitteringer og nedbemanninger.

Bottom-up

Casetilnærmingen innebærer at analysene bygger på informasjonen som har kommet fram gjennom de forskjellige metodene for datainnsamling i hver av casene. Analysene handler om hvordan aktørene i praksisfeltet forstår, fortolker og opplever de problemstillingene som løftes fram. En slik bottom-up-tilnærming bidrar til å gi kunnskap om noen faktorer som påvirker et komplekst samfunnsfelt med mange ulike aktører og til dels kryssende interesser, slik det ser ut fra aktørenes ståsted. Det gir innsikt i kompleksitet som igjen kan bidra til å løfte fram faktorer som kan spille inn i videre politikkutvikling på feltet.

2 Regional tilnærming – tre caser

Tidligere analyser viser at det er stor variasjon mellom ulike innvandrergruppers deltakelse i arbeidsmarkedet, avhengig av kjønn, landbakgrunn, innvandringsgrunn, botid og utdanningsnivå (Søholt, Tronstad og Bjørnsen 2014). For å forstå mange innvandreres svake posisjon i arbeidsmarkedet må man med andre ord ta hensyn til at innvandrere er en svært sammensatt gruppe med ulike forutsetninger for å lykkes.

Innvandrerbefolkningen er sammensatt, men landet vårt er også sammensatt av mange ulike landsdeler og bo- og arbeidsmarkedsregioner som har ulike forutsetninger for å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet. Innledningsvis i dette kapittelet vil vi klargjøre noen av disse kjennetegnene ved regioner og regional utvikling, før vi presenterer de utvalgte regionene vi vil analysere mer inngående.

2.1 Region og regional utvikling

For å studere innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv har vi valgt å fokusere på bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Årsaken til dette er at BA-regioner er funksjonelle regioner som består av en eller flere kommuner som utgjør en hverdagsregion for den lokale befolkningen. Det betyr at regionen er så stor og samtidig så liten at folk kan bo, jobbe og for eksempel gå på skole innenfor regionen på daglig basis. Hovedkriteriet for avgrensningen av regionen er største tettsted og dagpendlingsområdet. En BA-region kan dermed være innenfor et fylke eller krysse fylkesgrenser.

BA-regioner er *ikke* et eget forvaltningsnivå slik som kommuner og fylkeskommuner. Det betyr at det i styringsøyemed er en mangel på geografisk, forvaltningsmessig og demokratisk overlapp.

Selv om BA-regioner ikke er selvstendige demokratiske og forvaltningsmessige regioner, er de sentrale for funksjonell regional utvikling. Kjennetegn ved befolkningen, ressursgrunnlag og næringsstruktur, geografisk beliggenhet og sentralitet, kommunikasjon og samhandling er noen begreper som kan bidra til belyse hva som påvirker utvikling innenfor BA-regioner.

Kjennetegn ved befolkningen

Kjennetegn ved befolkningen, eller demografisk struktur og dynamikk, gir viktige betingelser og føringer for regional vekst (Sørle, 1995/2010). Det påvirker tilgang på arbeidskraft og kompetanse til næringsliv og offentlig sektor, og behovet for bl.a. velferdstjenester. Tilgang på menneskelige ressurser er en viktig forutsetning for innovasjon, næringsutvikling og for et lokalt, offentlig tjenestetilbud. I regioner med netto utflytting av innenlandsk befolkning og forgubbing, kan innvandring spille en viktig rolle for opprettholdelse og utvikling av tjenester, arbeidsplasser og lokalt næringsliv.

Et viktig kjennetegn ved befolkningen er kompetanse. Riktig kompetanse for det regionale arbeidsmarkedet hjelper nærings-, og bedriftsutvikling. Bedriftenes evne til å rekruttere riktig og beholde kvalifisert arbeidskraft er blant de viktigste faktorene som påvirker bedriftenes innovasjonsevne (Onsager, 2014). I regioner med behov for spesifikk kompetanse, vil bofasthet også være en sentral forutsetning for nærings- og tjenesteutvikling. Fra andre studier vet vi at arbeidsinnvandrere i stor grad flytter dit hvor de får jobb (Røed, 2011). De har større sannsynlighet for å bli boende om de opplever karrieremuligheter og utdanningsmuligheter for hele familien, i tillegg til lokal trivsel (Søholt, Aasland, Onsager, og Vestby, 2012).

Ressursgrunnlag og næringsstruktur

Næringsutviklingen i et område påvirkes selvfølgelig av ressursgrunnlaget, men også av etablerte næringsstrukturer og tilgang på arbeidskraft. Regionenes avhengighet av ressursgrunnlaget har bidratt til stor variasjon i regionale næringsmiljøer i Norge og dermed i behovet for arbeidskraft og

spesifikk kompetanse. Næringsutviklingen påvirkes selvsagt også av regioninterne og -eksterne forhold. Utviklingen i den globale økonomien og endringer i etterspørsel etter varer og tjenester påvirker næringslivet og dermed lokalsamfunn i det regionale Norge. Fallet i oljeprisen har for eksempel hatt stor negativ betydning i regioner på Vestlandet. At den norske krona har falt i verdi har derimot hatt positiv betydning for eksportindustrien, inkludert sjømatnæringen.

Geografisk lokalisering, sentralitet og kommunikasjon

Nærhet og avstand til regionale og nasjonale sentre påvirker til- og fraflytting og mulighetene for å holde på folk med ettertraktet kompetanse. Regionale muligheter for kommunikasjon virker inn på størrelsen på BA-regionene og hvilke geografiske områder som kan inngå i en BA-region. Korte avstander, men høye fjell hindrer hverdagspendling. I regioner med gode nok forbindelser, men mangel på offentlig kommunikasjon, kan det derimot oppstå et skille mellom dem som har bil og dem som er avhengig av offentlig kommunikasjon. Sistnevnte gruppe vil ha et mye mindre mulighetsområde i arbeidsmarkedet. Dette har særlig betydning for flyktninger i gravgrendte strøk.

Samhandling

Samhandling kan forstås som ulike typer samspill og interaksjoner mellom aktører som har betydning for økonomisk utvikling i regionen.

Mangel på geografisk overensstemmelse mellom BA-regioner og lokale (kommune) og regionale (fylke) nivåer skaper utfordringer for en målrettet og helhetlig regional utvikling. BA-regionene er funksjonelle regioner, men ikke organisasjoner. De har dermed ingen demokratisk- eller forvaltningsmessige oppgaver. Dette ligger til kommuner og fylker og til private og sivile aktører som operer i regionen. Det har for eksempel vist seg å være liten sammenheng mellom BA-regionene og planstrategiene som mange kommuner legger opp til (Onsager, 2014). Politikken er territorielt avgrenset til kommunen. En kunne tenke seg at fylkeskommunen kunne spille en mer sentral rolle for utvikling og koordinering av offentlige og private aktører i BA-regioner. Viktig å merke seg i denne sammenhengen er at fylkeskommuner ikke er «overkommuner», og at en BA-region kan gå på tvers av fylker.

Fylkeskommunene har svært begrenset mulighet til å instruere kommunene eller pålegge andre aktører å samarbeide. Tidligere forskning har pekt på mangel på tilstrekkelig koordinering mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheters innsats og virkemidler for å fremme regional sysselsetting og næringsutvikling (ibid.).

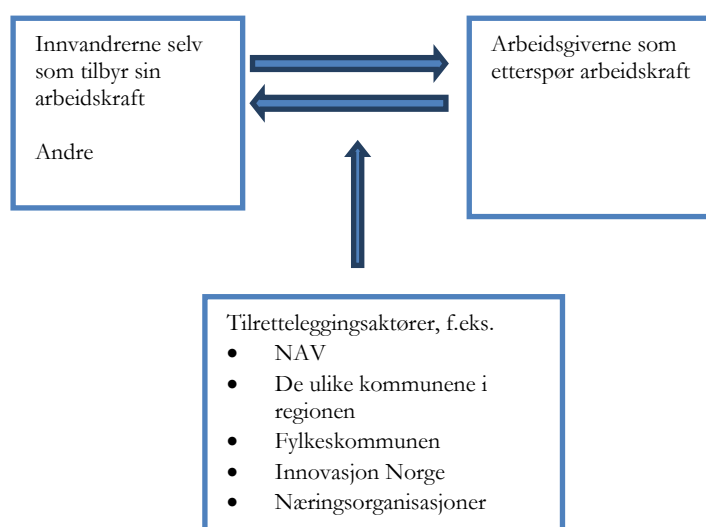
Dette bekreftes i en diskusjon av forutsetningene for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Her konkluderes det med at fylkeskommunen har problemer med å koordinere sprikende offentlige sektorinteresser til felles innsats (Hofstad og Hanssen, 2015). I diskusjonen er fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler delt inn i tre dimensjoner. Den skal gi strategisk retning, mobilisere privat sektor (næring, kultur og lokalsamfunn) og samordne og koordinere innsats og virkemiddelbruk. Alle tre dimensjonene er viktige for å kople innvandring og sysselsetting med regional utvikling. Hofstad og Hanssen understreker at fylkeskommunen i liten grad lykkes i rollen som samfunnsutvikler. Annen forskning viser at regional samhandling kan påvirke økonomisk utvikling i en region, men generelt tyder forskningen på at regional samhandling har begrenset betydning for å forklare regional vekst (Onsager, 2014).

Hindringer for samhandling i BA-regioner

Som nevnt over er ikke BA-regioner et eget forvaltningsnivå, og det er ingen enkeltaktør som har myndighet til å utvikle strategiske mål og mobilisere aktører. Dette prosjektet handler om sysselsetting og deltakelse i arbeidslivet for ulike grupper med innvandrerbakgrunn i ulike BA-regioner. Da blir koplingen mellom dem som etterspør og dem som tilbyr arbeidskraft, sentral. Private og offentlige arbeidsgiveres interesser er i første omgang knyttet til bedriften eller virksomheten. De vil så langt det er mulig være opptatt av å få tilstrekkelig kapasitet og de rette arbeidstakerne. Som vist i kunnskapsstatusen, benytter en del private bedrifter EØS-markedet for å skaffe ønsket arbeidskraft. Virksomhetsledere tenker i første rekke egen bedrift og ikke region. Unntak er der lignende bedrifter opplever nærhetsfordeler og synergieffekter mellom samlokaliserte bedrifter og bransjer, slik det kan være tilfelle i Ulstein-regionen. Velfungerende enkeltbedrifter og næringsklynger er bra for BA-regionen og kan tiltrekke seg arbeidssøkere fordi det kan bety større muligheter. Verken

offentlige eller private virksomheter har sysselsetting av flyktninger og andre innvandrere som et primært mål, men det kan være en måte å skaffe arbeidskraft på. Innvandrernes egne mål er å skaffe seg jobb og etter hvert skaffe jobb i tråd med egne kvalifikasjoner og ambisjoner (Søholt mfl., 2012). Ut fra hva vi vet fra andre studier, har innvandrere muligheter i arbeidsmarkedet utenfor sentrale regioner fordi de er villige til å flytte dit det er behov for arbeidskraft og fordi de er villige til å ta jobber som det er liten interesse for i den øvrige befolkningen. Dessuten blir en del opplevd som motiverte og arbeidsomme, noe arbeidsgiversiden verdsetter. Innvandrerne er ikke organisert som en felles aktør, men opptrer som individer.

Figur 2.1 *Sentrale aktører i regionale arbeidsmarkeder.*



Et sentralt spørsmål er om andre regionale aktører i BA-regionene kan bidra til å bedre koplingen mellom arbeidsmarkedet og innvandrere? Har for eksempel fylkeskommunen, Innovasjon Norge, næringsorganisasjoner og fagforbund som oppgave og interesse for å bedre koplingen mellom det regionale arbeidsmarkedet og innvandrere som bor i regionen? Det mest aktuelle vil være å bidra til at innvandrere som står utenfor arbeidsmarkedet, kommer i jobb.

2.2 Valg av regioner

For å nærme oss problemstillingene har vi gjennomgått en empirisk casestudie av innvandreres muligheter og barrierer for sysselsetting i tre utvalgte regioner.

Da vi skulle velge case, var det flere faktorer som kunne være relevante. Vår målsetning med de utvalgte casekommunene var at de i seg selv skal være interessante som case, men også at vi ved å se på regioner med ulike ressursgrunnlag, næringsstruktur og geografisk beliggenhet, skulle kunne utlede noe mer generelt om muligheter og barrierer for innvandreres sysselsetting også i andre regioner.

Kriterier for valg av caser (BA-regioner):

- For det første var vi interessert i å velge regioner som har en del erfaring med integrering av ulike kategorier av innvandrere i arbeidsmarkedet. Det betyr at vi ønsket å velge tre regioner som har hatt relativt høy innvandring og høy andel innvandrere.
- For det andre ville vi velge regioner som har ulik sammensetning av innvandrere. Vi ønsket å inkludere regioner som har høyt innslag av arbeidsinnvandrere, men også flyktninger og familieinnvandrere.
- For det tredje ville vi velge regioner hvor det er variasjon i sysselsetting. Vi ønsket å inkludere regioner som har høy sysselsetting av ulike innvandrergrupper, men også case hvor sysselsettingen er relativt lav.
- Utover disse kriteriene ønsket vi å inkludere regioner som var geografisk spredt, ulike i størrelse og befolkningsutvikling, som ikke er storbyer og som har ulik næringsstruktur.

Dette innebærer at vi lot casene ha noen fellestrekk, men også at de på mange parametere er ulike. På denne måten håper vi å få fram mange ulike forklaringer, muligheter og barrierer for innvandreres regionale sysselsetting.

2.3 Notodden, Ulstein og Lenvik som caseregioner

Med bakgrunn i de ovenstående kriteriene har vi valgt å inkludere BA-regionene Notodden, Ulstein, Lenvik. Disse skiller seg fra hverandre ved at de ligger i ulike deler av landet. Regionene er relativt små i folketall. Lenvik er minst med ca. 17 700 innbyggere, mens Ulstein og Notodden har i underkant av 25 000 innbyggere. Ingen av regionene har en storby som sentrum, men er heller ikke veldig små og perifere.

Notodden. BA-regionen er lokalisert i Telemark, består av de fire kommunene Notodden, Bø, Sauherad og Hjartdal og er på BA-nivå kodet til sentralitet 3: Småbyregion. Notodden er senteret i regionen, og omlandskommunene (Sauherad og Hjartdal) er blant de mer perifere kommunene i landet. Notodden er en gammel industriby basert på krafttilgangen i regionen og med Norsk Hydro og Tinfoss som lokomotiver i økonomien. Bortfall av hjørnesteinsbedriftene har gitt betydelig behov for omstilling. Notodden fungerer som handels- og servicesenter for Aust-Telemark.

Ulstein. BA-regionen Ulstein består av de fire kommunene Ulstein, Herøy, Hareid og Sande lokalisert på Sunnmøre. Ulstein-regionen har en betydelig maritim industri, mens marin næring er dominerende i Herøy. Herøy kommune er en av de største fiskerikommunene i landet. I kommunen er det også flere landbaserte anlegg knyttet til fiskeri- og oppdrettsnæringen. Takket være de ulike industriene maritim og marine næringer får vi med en region hvor det er etterspørsel etter både fagutdanning og mindre kvalifisert arbeidskraft.

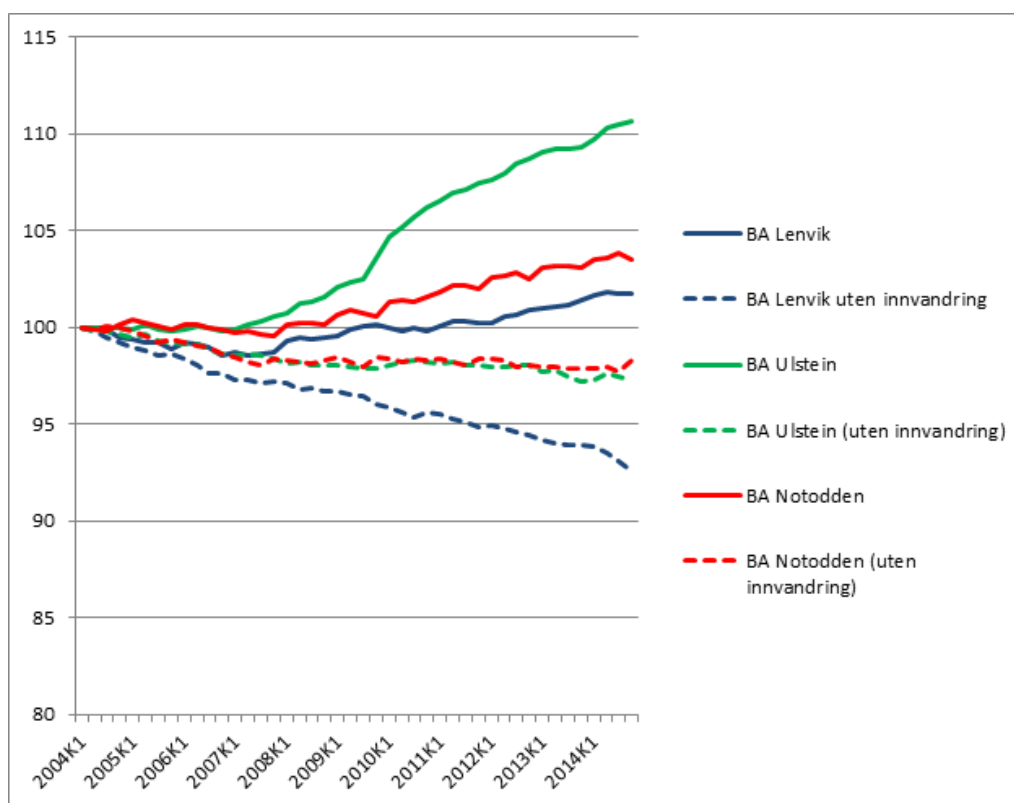
Lenvik. Lenvik-regionen befinner seg i Midt-Troms i Nord-Norge, med byen Finnsnes som handels- og regionsenter. BA-regionen består av kommunene Lenvik, Tranøy, Dyrøy og Sørreisa. Regionen er en av de tyngste eksportregionene i Norge på fisk og fiskevarer. Lenvik er vertskommune for en viktig hjørnesteinsbedrift som produserer ferrosilisium. Næringslivet i regionen står for en stor andel av den totale eksportverdien i Troms. Landbruksproduksjon har stor regional betydning, og Lenvik har også viktige bedrifter innen reiseliv, transport og

kunnskapsnæringer. I tillegg har aktører innen kulturnæringer og kreative næringer etablert seg i kommunen.

2.4 Befolkningsutvikling og befolkningssammensetning i BA-regionene

Alle de tre BA-regionene har hatt befolkningsvekst de siste ti årene, se Figur 2.2. Størst befolkningsvekst har Ulstein hatt med om lag 10 prosent, mens folketallet i Notodden- og Lenvikregionen er henholdsvis 2 og 3 prosent høyere enn for 10 år siden.

Figur 2.2 *Kvartalsvis befolkningsutvikling i BA-regioner med og uten innvandring. 1kv. 2004=100.*



Ved å trekke fra kvartalsvis nettoinnvandring til regionen og bare fokusere på befolkningsutvikling basert på naturlig tilvekst, det vil

si kvartalsvis fødselsoverskudd og flytteoverskudd, kan vi få et inntrykk av hvordan befolkningsutviklingen kunne vært dersom regionene ikke hadde hatt innvandring fra utlandet. Figur 2.2 viser at Lenvik-regionen ville fått redusert befolkningen med 5 prosent i løpet av ti år. Både Ulstein- og Notodden-regionen kunne også forventet befolkningsnedgang uten innvandring, men her ville nedgangen i folketall vært mer beskjeden. Sammenligningen av folketallet i de tre regionene illustrerer at det er innvandring fra utlandet som forklarer befolkningsveksten.

Ved inngangen til 2014 hadde Ulstein-regionen høyest andel innvandrere (12,7 prosent), mens andelen innvandrere i Notodden og Lenvik var på henholdsvis 8,6 og 6,7 prosent. Ser vi på den enkelte kommune som inngår i BA-regionen, er det Sande kommune i BA-region Ulstein som har høyest innvandrerandel med 15,4 prosent og Dyrøy i Lenvik som har lavest med 3,5 prosent (jf. Tabell V.1).

Relativ aldersfordeling

Ved å fordele innvandrere og innfødte etter kjønn og aldersgrupper kan vi få et inntrykk av den relative aldersfordelingen i majoritets- og minoritetsbefolkningen i de tre regionene. Vedleggstabell og vedleggsfigurene (Tabell V.1, Figur , Figur og Figur) viser at innvandrere i alle regioner er relativt underrepresentert i de yngste aldersgruppene og de eldste aldergruppene. Innvandrere er imidlertid sterkt overrepresentert i aldergruppen 25–45 år. Dette er de samme aldergruppene hvor vi finner ganske få med norsk bakgrunn. Grunnen er at mange med norsk bakgrunn flytter fra lite sentrale strøk i regionene i begynnelsen av 20-årene for å studere i andre deler av landet

Landbakgrunn.

Tabell 2.1 viser at innvandrere med landbakgrunn fra Polen og Litauen utgjør største eller nest største gruppe i alle regionene. I Notodden og Lenvik finner vi innvandrere fra Eritrea og Somalia på topp 5-listen, mens innvandrere fra Sri Lanka er den eneste ikke-europeiske landgruppa på topp 5-listen i Ulstein-regionen.

Tabell 2.1 *Største landgrupper i caseregionene i 2015*

	<i>Notodden-regionen</i>	<i>Lenvik-regionen</i>	<i>Ulstein-regionen</i>
1.	Polen	Litauen	Polen
2.	Litauen	Somalia	Litauen
3.	Danmark	Eritrea	Romania
4.	Somalia	Polen	Latvia
5.	Eritrea	Tyskland	Sri Lanka

Tabellen over viser at Ulstein har klart størst innslag av bosatte arbeidsinnvandrere, mens andelen flyktninger er høyere i Lenvik og Notodden. Dette har betydning for det generelle sysselsettingsnivået blant innvandrere i regionen.

2.5 Sysselsetting i BA-regionene

Tall fra 4. kv. 2013 viser at det er relativt store forskjeller i sysselsetting mellom de tre BA-regionene, men også mellom ulike grupper innad i regionen.

Sysselsettingen er høyest i Ulstein-regionen. Her er andelen sysselsatte i alderen 16–74 år, 71 prosent, mens tilsvarende andel i Notodden og Lenvik-regionene er 66 og 64 prosent. Blant innvandrere er forskjellene enda større. I Ulstein-regionen er andelen sysselsatte høyere blant innvandrere (74 prosent) enn i befolkningen ellers (71 prosent). Men i Notodden-regionen er sysselsettingsgapet hele 12 prosentpoeng i innvandreres disfavør. Bare 54 prosent av innvandrerne i Notodden-regionen er i jobb. I Lenvik-regionen er andelen sysselsatte nesten identisk når vi sammenligner hele befolkningen med innvandrerne i regionen. Fordelingen i ulike landgrupper viser at sysselsettingen er betydelig høyere blant innvandrere med bakgrunn fra land i Europa.

Tabell 2.2 *Andel sysselsatte etter innvandringskategori og landgrupper, i utvalgte kommuner og regioner, 4kv. 2013.*

	Hele befolkning Prosent	Bef. eks. innv. Prosent	Sysselsatte innvandrere	Innv. i alt Prosent	EU/EØS osv. Prosent	Asia, Afrika, osv. Prosent
Ulstein (BA77)						
1514 Sande	71	69,4	273	78,4	81,2	57,5
1515 Herøy	69,5	68,9	553	73,3	79,4	59,6
1516 Ulstein	73,1	73,1	766	73,1	85,2	51,1
1517 Hareid	70,2	70	427	71	72,4	68,8
Totalt	70,9	70,3	2019	73,9	79,5	59,2
Notodden (BA27)						
0807 Notodden	63,2	64,2	502	54,8	64,6	45,6
0821 Bø	64,2	66,9	242	45,1	48,7	41,2
0822 Sauherad	65,9	66,4	197	60,8	71	48,6
0827 Hjartdal	69,5	70,7	:	:	:	:
Totalt	65,7	67,05	941	53,6	61,4	45,1
Lenvik (BA138)						
1925 Sørreisa	66,9	66,7	131	70,1	75,9	60,6
1926 Dyrøy	60,9	60,7	:	:	:	:
1927 Tranøy	61,5	62,1	:	:	:	:
1931 Lenvik	66,4	67,2	408	58,3	72,4	47,5
Totalt	63,9	64,2	539	64,2	74,2	54,1

2.6 Oppsummering av caser

Regional tilnærming for å studere muligheter og barrierer for sysselsetting av innvandrere, betyr at det regionale blir trukket inn som en av flere forklaringsfaktorer. Under ligger et premiss om at regionale forskjeller har betydning for innvandreres sysselsetting. Ressursgrunnlag og næringsstruktur sammen med kjennetegn ved og dynamikk i befolkningen virker inn. Hvem som flytter fra og trekkes til forskjellige regioner påvirker muligheter for opprettholdelse og videreutvikling av regionalt og lokalt næringsliv,

noe som igjen påvirker innvandreres muligheter for sysselsetting. Det gjør også utviklingen i global økonomi og internasjonal, regional og lokal etterspørsel etter varer og tjenester. Nærhet og avstand til regionale og nasjonale sentre påvirker også regioners attraktivitet, det samme gjør kommunikasjonsmulighetene.

I dette prosjektet er fokuset på bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Det er funksjonelle enheter som utgjør et geografisk dagpendlingsområde. En bo- og arbeidsmarkedsregion kan dekke en eller flere kommuner og være innenfor et fylke eller gå på tvers av fylkesgrenser. BA-regioner er ikke et eget forvaltningsnivå. Det vil si at det er mangel på geografisk, forvaltningsmessig og demokratisk overlapp. Beslutninger og handlinger knyttet til sysselsetting av innvandrere i BA-regionen ligger til kommuner, fylker og til private og sivile aktører som opererer i regionen. Ingen enkeltaktør har ensidig myndighet til å utvikle strategiske mål og for å mobilisere andre. Koordinering på BA-region nivå er frivillig må være drevet av felles interesser. Samtidig har annen forskning vist at regional samhandling har begrenset betydning for å forklare regional vekst. Det sentrale for å styrke sysselsettingen av innvandrere på regionalt nivå er etterspørsel etter arbeidskraft og god kopling mellom de som tilbyr og etterspør arbeidskraft.

Notodden-, Ulstein- og Lenvik-regionene er valgt som caser i dette prosjektet. Presentasjonen av de utvalgte regionene viser at de skiller seg fra hverandre med hensyn til geografisk beliggenhet, næringsstruktur, hvor stor andel innvandrerne utgjør av befolkningen og sammensetningen av innvandrerbefolkningen.

Når det gjelder andel og sammensetning av innvandrerbefolkningen på regionalt nivå er det også variasjoner innad i den enkelte BA-region. Innslaget av arbeidsinnvandrere i Ulstein-regionen bidrar til å forklare hvorfor sysselsettingen er høyere enn i den norske befolkningen. I Notodden- og Lenvik-regionene er det større innslag av innvandrere med flyktningebakgrunn. Dette bidrar til å forklare at sysselsettingen generelt er lavere for innvandrere i disse to regionene. Det har også betydning at sysselsettingen generelt er lavere i disse to regionene enn i Ulstein-regionen, noe som kan knyttes til næringsstruktur.

Presentasjonen viser også at regionene har flere likhetstrekk. Alle regionene har hatt befolkningsvekst som følge av innvandring fra utlandet. Uten innvandring hadde alle tre regionene hatt befolkningsnedgang i perioden 2004 – 2014. Antallet og andelen innvandrere har økt betydelig de siste 5–10 år. I alle regionene er innvandrere overrepresentert blant personer i arbeidsdyktig alder (25–45 år), mens de er underrepresentert i yngre og eldre aldersgrupper. Overrepresentasjon i arbeidsdyktig alder utgjør et potensiale for det lokale og regionale offentlige og private arbeidsmarkedet.

3 Sysselsetting av innvandrere i ulike regioner – integrering eller segmentering?

I dette kapittelet skal vi analysere og drøfte muligheter og barrierer for sysselsetting av innvandrere i de tre utvalgte regionene, Notodden, Lenvik og Ulstein. Hva er det ved arbeidsmarkedet i disse regionene som kan bidra til å fremme eller hemme innvandreres innpass på arbeidsmarkedet. For å besvare spørsmålene vil vi kombinere analyse av ulike data. Først analyserer vi ulike innvandreres sannsynlighet for å være jobb i de tre regionene ved hjelp av registerdata, deretter analyserer vi hvor finner innvandrerne i de regionale arbeidsmarkedene. Med dette som utgangspunkt, bruker vi kvalitative data basert på intervjuer og arbeidsseminar (se metodekapittel) for å finne forklaringer på forskjellene som vi observerer.

3.1 Behov for arbeidskraft og fleksibilitet

Utvidelsen av EU østover i 2004 og 2007 har medført en kraftig internasjonalisering av det norske arbeidsmarkedet og en endring i rekrutteringsmønsteret.

Andelen bedrifter som rekrutterer internasjonalt, er tredoblet i løpet av ti år, og bemanningsselskaper og tjenesteleverandører brukes stadig oftere til ordinære driftsoppgaver. (Bratsberg og Schøne 2014). Denne endringen i etterspørsel skyldes høy etterspørsel etter arbeidskraft, men arbeidsgivere oppgir også et ønske om fleksibilitet knyttet til sesongsvingninger, drifts- og åpningstider (Bratsberg og Schøne 2014).

I rapporten *Recruiting Immigrant Workers* påpekes det at norske regioner i årene som kommer, vil etterspørre arbeidskraft fra

innvandrere i mange bransjer (OECD (2014)). Dette gjelder selv om det for tiden foregår en stor omstilling og nedbemanninger i oljebransjen og tilknyttete næringer. I løpet av få år vil store barnekull født i årene etter andre verdenskrig være ute av arbeidsmarkedet. Dette vil på sikt føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft. På grunn av en aldrende befolkning er helse- og sosialsektoren et eksempel på et område hvor det allerede er stor etterspørsel etter arbeidskraft. I et diskusjonsnotat om bærekraftige byer og sterke distrikter påpeker også Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det er mangel på kompetent arbeidskraft i mange distriktsområder (KMD, 2015).

Situasjonen i de tre caseregionene

Både Lenvik-, Ulstein og Notodden-regionene har opplevd en rask økning i innvandret arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen har vært høyest i Ulstein og Lenvik-regionene, med en betydelig innvandring fra Polen og Baltikum, men også Notodden-regionen har mange arbeidsinnvandrere. Hva tenker lokale bedriftsledere, kommuneledere og NAV om dette?

For å kartlegge oppfatninger om framtidig behov for innvandret arbeidskraft, spurte vi regionsrepresentantene om dette i spørreundersøkelsen vår.

Tabell 3.1 *Er regionen avhengig av innvandret arbeidskraft i årene som kommer? Prosent.*

	Notodden-regionen N=33	Ulstein-regionen N=14	Lenvik-regionen N=18
Ikke avhengig	3	0	0
I liten grad	7	8	0
I noen grad	48	15	21
I stor grad	28	70	64
Vet ikke	14	8	14

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Tabellen viser at det er en bred oppfatning i regionene om at det er behov for innvandret arbeidskraft framover, men at det er store lokale variasjoner. Behovet oppleves som minst i Notodden-regionen. (se også kap. 2).

Antatt behov for innvandret arbeidskraft i årene som kommer, viser at det er behov for kunnskap om hvordan innvandrere kan inkluderes i arbeidslivet.

Et vedvarende problem er at noen grupper av innvandrere har svært lav yrkesdeltakelse. En annen utfordring er at innvandrere som kommer i jobb, havner og forblir i deler av arbeidsmarkedet hvor lønningene er lave og arbeidsoppgavene ensformige. (Bratsberg og Schøne 2014). Utfordringene er knyttet til sysselsetting i utvalgte grupper, til dårlig utnyttelse av innvandreres kompetanse og til segmentering. Segmentering vil si at folk havner i ulike deler av arbeidsmarkedet basert på kategoriseringer og andre mekanismer, heller enn en individuell vurdering av kvalifikasjoner.

3.2 Utgangspunktet – det regionale arbeidsmarkedet

Muligheter og barrierer i arbeidsmarkedet i framtid, bygger blant annet på hvordan nåtiden oppleves. Aktører med forskjellig ståsted i de tre regionene, har vurdert hva de opplever som styrker og svakheter ved dagens situasjon i sin region, som utgangspunkt for sysselsetting i framtiden. De har vurdert arbeidsmarkedet, innvandrerbefolkningen som tilbyr sin arbeidskraft, og eksisterende instanser og tiltak som skal bedre koplingen mellom arbeidsmarkedet og arbeidstakerne/søkerne.

Analysen av materialet fra arbeidsseminarene viser at arbeidsmarkedet i caseregionene oppleves som forskjellig. Det kommer også fram at de lokale innvandrerbefolkningene oppfattes som svært sammensatte når det gjelder utdanning, kompetanse og språkevner. Mangfoldet i synspunkter viser at forskjellige type aktører og kommuner i hver region kan ha ulike oppfatninger av nåsituasjonen.

Bak valget av de tre BA-regionene med ulike kjennetegn når det gjelder næringer, arbeidsmarked og innvandring, ligger hypoteser om at *sted* har betydning. Hvordan *steder* fungerer økonomisk og sosialt er ikke statisk, men kan påvirkes av internasjonale (EØS) og nasjonale rammebetingelser, internasjonale økonomiske konjunkturer, lokale offentlige og private aktører og lokale tradisjoner, holdninger og praksiser. Betydningen av *sted* for innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet, tydeliggjøres av at de tre

BA-regionene har ulik sysselsettingsgrad. Dette er ikke spesielt for Norge. En ny studie fra Storbritannia bekrefter hvordan arbeidsledighet og sysselsetting blant innvandrere varierer mellom steder. Studien viser også at ledighet, sysselsetting og segregering i arbeidsmarkedet varierer for personer som har samme landbakgrunn, men som bor på forskjellige steder (Catney og Sabater, 2015). Også studier fra Sverige viser at flyktningers sannsynlighet for å være i arbeid varierer med sted og næringsstruktur (Bevelander og Lundh, 2007).

Notodden-, Ulstein- og Lenvik-regionen har som vist ulik næringsstruktur. (se kap. 2.2). Mens Notodden har vært igjennom nedlegging av industriarbeidsplasser og omstilling, har Ulstein hatt vekst i verftsindustrien, noe som blant annet har vært mulig på grunn av arbeidsinnvandring. Våren 2015 iverksatte imidlertid flere av de store industribedriftene knyttet til verft og supply til oljeindustrien, nedskjæringer og permitteringer. I Lenvik-regionen var sjømatnæringen stor og i vekst, men våren 2015 var det permitteringer i rekeindustrien. Ellers finnes det mange bedrifter innen bygg og anlegg og transport. Det er hovedsakelig mindre bedrifter samt noen større kompetansebedrifter. Nedskjæringene og permitteringene er eksempel på at mange næringer i distrikts-Norge berøres av globale konjunktursvingninger og endringer.

Både Notodden og Ulstein-regionen rapporterer om et variert næringsliv. Men mens det i Ulstein har vært et næringsliv preget av vekst, har Notodden-regionen opplevd nedleggelse av arbeidsplasser og begrenset med nyetableringer. I Notodden-regionen er det høy arbeidsledighet og et mettet arbeidsmarked, mens Ulstein-regionen har vært preget av høy sysselsetting og behov for mer arbeidskraft. Begge steder har næringslivet hatt behov for variert kompetanse. I Notodden innebærer dette at det er jobber med både lave og høye kompetansekrav. I Ulstein understrekes det derimot at det er behov innen mange fag, men at det er få stillinger for ufaglærte. Både i Ulstein-, Notodden- og Lenvik-regionen prioriteres formalkompetanse foran realkompetanse. Og det trekkes fram som en barriere som kan slå uheldig ut for innvandrere. I Ulstein-regionen var tilgangen på utenlandsk arbeidskraft så god at kompetansekravene kunne ekskludere arbeidssøkere som bor i regionen. I alle tre regioner understrekes det at norskkunnskaper er nødvendig i tillegg til fagkompetanse for å få jobb i helse- og sosialsektoren. Til tekniske

fag i industrien er norskkunnskaper mindre avgjørende for å få jobb.

3.3 Innvandreres deltakelse i de tre regionale arbeidsmarkedene

Mange analyser av innvandreres sysselsetting handler om landet i sin helhet og viser at det er stor variasjon i sysselsetting mellom ulike innvandrergrupper når det gjelder innvandringsgrunn, botid og kjønn. Tidligere studier viser imidlertid at det også er stor *stedlig* variasjon i innvandreres sysselsetting (Pettersen, 2009; Søholt mfl., 2014).

I dette delkapittelet er formålet å analysere innvandreres sysselsetting i de tre utvalgte regionene. Vi har innledningsvis (se kap 2.5) vist at sysselsettingen er høyere både for dem med norsk bakgrunn og dem med innvandrerbakgrunn i Ulstein, sammenlignet med Notodden og Lenvik-regionen. Ulempen med å sammenligne slike sysselsettingsandeler er at de i liten grad tar hensyn til at sammensetningen av innvandrere kan være svært forskjellig i de tre regionene. De deskriptive analysene av casene (kap. 2.4) avslørte at sammensetningen av innvandrere i de tre regionene har vesentlige forskjeller. Ulstein-regionen har hatt betydelig arbeidsinnvandring fra Europa, mens innslaget av flyktninger er høyere i både Notodden og Lenvik. Ved å kontrollere for slike sammensetningseffekter kan vi bedre sammenligne sannsynligheten for at tilsvarende grupper av innvandrere vil være i jobb i ulike regioner.

Data og metode

Vi har utnyttet registerdata fra SSB for å analysere innvandreres sysselsetting i regionene Notodden, Lenvik og Ulstein. Dataene omfatter alle personer bosatt i kommunene som inngår i de tre bo- og arbeidsmarkedsregionene. Vi har valgt å avgrense populasjonen til personer i alderen 25–60 år. Denne avgrensningen er noe smalere enn offisiell statistikk, som baseres på aldergruppen 15–74 år. Aldersgruppen 15–25 år består for en stor del av unge som fremdeles er i utdanning, mens mange over 60 år er pensjonerte eller på annen måte ute av arbeidsmarkedet. Det er i aldergruppen 25–60 år det er størst sannsynlighet for at folk er i arbeid.

Den avhengige variabelen i analysen er sysselsatt eller ikke sysselsatt. Å være sysselsatt betyr at man i referanseuken 4. kv. 2011 hadde avtalt arbeidstid mer enn en time. Siden utfallet er todelt, enten er man i arbeid eller så er man det ikke, har vi valgt å gjøre en binær logistisk regresjon.

Logistisk regresjonsanalyse

Logistisk regresjon er en multivariat analysemetode som benyttes for å studere den isolerte effekten av en bestemt variabels virkning på den variabelen som skal forklares, når det er flere variabler som har effekt på den variabelen som skal forklares. Metoden er velegnet når den variabelen som skal forklares har to uavhengige verdier – to utfall.

Forklaringsvariablene i en logistisk regresjon kan være kontinuerlige eller kategoriske (nominale og ordinale).

I denne rapporten har vi lagt vekt på å presentere resultatene fra regresjonsanalysen i sannsynligheter, for ulike verdier av variablene vi vil se på i sammenheng med den variabelen som skal forklares.

For forklaring av logistisk regresjon se (Heldal, 2006)

For beregning av sannsynligheter se (Petersen, 1985)

Forklaringsvariablene kan vi dele inn i individuelle variabler, kommunevariabler, arbeidsmarkedsvariabler. **Feil! Fant ikke referanseilden.** viser fordelingen på de ulike forklaringsvariablene i de tre ulike regionene. I Ulstein-regionen er det flere menn enn kvinner med innvandrerbakgrunn, mens det i Lenvik-regionen er motsatt. I Notodden-regionen er kjønnsfordelingen helt lik. Det er små forskjeller i aldersfordeling mellom de ulike BA-regionene. Ulstein-regionen skiller seg ut ved å ha en høy andel arbeidsinnvandrere og relativt få flyktninger og familieinnvandrere, sammenlignet med Lenvik og Notodden-regionen. I alle regionene er det høy andel innvandrere hvor utdanningsnivå er ukjent, men Ulstein-regionen skiller seg ut ved å ha en lavere andel innvandrere med høy utdanning. Gjennomsnittlig botid i Ulstein-regionen er 5 år, mot 7 år i Notodden og Lenvik-regionene. Den lokale arbeidsledigheten kan være med å påvirke innvandreres sjanse for å komme i jobb.

Notodden er regionen som i perioden 2007–2012 har hatt høyest gjennomsnittlig arbeidsledighet, med 2,3 prosent. I Ulstein-regionen er 18 prosent av de sysselsatte ansatt i kommunal sektor, mens tilsvarende andel i Notodden og Lenvik-regionene er 23 og 26 prosent.

Tabell 3.2 *Deskriptiv statistikk for innvandrere i BA-regionene
Notodden, Ulstein og Lenvik.*

		Notodden	Ulstein	Lenvik
		Prosent	Prosent	Prosent
Kjønn	Menn	50 %	61 %	43 %
	Kvinner	50 %	39 %	57 %
Alder	25–29 år	21 %	16 %	16 %
	30–39 år	37 %	38 %	41 %
	40–49 år	26 %	32 %	26 %
	50–60 år	16 %	15 %	17 %
Utdanningsnivå	Ukjent	23 %	29 %	19 %
	Grunnskole	25 %	16 %	26 %
	Videregående	21 %	34 %	23 %
	Høyere utdanning	31 %	20 %	32 %
Innvandringsgrunn	Flukt	26 %	11 %	28 %
	Arbeid	32 %	59 %	27 %
	Familie	27 %	26 %	32 %
	Nordisk	15 %	5 %	13 %
Sivilstand	Ugift	44 %	36 %	40 %
	Gift	56 %	64 %	60 %
Botid (gjennomsnitt i år)		7	5	7
Kommunal sektor andel		23 %	18 %	26 %
Arbeidsledighet i regionen		2,3 %	1,9 %	2,0 %
Antall observasjoner		1164	2086	614

3.4 Sannsynlighet for å være i jobb

Analysen er gjennomført separat for kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i de tre regionene. Årsaken til dette er at vi vet fra tidligere forskning at menn og kvinner har ulik tilpasning til arbeidsmarkedet, ikke minst blant innvandrere. Vi er også interessert i om integrering på arbeidsmarkedet fortoner seg ulikt for menn og kvinner i ulike regioner.

Menn med innvandrerbakgrunn har dobbelt så stor sannsynlighet for å være sysselsatt som en kvinne. For vår(e) referanseperson(er) i analysen har vi beregnet sannsynligheten for å være sysselsatt til 22 prosent for en kvinne i alderen 25–29 år med flyktningebakgrunn, kort botid, grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning, gift, bosatt i Notodden. Tilsvarende sannsynlighet for en mann med tilsvarende utdanning, innvandringsgrunn, utdanningsnivå, sivilstand og botid og bosted er 49 prosent. For innvandrerkvinner øker sysselsettingen med alderen. Analysen viser (Tabell 3.3) at kvinner i alderen 40–49 år har høyere sannsynlighet for å være i jobb enn dem som er yngre og under 30 år. Dette henger trolig sammen med at mange kvinner får barn i 20-årene og begynnelsen av 30-årene, og at deres yrkesdeltakelse derfor er lavere enn for 40-åringene. For menn finner vi ikke en tilsvarende effekt av alder på sysselsetting.

Utdanning

Høyere utdanning øker sjansen for å være i jobb. Resultatene av regresjonsanalysen viser at kvinner med høy utdanning har 8 prosentpoengs høyere sannsynlighet for å være i jobb enn en innvandrerkvinne med grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. For menn er effekten av utdanning enda større. Ved å gå fra grunnskoleutdanning til videregående utdanning øker sjansen for å være i jobb med 16 prosentpoeng for innvandrer menn. Menn med høy utdanning har også større sjanse (13 prosentpoeng) for å være i jobb enn menn med grunnskoleutdannelse.

Innvandringsgrunn og kjønn

Innvandringsgrunn forklarer mye av variasjonen i sysselsetting mellom ulike innvandrergrupper. For en kvinne som kommer som arbeidsinnvandrer, er sannsynligheten for å være i jobb 50

prosentpoeng høyere enn for en kvinne som har kommet som flyktning. Familieinnvandrere (16 prosentpoeng) og nordiske innvandrere (22 prosentpoeng) har også betydelig bedre sjanse på arbeidsmarkedet enn en flyktning med tilsvarende kjennetegn. For menn finner vi et tilsvarende mønster. Sammenlignet med en flyktning har menn som er arbeidsinnvandrere, 38 prosentpoeng større sjanse for å være sysselsatt. For nordiske og familieinnvandrede menn er sannsynligheten estimert til å være henholdsvis 24 og 16 prosentpoeng høyere enn for en flyktning med tilsvarende utdanningsnivå og bosted. Vi viser videre at hvorvidt man er gift eller ugift ikke påvirker sjansen for å være i jobb i nevneverdig grad, verken for kvinner eller menn.

Analysen (jf. Tabell 3.3) viser at det er signifikante forskjeller i sysselsetting mellom de tre regionene, når vi analyserer like grupper av innvandrere. Vi finner at innvandrerkvinner i Lenvik-regionen har større sjanse for å være i jobb, alt annet likt, enn i Notodden-regionen. Vi finner ingen signifikant forskjell i sysselsetting for innvandrerkvinner i Notodden og Ulstein-regionene. For menn er effekten av region annerledes. Her finner vi at innvandrer menn i Ulstein-regionen har betydelig større sjanse til å være sysselsatt (15 prosentpoengs differanse) enn menn i Notodden-regionen. Vi finner ingen signifikant forskjell i sysselsetting for innvandrer menn i Notodden-regionen sammenlignet med Lenvik-regionen.

Botid

Med økende botid kommer flere i jobb. Ikke uventet finner vi en sterk botidseffekt både blant kvinner og menn. Tabell 3.3 viser at med økende botid øker sjansen for å være i jobb med to prosentpoeng årlig for både kvinner og menn.

Regional ledighet

Økende regional arbeidsledighet reduserer innvandrer menns sjanse til å komme i jobb. Tabell 3.3 viser at høyere lokal arbeidsledighet i regionen påvirker innvandrer menns sannsynlighet for å være i jobb negativt. For innvandrerkvinner finner vi ingen slik effekt. Årsaken til dette er trolig at innvandrerkvinner i større grad enn menn jobber i offentlig sektor, blant annet innen helse og omsorg, noe som berøres mindre av nedgangstider.

I analyser som ikke er vist her, har vi inkludert kommunevariabler og arbeidsmarkedsvariabler, for eksempel størrelse på regionalt arbeidsmarked, størrelse på kommunal sektor, kommunenes frie disponible inntekter. Tilsvarende variabler er bruk i andre analyser av regionale forskjeller i innvandreres sysselsetting (Bevelander og Lundh 2007).

Tabell 3.3 *Logistisk regresjon. Odds-rate for å være sysselsatt, innvandrere bosatt i tre BA-regioner i alderen 25–60 år.*

		Modell 1. Kvinner			Modell 2 Menn		
		Odds-rate	Sig.	% poeng diff.	Odds- rate	Sig	% poeng diff.
Alder	25–29 år (ref.)	1,00	***		1,00		
	30–39 år	1,07		1	1,23		5
	40–49 år	1,97	***	14	0,97		-1
	50–60 år	1,16		3	0,82		-5
Utdanning	Grunnskole (ref.)	1,00	***		1,00	***	
	Ukjent	0,50	***	-10	0,47	***	-18
	Videregående	1,38		6	1,97	**	16
	Høyere utdanning	1,53	*	8	1,71	*	13
Sivilstand	Gift	1,05		1	0,82		-5
Innv.grunn	Flukt (ref.)	1,00	***		1,00	***	
	Arbeid	9,27	***	50	6,76	***	38
	Familie	2,21	***	16	1,97	**	16
	Nordisk	2,83	***	22	2,80	***	24
BA-region	Notodden	1,00			1,00	***	
	Ulstein	1,20		3	1,88	***	15
	Lenvik	1,47	*	7	1,50		10
Opphold	Botid	1,10	***	2	1,09	***	2
Lokalt arbeidsmarked	Ledighet	1,03			0,71	*	
	Konstant	0,28	***		0,96		
Nagelkerke R ²		.224			.242		
N=		1499			1770		
Sig.	* p< 0,05 ** p <0,01 *** p< 0,001						

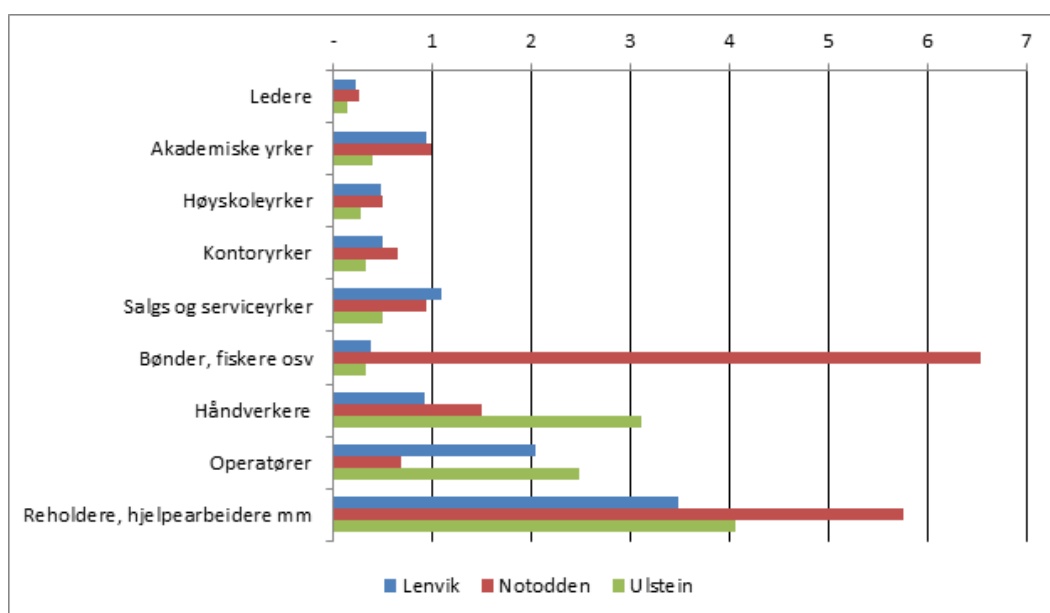
Vi finner ingen signifikante effekter av disse variablene. En årsak til det er trolig at vi bare analyserer tre regioner, og at det lite variasjon i disse aggregerte størrelsene.

3.5 Hvor jobber de?

For å finne ut mer om innvandreres sysselsetting i regionene vil vi her analysere hvor innvandrerne i de tre BA-regionene er sysselsatt. Hva slags jobber har de?

Ved å sammenligne yrkesfordelingen blant nordmenn og innvandrere kan vi få et inntrykk av hvor i arbeidslivet innvandrere er over- eller underrepresentert sammenlignet med norske sysselsatte. Figur 3.1 illustrerer at innvandrere er sterkt underrepresentert blant ledere, folk i høyskoleyrker og kontoryrker. I Lenvik-regionen og Ulstein-regionen er innvandrere også underrepresentert blant yrker knyttet til primærnæring, dvs. jord- og skogbruk og fiske. I Notodden-regionen er det på den annen side mer enn 6 ganger så stor sjanse for at en innvandrere er sysselsatt i et yrke knyttet til primærnæringen, enn at en nordmann er det.

Figur 3.1 *Yrkesindeks. Relativ forskjell i innvandrere og nordmenns yrkesfordeling, fordelt på region. Nordmenn=1.*



Ved å fokusere på håndverksyrker finner vi sterk overrepresentasjon av innvandrere i disse yrkene i Ulstein-regionen. Her er det tre ganger så stor sjanse for at en innvandrer er håndverker sammenlignet med norske sysselsatte. Også i Notodden finner vi relativt mange innvandrere i håndverksyrker.

Blant operatører og transportarbeidere finner vi en overrepresentasjon av innvandrere i Lenvik og Ulstein-regionen, mens innvandrere i Notodden-regionen i mindre grad jobber i slike yrker sammenlignet med norske arbeidstakere.

Det mest framtrædende funnet i Figur 3.1 er likevel det store innslaget av innvandrere blant renholdere, hjelpearbeidere og andre yrker uten utdanningskrav. I alle tre regionene er det om lag 4–5 ganger så stor sjanse for at en person med innvandringsbakgrunn er ansatt i et slikt yrke enn at en person med norsk bakgrunn er det.

Ved å gå nærmere inn på yrkesfordelingen kan vi få et innblikk i hvilke jobber som er de mest utbredte blant innvandrere i de tre regionene. Tabell 3.4 viser at det blant innvandrerkvinner er mest utbredt å ha arbeid innen rengjøring, pleie og omsorg og hjelpepleien. I Ulstein-regionen er fagarbeid innen bearbeiding av fisk den nest mest utbredte jobben blant innvandrerkvinner. For mennene i Ulstein-regionen er det mest vanlig å ha yrker knyttet til verftsindustrien. Overflatearbeidere/lakkerere og platearbeidere er på topp tre-listen, hvor rørleggere er yrke nr. 1. Blant innvandrer menn i Lenvik og Notodden-regionene er rengjøring blant de tre mest utbredte jobbene. I Lenvik-regionen er mange innvandrer menn også ansatt i bearbeiding av fisk og innen transport. I Notodden-regionen finner vi mange innvandrere blant murere og tømrere.

Tabell 3.4 *Topp tre yrker blant innvandrere i utvalgte regioner, etter kjønn 4. kv 2011.*

Lenvik		
	Menn	Kvinner
1.	Fagarbeidere innen bearbeiding av fisk og fiskeprodukter	Rengjøringspersonale
2.	Rengjøringspersonale	Pleie- og omsorgspersonale
3.	Bil-, drosje- og varebilførere	Hjelpepleier

Notodden		
	Menn	Kvinner
1.	Murere	Rengjøringspersonale
2.	Tømrere	Pleie- og omsorgspersonale
3.	Rengjøringspersonale	Hjelpepleier

Ulstein		
	Menn	Kvinner
1.	Rørleggere	Rengjøringspersonale
2.	Platearbeidere	Fagarbeidere innen bearbeiding av fisk og fiskeprodukter
3.	Overflatearbeidere/lakkerere	Hjelpepleiere

Utrykk som at; mangfold lønner seg, knyttes gjerne til høykompetansebedrifter som etterspør mangfold av ideer for å tenke nytt og innovativt. I kreative prosesser er det grunn til å tro at en mangfoldig sammensatt gruppe, det vil si folk med ulike erfaringer og talenter kan bidra til innovasjon. Når arbeidsprosessene er mindre kreative, er trolig verdien av mangfold mindre (Bore mfl., 2013). Alle de tre regionene vi har analysert har i løpet av få år fått en langt mer mangfoldig arbeidsstyrke, med sysselsatte fra mange deler av verden. Analysene vi har gjort her tyder likevel på at mange innvandrere jobber i deler av arbeidsmarkedet hvor det er begrenset rom for kreativitet og hvor de møter få nordmenn.

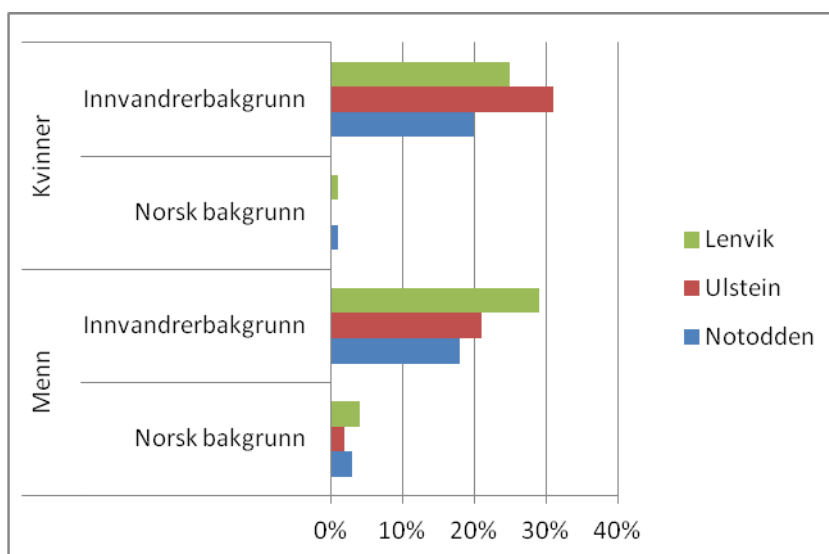
Overkvalifisert til jobben?

Tidligere studier viser at innvandrere i større grad enn befolkningen ellers er overkvalifisert (Villund, 2014). I rapporten utarbeidet av SSB, er andelen overkvalifiserte blant innvandrere totalt 15 prosent. Overkvalifisering er her målt som andel av de høyt utdannede som jobber i yrker med lave eller ingen krav til utdanning. SSB finner at det er stor variasjon mellom ulike grupper av innvandrere (Villund, 2014). Blant innvandrere med bakgrunn fra Afrika og Asia er andelen over 43 prosent. Det er ingen klar sammenheng mellom overkvalifisering og bosted, men det

ser ut til at overkvalifisering er mer utbredt i mindre kommuner, særlig for innvandrere.

Ved å fordele alle sysselsatte med høy utdanning i våre utvalgte regioner etter ulike yrker, kan vi få et inntrykk av hvor vanlig det er for innvandrere og nordmenn med høy utdanning (ISCED 6-8) å være i jobber med lave kvalifikasjonskrav (ISCO 8-9).

Figur 3.2 *Andel sysselsatte i alderen 25–60 år med høy utdanning, som er sysselsatt i yrker med lave eller ingen krav til utdanning. Regioner.*



Figur 3.2 viser at blant sysselsatte med norsk bakgrunn er det svært få som er overkvalifiserte i alle de tre regionene. Blant sysselsatte med innvandrerbakgrunn er andelen overkvalifiserte betydelig

høyere både for kvinner og menn. Høyest er andelen overkvalifiserte blant innvandrerkvinner i Ulstein-regionen. Her jobber 31 prosent av kvinnene med høy utdanning i yrker uten kvalifikasjonskrav. Blant norske kvinner i Ulstein-regionen finner vi ingen overkvalifisering. Blant mennene er det høyest overkvalifisering i Lenvik-regionen, hvor 29 prosent med høyskole eller universitetsutdanning jobber i yrker uten krav til utdanning. Overkvalifiseringen er lavest i Notodden-regionen både for menn og kvinner, men som vist tidligere, er også sysselsettingen lavere i denne regionen.

3.6 Oppsummering av den kvantitative analysen

Analysen i dette delkapittelet viser at det er stor forskjell i sysselsetting mellom ulike grupper av innvandrere i de tre regionene, men også mellom de tre regionene. Når vi kontrollerer for sammensetning av innvandrerbefolkningen i de tre regionene, finner vi en *stedlig* dimensjon i innvandreres deltakelse i arbeidsmarkedet. Vi fant at innvandrerkvinner, alt annet likt, i større grad kommer i jobb i Lenvik-regionen sammenlignet med Notodden-regionen, mens innvandermenn har større sjanse til å være i jobb i Ulstein-regionen sammenlignet med Notodden-regionen.

Analysen viser klare tegn til segmentering av arbeidsmarkedet i de tre regionene. Innvandrere er overrepresentert i enkelte næringer og i yrker med lave krav til formell kompetanse. Analysen viser at om lag 20–30 prosent av innvandrere med høy utdanning, jobber i slike yrker. Hva kan forklare disse funnene?

3.7 Holdninger påvirker hvem som ansettes i hvilke virksomheter

Arbeidsinnvandrernes vei inn på det regionale arbeidsmarkedet har i stor grad vært styrt av hvor det har vært ledige jobber (Røed og Schøne, 2013). Samtidig kan arbeidsgiveres holdninger til og vurderinger av potensielle arbeidstakere med forskjellig landbakgrunn, ha hatt betydning. Det innebærer at folk kategoriseres som gode eller dårlige arbeidstakere, eller som

passende for bestemte typer jobber, basert på landbakgrunn, kjønn eller om de er flyktninger eller arbeidsinnvandrere (Waldinger og Lichter, 2003). Dersom innvandreres innpass på arbeidsmarkedet skjer basert på denne typen oppfatninger og seleksjoner på arbeidsgiversiden, bidrar det til segmentering eller lagdeling av arbeidsmarkedet. Folk med forskjellig bakgrunn jobber i forskjellige bedrifter, i forskjellige deler av bedriften og i forskjellige yrker. Dette kom fram i kunnskapsoppsummeringen (Søholt mfl., 2014). Det innebærer også at arbeidssøkere og ansatte med innvandrerbakgrunn kan få mindre uttelling for utdanning og opparbeidet kompetanse. I kapittel 3.5 kom det tydelig fram at overkvalifiseringshyppigheten var betydelig for både kvinner og menn med innvandrerbakgrunn i de tre caseregionene.

Variasjon i lokale holdninger

Det kom fram relativt store forskjeller i holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet i de tre regionene. I Ulstein-regionen er hovedinntrykket at det er positive holdninger til innvandrere både i befolkningen, hos kommunalt ansatte og blant næringslivsledere. Det hevdes at mange i lokalbefolkningen har egne erfaringer med å jobbe utenlands og forstår betydningen av arbeidsinnvandringen for de lokale bedriftene og for stedet. Arbeidsgiverne trekker fram at flerkulturell kompetanse er en fordel i eksportfylker. De er også opptatt av at kultur mangfold kan styrke bedriftskulturen. De er vant med å ansette innvandrere og mener å ha kompetanse om kultur mangfold. På den annen side ble det trukket fram at mange bedriftsledere ikke var klar over sine egne fordommer. Det kom fram i vurdering av søkere i konkrete ansettelsesprosesser. (NHO Ålesund).

I Notodden- og Lenvik-regionene er bildet mer blandet. Begge steder stiller offentlig ansatte som jobber med flyktninger, enkelte rådmenn og andre nøkkelfigurer seg stort sett positivt til innvandrere. De er opptatt av hvilken betydning innvandrere har på muligheten for at det lokale næringslivet skal få ansatt folk i yrker som er lite attraktive for nordmenn. I Lenvik-regionen er de også opptatt av at særlig arbeidsinnvandrere tilbyr kompetanse som ellers er vanskelig tilgjengelig i regionen. Både i Lenvik- og Notodden-regionene kan det virke som om næringslivsledere kan ha varierende syn på innvandrere. Noen næringslivsledere opplever innvandrere som positive bidrag til bedriften, noen er mer

skeptiske mens andre igjen ikke har tenkt så mye på det. Blant kommentarene fra spørreundersøkelsen er det flere som viser at en antatt mangel på språkkunnskaper blir brukt på forskjellige måter for å begrunne hvorfor folk ikke ansettes.

Arbeidsgivere må bli kvitt fremmedfrykten og tørre å ansette folk med ikke vestlig bakgrunn. Jeg ser at det ikke blir stilt språkkrav til arbeidsinnvandrere uten norskkunnskaper. Flyktninger med norskkunnskaper får ikke de samme jobbene med begrunnelsen at de er for dårlige i norsk. Staten bruker store summer på å kvalifisere flyktninger til norsk arbeidsliv, men næringslivet «glemmer» dem. (Leder, Lenvik-regionen)

Noen ganger kan ein spørre seg om argumentet med at vedkommende kan for lite norsk er ein unnskyldning for å kamuflere det egentlige problemet, «fremmedfrykt». (Leder, Notodden-regionen)

Det kan være en utfordring knyttet til lokale arbeidsgivere, de orienterer seg mot det kjente ved rekruttering av ny arbeidskraft. (Rådgiver, Notodden-regionen)

Fra spørreundersøkelsen bekreftes det at diskriminering fra arbeidsgivere kan påvirke innvandreres muligheter i arbeidslivet negativt. I de tre regionene er det mellom 53 og 64 prosent som mener at diskriminering kan påvirke innvandreres muligheter på arbeidsmarkedet i stor grad, eller i noen grad. Flertallet vektlegger i noen grad. Antatt skepsis er størst i Lenvik-regionen og minst i Ulstein-regionen. Fra NAV i Lenvik-regionen fortelles det at arbeidsgivere kan bli mer tilbakeholdne når de hører utenlandske navn. Det framholdes at folk flest er positive, men avmålte. Få tar initiativ uformelt for å inkludere tilflyttere med innvandrerbakgrunn.

Nettverk kan senke barrierer

I disse tre regionene kom det tydelig fram at mange jobber, og særlig i det private næringslivet, ble formidlet gjennom bekjentskaper og nettverk. Stillinger ble sjelden lyst ut, og nettverk var derfor avgjørende for å få jobb. Noen bedriftsledere fortalte at de aldri behøvde å lyse ut. Det normale ved ansettelser i mindre

bedrifter var at folk ble rekruttert via bekjenskaper lokalt i regionen.

Jeg vet ikke så mye om sammenhengen mellom lokalt nettverk og tilgang til jobber. Men jeg tror det er sånn. En norsk pizzaeier i [...] har ansatt innvandrere og han ansetter bare på bekjenskap for å vite hvem de får. (NAV-leder)

I alle tre regioner var både næringsliv og de som jobber med å bidra til at folk kommer i jobb, svært oppmerksomme på denne mekanismen. Derfor var både arbeidsgiversiden og kommunalt ansatte opptatt av at flyktninger og andre innvandrere på stedet fikk tilgang til og ble involvert i lokale nettverk. I Notodden- og Lenvik-regionene kom det fram at flyktningetjenestene arbeidet spesifikt med å gi flyktningene innsyn i hva slike nettverk innebærer «på norsk», hvordan de fungerer og hva som skal til for å bli del av slike lokale nettverk. I en av kommunene i Lenvik-regionen var deltakelse i lokale organisasjoner, blant annet for å bygge nettverk, en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet.

Når de skal ut i jobb er referanser viktig. Våre flyktninger har referanser fra språkpraksis. ... Hjelper veldig at noen kjenner deg, også for å få vite om jobber, alle jobber blir ikke utlyst.
(Flyktningekonsulent)

Fokuset på nettverk var instrumentell når det gjaldt det å komme inn på arbeidsmarkedet. Når innvandrerne fikk etablert nettverk, ble kjent med andre og sambygdinger ble kjent med dem, gikk de fra å være «en innvandrere» til å bli en venn eller bekjent. De ble konkrete personer som gjennom nettverk fikk uformelle referanser. Slike referanser ble framhevet som viktige for å få jobb via lokale bekjenskaper. Å få jobb gjennom nettverk bygger på kjennskap og tillit. Når en potensiell arbeidssøker møter en mulig arbeidsgiver på foreldremøte, eller blir anbefalt gjennom en felles bekjent, kan det redusere arbeidsgiveres usikkerhet på om vedkommende passer inn i arbeidskulturen. Se også kapittel 6 for nærmere drøftinger av lokal deltakelse og betydningen av nettverk.

3.8 Delt arbeidsmarked

I materialet kommer det fram flere eksempler som viser at arbeidsmarkedet er delt, til tross for uttalte positive holdninger. Delt arbeidsmarked finner vi når (i) innvandrere og nordmenn jobber i ulike deler av arbeidsmarkedet, (ii) visse bransjer eller type virksomheter sysselsetter innvandrere med bestemte landbakgrunner, (iii) det stort sett bare jobber innvandrere i en bedrift eller bransje, (iv) bemanning i ulike deler av virksomheten er strukturert (hierarkisk) etter landbakgrunn, (v) rekruttering til bedriften skjer gjennom (lukkede) nettverk og kanaler med ansatte med samme landbakgrunn, (vi) landbakgrunn og gruppekjennetegn i større grad enn kompetanse avgjør sannsynligheten for å få jobb eller bli utestengt.

Lite attraktive jobber

I alle de tre caseregionene trekkes det fram at innvandrerne tar jobber som er lite attraktive for nordmenn, noe som kan medføre at deler av arbeidsmarkedet blir segmentert. Det gjør at innvandrere jobber i bedrifter hvor det stort sett bare jobber innvandrere, eller i typer jobber i bedrifter hvor det er få nordmenn. Blant lite attraktive jobber fant vi blant annet fysiske jobber som har lav status, og som lokal ungdom var lite interessert i. I Notodden-regionen er det en frykt for sosial dumping, mens dette ikke ble trukket fram som et relevant tema i de to andre regionene. Særlig i Lenvik-regionen var de mer opptatt av at innvandrere kom inn i arbeidsmarkedet, gitt at arbeidsmarkedet var begrenset og arbeidsplassene få på de små stedene. I Ulstein-regionen ble det etterlyst flere arbeidsplasser for kvinner utenom verftsindustrien.

Derneft kom det fram mønster som viste at innvandrere og type jobb i noe grad korrelerte med landbakgrunn. Nordiske arbeidstakere som svensker, fikk lettere jobb «frontstage» i reiseliv, mens flyktninger får jobb i renhold, helse- og sosialsektoren, hotell- og restaurantbransjen og i noe privat servicenæring som varehandelen. Når det gjelder segmentering internt i bedriftene, kom det blant annet fram i en sjømatbedrift at de få innfødte som jobbet der, oftere var ledere og mellomledere, mens innvandrerne oftere jobbet i produksjonen. Det samme var tilfellet i helse- og sosialsektoren.

Arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa jobber i landbruket, ofte som sesongarbeidere. I Notodden-regionen jobber de for eksempel i fruktindustrien. Arbeidsinnvandrere jobber også i sjømat- og verftsindustrien og i bygg- og anleggssektoren. I sjømatindustrien jobber det dessuten flyktninger.

Disse eksemplene viser ikke bare at innvandrere og nordmenn jobber i ulike deler av arbeidsmarkedet, men også at arbeidsmarkedet ikke alltid fungerer som en uformell møteplass mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen, rett og slett fordi man ikke jobber på samme sted.

Et annet forhold som bidrar til et delt arbeidsmarked, er der hvor arbeidsledere med innvandrerbakgrunn, som oftest fra et EØS-land, kun ansetter andre med samme bakgrunn og fra eget nettverk.

Arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa (tyskere i casene) jobber oftere i lokal forvaltning og i kompetansekrevende stillinger i helsevesenet hvor det er større sannsynlighet for å ha norske kolleger.

Lite attraktive arbeidstakere

I materialet kommer det også fram at noen grupper oppfattes som lite attraktive arbeidstakere. Dette kan skyldes en kombinasjon av bedriftenes tidligere erfaringer og vandrehistorier. En bedrift hvor man hadde dårlig erfaring med en person med en bestemt landbakgrunn, ville ikke ansette flere med samme bakgrunn. Det ble opplevd som for risikofylt. I samme region ble det fortalt om en annen mann med samme landbakgrunn. Han hadde ikke jobb, men engasjerte seg i lokalsamfunnet og deltok i alt mulig av frivillig arbeid. En tredje person med samme landbakgrunn og etterspurt fagkompetanse fikk ikke jobb i regionen. Vedkommende ble i stedet «headhunted» til relevant jobb i Oslo, selv om preferansen var å bli boende i distriktsregionen. Eksemplene viser at holdninger og kategoriseringer ikke er tilstrekkelig for å finne fram til relevante arbeidstakere. De viser også at holdninger og kategoriseringer ikke er fastlåste i tid og rom og kan endres. Oslo har både lengre og bredere erfaring med å integrere en mangfoldig befolkning. Større bedrifter kan ha bygget opp erfaring i å se kompetanse og egnethet framfor landbakgrunn.

Kompetanse, ikke landbakgrunn som det viktigste

Materialet fra de tre casene viser også eksempler på at det finnes bedrifter i regionene som ser forbi landbakgrunn og er åpne for alle med relevant kompetanse.

De er en av oss. De er som alle andre, på lik linje med oss, helt vanlig ... Vi er samme gjeng. (Bedriftsleder)

For å overleve som kompetansebedrift i utkant-Norge var bedriften opptatt av å se mulighetene blant kompetente arbeidstakere framfor å vurdere personer ut fra gruppekjenntegn. Bedriften verdsatte kompetanse og faglig interesse blant arbeidstakere som langt viktigere enn landbakgrunn. Resultatet var kvalifiserte ansatte og ansatte med flyktningebakgrunn fra land utenfor Europa.

Sosial dumping vs. sosial jumping ble diskutert i kunnskapsoppsummeringen (kap. 6.4). I de empiriske casestudiene har vi ikke fokusert på dette. På den annen side viser enkeltteksempler at synlige innvandrere med flyktningebakgrunn *kan* gjøre karriere. Et annet forhold som er vesentlig å ta med seg, er at Norge har en sammenpresset lønnsstruktur, noe som betyr at folk med lave kvalifikasjoner, eller i lavt betalte jobber, har relativt sett gode lønninger, sammenlignet med lønnsnivået for tilsvarende jobber i mange andre land. Det betyr at folk som bor i regioner utenfor de store byene og som ønsker det, har mulighet til å kjøpe seg bolig. Et sentralt spørsmål knyttet til det delte arbeidsmarkedet er om kvalifiserte innvandrere som begynner nederst i systemet, over tid kan få en jobb som er mer tilpasset deres kvalifikasjoner og ambisjoner. Viktigere er om deres barn i praksis har lik mulighet for å få uttelling for utdanning som majoritetsbefolkningen. En ny ph.d.-avhandling har undersøkt arbeidsmarkedssuksess blant barn av innvandrere og sosial mobilitet på tvers av generasjoner (Hermansen, 2015). Et hovedfunn er at barn av innvandrere opplever solid oppadgående mobilitet sammenlignet med sine foreldre. Etterkommerne gjør det som oftest like bra eller bedre enn tilsvarende jevnaldrende med majoritetsbakgrunn. Inntektsfordelingen blant norskfødte etterkommere nærmer seg den vi finner i den norske majoritetsbefolkningen.

Fortrengning

Data som viser et delt arbeidsmarked, at innvandrere ofte er overrepresentert i visse bransjer eller virksomheter og at de befinner seg relativt lavt nede i interne hierarkier, reiser også spørsmål om omvendt fortrengning. Tar de jobber som majoritetsbefolkningen ikke vil ha, som unge i mindre grad finner attraktive, eller fortrenger de for eksempel arbeidsledige nordmenn?

I kunnskapsstatusen fant vi lite forskning om hvorvidt innvandring bidrar til fortrengning i arbeidsmarkedet. Vi spurte derfor om dette i spørreundersøkelsen til dem som ble invitert på arbeidsseminarene. Tilbakemeldingen var at dette ikke oppleves som et stort problem i næringslivet og i offentlig sektor i de tre regionene.

Tabell 3.5 *Hvor enig er du i følgende påstand: Innvandrere tar jobber fra andre, for eksempel ungdom. Prosent.*

	Notodden-regionen N=33	Ulsteinvik-regionen N=14	Lenvik-regionen N=17
Helt enig	3	0	0
Litt enig	3	15	14
Litt uenig	14	8	21
Helt uenig	72	69	57
Vet ikke	7	8	7

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Rundt 70 prosent av dem som har svart i Notodden- og Ulstein-regionene, er helt uenig i at innvandrere tar jobber fra andre. I Lenvik-regionen er også over halvparten av samme mening, men her er det en større andel som er usikre på om dette skjer, rundt 35 prosent. Det vi finner fra arbeidsseminarene og intervjuene i Lenvik-regionen, er at det kan være konkurranse om jobber med lave eller ingen krav til kompetanse. Konkurransen ser snarere ut til å være mellom kategorier av innvandrere – arbeidsinnvandrere og flyktninger – heller enn mellom innvandrere og innfødte.

3.9 Arbeidsmiljø og arbeidskultur

Innvandrere i Norge har relativt høy sysselsetting selv om det finnes uønskete forskjeller mellom grupper. Et mål med denne studien er å få større innsikt i hva som kan bidra til høyere sysselsetting av innvandrere som står *utenfor* arbeidsmarkedet, men også hvordan innvandrere som *er* i arbeidsmarkedet får utnyttet sin kompetanse.

Nøkkelaktører vi snakket med i casestudiene var opptatt av om de *trodde* potensielle arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn ville passe inn i bedriftens sosiale liv og arbeidskultur. Ville ansatte med innvandrerbakgrunn forstå og være lojale mot den norske arbeidskulturen generelt og gjøre sitt for å bli del av arbeidskulturen i bedriften spesielt?⁷ Hvis arbeidsgiver hadde flere arbeidssøkere å velge imellom, var det størst sjanse for at den som arbeidsgiver trodde ville passe best inn, ville få jobben.

Å passe inn i arbeidskulturen er viktig både for effektiv gjennomføring av arbeidet og for deling av taus kunnskap knyttet til arbeidsoppgavene. Taus kunnskap kan forstås som ikke nedfelte, erfaringsbaserte måter å gjøre ting på (Giskeødegård, 2015). Dette er kunnskap som overføres og læres ved at man deltar i konkrete arbeidsprosesser og utveksler synspunkter og erfaringer i uformelle settinger på arbeidsplassen, for eksempel i garderoben, ved kaffemaskinen eller i lunsjen.

Å bli del av arbeidsmiljøet vil si å lære arbeidskulturen

Å bidra inn i arbeidskulturen krever trygghet, interesse og kulturell kompetanse. I denne sammenhengen kan kulturell kompetanse defineres som summen av alle de erfaringer, kunnskaper og verdier som den enkelte bærer med seg og handler på grunnlag av (Eriksen og Sørheim, 1994). Dette innebærer at kultur erverves, videreutvikles og endres i samkvem mellom mennesker, avhengig av hva slags samkvem man inngår i. I en bedrift vil vekslingen mellom å delta i ulike faglige og sosiale sammenhenger bidra til at ansatte kan dele kompetanse om både fag og taus kunnskap om arbeidsmiljøets kulturelle koder, som er relevant på arbeidsplassen.

⁷ En norsk studie fra 2000 viser at arbeidsgivere så på antakelser om tilpasning til arbeidskultur som minst like viktig, eller viktigere enn kompetanse (Rogstad, 2000)

Fra spørreundersøkelsen til de som ble invitert på arbeidsseminar, kommer det fram at ulik arbeidskultur og språkproblemer er det som oppleves som *mest negativt* ved det å ha ansatte med innvandrerbakgrunn. Disse faktorene kan gjøre det vanskelig å bli del av en felles arbeidskultur. Dette oppleves som mer utfordrende i Ulstein enn i de to andre regionene. Grunnen kan være at det der er mange arbeidsinnvandrere i verftsindustrien og mange som kommer via bemanningsbyråer. Som kjent har ikke arbeidsinnvandrere rett på språkopplæring på samme måte som flyktninger. I verftsindustrien jobbes det skift, noe som også kan vanskeliggjøre deltakelse på norskkurs utenom arbeidstid.

Det ble også stilt spørsmål om positive erfaringer for virksomhetene ved å ha ansatte med innvandrerbakgrunn.

Tabell 3.6 *Dersom erfaringene med å ha innvandrere ansatt er positive, hvilke fordeler har du erfart? Flere svar mulig. Prosent.*

	Notodden- regionen N=33	Ulsteinvik- regionen N=14	Lenvik- regionen N=18
Bedre arbeidsmiljø	26	31	47
Bedre kundekontakt	19	15	13
Bedre tilpassete tjenester	19	23	33
Bedre kvalitet på tjenestene	29	7	27
Økt produktivitet	16	7	7
Økt kapasitet	16	15	0
Språk og kulturkompetanse	58	54	80
Annet	3	0	20
Vet ikke	29	39	7

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Det som slår ut som mest positivt i alle regionene er at innvandrere i virksomheten gir verdifull språk- og kulturkompetanse. Bedre arbeidsmiljø blir også framhevet, men i mindre grad, og da særlig i Lenvik-regionen. Når det gjelder om tjenestene blir bedre tilpasset eller får bedre kvalitet, mener en noe lavere andel dette, mellom 19 og drøyt 30 prosent. Ulstein-regionen skiller seg ut ved at det er svært få som opplever at

innvandrere bidrar til å bedre kvaliteten på tjenestene, bare 7 prosent mener det.

En relativt stor regional kompetansebedrift i Lenvik-regionen rapporterte om positive erfaringer knyttet til å ha ansatte med innvandrerbakgrunn. Bedriften var opptatt av å ansette folk basert på kompetanse, uavhengig av bakgrunn. Dikotomien norsk – innvandrere ble opplevd som lite relevant. De forventet at folk som kom til Norge, hadde egeninteresse av å lære seg språket. Bedriften var opptatt av at alle ansatte måtte kunne snakke på norsk om sine fagområder og med kunder. En sjømatbedrift fortalte om hvordan ansatte lærte seg norsk. En gruppe flyktninger med samme landbakgrunn jobbet med dette i lunsjen, mens en familie som jobbet kveldsskift, begynte på norskundervisning på Voksenopplæringen i kommunen. I begge bedriftene mente ledelsen at uformell samhandling med kollegene i arbeidstiden var en måte å tilegne seg arbeidskulturen og faget på, fordi man får del i kulturen gjennom bruk av språket. Alle hadde medansvar for at slik uformell samhandling fungerte.

Fra NHO regionalt i nord ble det meldt at små bedrifter var mer sårbare og måtte forutsette at folk fungerte fra første dag. Å ansette folk kunne oppleves som risikofylt hvis man var usikker på om språk og kultur fungerte på arbeidsplassen. Små bedrifter uten HR-avdelinger har ressurser til opplæring første dagen, men må deretter forutsette at ansatte spør hverandre om de har behov for hjelp. Små bedrifter som har dårlige erfaringer med tidligere ansatte med innvandrerbakgrunn, kunne «ha lært» at dette får vi ikke til. Slike erfaringer påvirket motivasjonen for å ansette innvandrere eller ha flyktninger på språkpraksis. Kunnskapen om dette bidro til at de som skulle formidle innvandrere til arbeidslivet, var opptatt av å forsøke å skaffe rett person til rett plass. Dette viser også at det i små bedrifter med færre ansatte er mer kritisk og personavhengig hvordan innvandrere integreres i arbeidskulturen.

Mot et mer flerkulturelt og internasjonalt arbeidsmiljø

Inntrykket fra de tre regionene er at bedrifter som var internasjonalt orienterte, og som var avhengig av mange ansatte, så på utviklingen i retning av en mer internasjonal arbeidstokk som det alminnelige og noe bedriftene måtte lære å forholde seg til. Dette var mest tydelig i Ulstein-regionen, hvor det var flere slike

bedrifter, og hvor mange norske selv hadde jobbet ute. Der ble det framhevet som et gode at kulturmangfoldet blant de ansatte bidro til å påvirke bedriftskulturen. Lignende erfaringer ble framhevet i en bedrift i Lenvik-regionen. Bedriften hadde etablert kontorer i utlandet og var opptatt av å utvikle bedriften internasjonalt. Det betydde blant annet at en sentral medarbeider hadde tatt teknologiutdanning i Kina og lært seg både kinesisk og russisk. Ansatte med bakgrunn fra f.eks. Russland hadde vært med på å bygge opp bedriften der. På den måten ble deres kulturelle kompetanse en styrke for bedriften.

Studien til Giskeødegård (2015) fra et verft i Ulstein viser at midlertidig ansatte bidrar med verdifull taus kunnskap inn i produksjonsarbeidet på verftet. En annen studie fra verftsindustrien viser imidlertid at arbeidsinnvandrere brakte med seg en annen arbeidskultur. De var mindre vant til å jobbe selvstendig og handle på eget initiativ, og de var mer spesialiserte. Det siste betydde at de behersket færre arbeidsoppgaver enn det som er vanlig blant norske verftsarbeidere (Ødegård, 2014).

I Notodden-regionen ble flerkulturell kompetanse i bedriftene framhevet som et gode som kunne gjøre det lettere å ansette flyktninger. På den annen side kunne fremmedfrykt og skepsis blant arbeidsgivere og for eksempel ansatte i NAV, bidra til at innvandrere, og spesielt flyktninger, fikk større vansker med å få innpass på arbeidsmarkedet. En NAV-ansatt i Lenvik-regionen var imidlertid opptatt av at innvandrere nå skulle være en alminnelig del av arbeidsmarkedet. Hun sa: «Sånn skal det være i Norge i dag, fargerikt fellesskap.» Hun la også til at hun syntes jobben ble mer spennende med folk fra mange land. Det at brukergruppen som oppsøkte NAV var blitt mer sammensatt, bidro til kompetanseutvikling og læring for henne selv.

Bevisst ledelse og motiverte ansatte

Ingen av informantene i denne undersøkelsen forutsatte at innvandrere uten arbeidserfaring i Norge skulle være fullt innforstått med den lokale arbeidskulturen. De forutsatte imidlertid at innvandrene skulle være motivert for å lære og delta på det som krevdes for å fungere godt i jobben. Større bedrifter var også tydelige på at en multietnisk arbeidsstokk gjorde det nødvendig med en mer tydelig og tilstedeværende ledelse. Man kan ikke forutsette at den tause kunnskapen om norsk arbeidsliv og

lokal arbeidskultur skal være til stede hos alle. En bedrift som praktiserer prøvetid på 3 måneder, fortalte at noen få hadde måttet gå fordi de ikke fungerte. En hadde fått en annen jobb i lokalsamfunnet gjennom personalsjefens nettverk. Personalsjefen var opptatt av at lunsjen og andre sosiale anledninger var arenaer for kulturmøter. Det ble snakket om velferdsordninger og forutsetningene for å få disse, både uformelt og i mer formelle sammenhenger. Egenmelding ved sykdom forutsatte for eksempel gjensidig tillit og at ordningen ikke ble utnyttet. Bedriften var avhengig av at folk var på jobb og folk utenfra ble ansett som en mulighet for bedriften. Mottoet var: Vi klarer å få det till! En forklaring de oppga på hvorfor de langt på vei har lyktes, var at bedriften var opptatt av ryddige arbeidsforhold for alle ansatte. Alle hadde kontrakt og tarifflønn, og de ansatte ble oppfordret til å fagorganisere seg. Sesongarbeiderne kom tilbake år etter år.

3.1 Etablering av egen virksomhet

Motivene som ligger bak det å starte egen bedrift, kan både knyttes til egen sysselsetting og til det å fylle en nisje i et lokalt/regionalt arbeidsmarked. Det kan handle om å etablere en bedrift som skal produsere noe som mangler og etterspørres lokalt, eller om å skape et behov for varen eller tjenesten. En nyetablert bedrift kan selvsagt også rette seg mot et marked utenfor det lokale. I kunnskapsoppsummeringen (Søholt mfl., 2014) fant vi at det å etablere egen bedrift i distrikts-Norge kunne tjene flere formål. Det kan dreie seg om å starte egen bedrift for å kunne holde på med noe man har lyst til å holde på med, det kan være en vei ut av arbeidsledighet, det kan være en måte å unngå arbeidsledighet på og det kan være nødvendig for å kunne bo et sted i utkant-Norge med få arbeidsplasser (Munkejord, 2014). Det kan også være en metode for å unngå å bli utsatt for forskjellsbehandling og utestengning fra arbeidsmarkedet.

I de tre casene vi har studert i denne delen av prosjektet, fikk vi begrenset med kunnskap om etablerere med innvandrerbakgrunn. Det mest slående eksemplet var en tidligere bankmann fra Spania som hadde etablert et boligbyggeselskap i en liten kommune i Lenvik-regionen. På intervju tidspunktet var han i gang med å planlegge renholdsfirma. Begrunnelsen var at det ikke fantes renholdsfirma i kommunen, og at flyktninger lokalt hadde

etterspurt denne type jobb. Inntrykket fra denne etablereren var at drivkraften var todelt: å skape en jobb til seg selv og dessuten bidra med noe som var nyttig for lokalsamfunnet hvor han bodde. Å bidra til lokalsamfunnsutvikling samstemmer med noen av funnene til Munkejord (2014).

Næringshager kan spille en viktig rolle i etableringen av nye bedrifter. I Senja Næringshage ble det fortalt at de ikke hadde spesielt fokus på innvandrere, virksomheten rettet seg mot alle. Men de hadde hatt etablererkurs på engelsk, noe som hadde vært populært blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. De hadde også hatt kurs på engelsk for flyktninger om det «norske systemet». Næringshagen bidrar også med konkret veiledning til igangsettere. Fra en av kommunene ble det foreslått å etablere stipendordning for dem som starter egen bedrift i distrikts-Norge. Det kan være et lite insitament for å få folk til å skape sin egen arbeidsplass og få flere innvandrere til å bli boende.

Få av våre informanter hadde mange eksempler på bedrifter startet av innvandrere. Det var snakk om drift av restaurant og renholdsfirma. Fra andre parallelle prosjekter vet vi at innvandrere også har etablert snekker- og tømmerbedrifter, frisører, regnskapsfirmaer, boligutleiefirmaer og butikker.⁸ På mindre steder er alle arbeidsplasser viktige. Bedrifter som i tillegg henvender seg ut i lokalsamfunnet og tilbyr nye tjenester og service, kan ha stor betydning for utvikling av stedet.

3.2 Oppsummering

Analysen av registerdata som omfatter alle i alderen 25–60 år bosatt i BA-regionene Notodden, Lenvik og Ulstein, viser at sysselsettingen blant innvandrere varierer mellom ulike innvandrergupper, mellom kvinner og menn og med økende botid. Innvandrerkvinner har lavere sysselsetting enn menn, og flyktninger har lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og nordiske innvandrere med tilsvarende utdanningsnivå og botid. Registerstudien bekrefter at Notodden har lavere sysselsetting for innvandrere enn de to andre regionene når vi kontrollerer for sammensetningseffekter. Sammenlignet med

⁸ [Prosjekt innvandrere i Distrikts-Norge](#)

de andre regionene har innvandrerkvinner størst sjanse for å være i arbeid i Lenvik, mens for innvandrer menn er oddsene best i Ulstein.

Vi finner at innvandrere, i alle regionene, er sterkt overrepresentert i manuelle yrker og yrker uten krav til utdanning. Blant innvandrerkvinner er rengjøringsarbeid, pleie- og omsorgsarbeid og hjelpepleien mest utbredt. Blant innvandrer menn finner vi mange som jobber innen verftsindustrien i Ulstein og marin sektor i Lenvik.

Registeranalysen tyder på at det er betydelig overkvalifisering blant innvandrere i alle de tre regionene. Om lag hver fjerde innvandrер med høy utdanning er ansatt i en jobb som har lave eller ingen krav til utdanning.

Bortsett fra et eksempel på offentlig–privat samarbeid ser det ikke ut til at det å etablere egen bedrift er en utbredt tendens per i dag. Det har imidlertid vært stor interesse for å delta på kurs for etablerere, noe som kan tyde på at det er et potensial for flere gründere blant innvandrere.

Inntrykket fra kunnskapsoppsummeringen om at arbeidsmarkedet er delt, bekreftes. I tillegg til å være opptatt av kompetanse, framheves det at arbeidsgivere er opptatt av om arbeidstakere med innvandrerbakgrunn vil passe inn i arbeidsmiljøet. Ansettelser skjer ofte via nettverk. Det er derfor stort fokus på at innvandrere må bli en del av lokale nettverk for letter å få innpass på arbeidsmarkedet. Noen steder rekrutterer arbeidsinnvandrere andre med samme landbakgrunn. Dette kan bidra til å fortrenge flyktninger fra jobber med lave krav til kompetanse.

Flerkulturelt arbeidsmiljø og flerkulturell kompetanse i virksomhetene ble trukket fram som et gode, selv om det krevdes innsats for å få det til å fungere. Ansattes språk og kulturkompetanse kunne spille positivt inn for internasjonale bedrifter og for kommunal virksomhet med brukere med innvandrerbakgrunn.

Bedrifter som hadde erfaring med en flerkulturell arbeidsstokk, hadde lært at det stilte nye krav til ledelse. Bevisst tilstedeværelse, tydelig ledelse og kontinuerlig formidling av normer knyttet til

arbeidslivet var viktig for å skape et godt arbeidsmiljø preget av tillit og lojalitet.

4 Kompetanse og kvalifisering – bidrag til å redusere barrierer?

Det hevdes gjerne at språk er nøkkelen til arbeidsmarkedet. Mange innvandrere som kommer til Norge vil etter ankomsten ha utilstrekkelige språkkunnskaper. Det å beherske språk og kommunikasjonen i arbeidslivet handler imidlertid om mer enn å lære norsk. Det handler også om å forstå sosiale og kulturelle koder, uskrevede regler og samværsformer. Ved siden av språkbarrierer vil mange innvandrere oppleve at den formelle utdanningen og yrkeserfaringen de har, ikke blir anerkjent på samme måte som i opprinnelseslandet. Dette handler om at mye formell- og realkompetanse er landspesifikk, og at det kan ta tid å få denne kompetanse godkjent og anerkjent.

Det norske arbeidsmarkedet preges av høy lønnskomprimering, og lønn er i stor grad regulert gjennom sentraliserte forhandlinger mellom arbeidslivets parter. En smal lønsspredning som den vi har i Norge, kan skape barrierer for mindre produktive jobbsøkere. Et regulert arbeidsmarked byr på liten mulighet for å tilby sin arbeidskraft til lavere pris. Sterkt stillingsvern innebærer at både ansettelser og oppsigelser er kostbare og arbeidsgivere er dermed mindre risikovillige. Hvis innvandrere er, eller oppfattes som, mindre produktive, vil arbeidsgivere kvie seg for å ansette dem.

4.1 Formell kompetanse avgjør

Et hovedbudskap fra undersøkelsen er at arbeidslivet blir stadig mer kompetansekrevenende, underforstått at mangel på formell kompetanse bidrar til å vanskeliggjøre innvandreres innpass på arbeidsmarkedet. Samtidig vet vi at det er en høyere andel

innvandrere med høy utdanning enn innfødte i rurale områder i Norge (Søholt mfl., 2014). Andre studier tyder på at det varierer hvorvidt innvandreres kompetanse vurderes som relevant. I en tidligere studie kom det fram at mens høyskoleutdanning påvirker jobbsannsynligheten positivt for innfødte, hadde slik utdanning negativ effekt for søkere med bakgrunn fra Afrika, Asia og Øst-Europa (Kvinge og Djuve, 2006). Det kan også se ut til at det er mangelfull kunnskap lokalt om den kunnskapsressursen som innvandrere kan representere (Søholt mfl., 2012). Dette bekreftes på mange måter i spørreundersøkelsen til dem som var invitert på arbeidsseminar. Der mente mellom 43 og 54 prosent av respondentene at kartlegging av innvandreres kompetanse var blant det viktigste for å få flere innvandrere i jobb i regionen. Troen på kartlegging som virkemiddel var størst i Ulstein og lavest i Lenvik-regionen.

«Det er det som står på papiret som tel» var gjennomgangstonen i alle tre regioner. Fra informanter som har i oppgave å få folk i jobb, ble det beskrevet som en barriere at formal kompetanse prioriteres framfor realkompetanse. Årsaken til prioriteringen er blant annet mangel på ordninger for å teste realkompetansen. Det kan bidra til at innvandreres medbrakte kompetanse blir usynliggjort, noe som den enkelte kan oppleve som demotiverende, samtidig som lokalt arbeidsliv kan gå glipp av verdifull kompetanse.

Tabell 4.1 *Hva er de største utfordringene med å få integrert innvandrere på arbeidsmarkedet i din region? Flere svar mulig. Prosent.*

Type virksomhet	Notodden-regionen N=33	Ulstein-regionen N=14	Lenvik-regionen N=17
Ingen spesielle utfordringer	10	15	14
Innvandrere har generelt dårlige norskkunnskaper	59	85	57
Innvandrere har i liten grad relevant kompetanse	35	23	14
Innvandrere er ikke tilstrekkelig motivert til å jobbe	17	0	0

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Tabellen over bekrefter at dårlige norskkunnskaper blant innvandrere er det som oppleves som den største barrieren i integreringen av innvandrere på arbeidsmarkedet. Dette trekkes særlig fram i Ulstein-regionen. Her er de største gruppene arbeidsinnvandrere. De har verken krav på eller plikt til norskundervisning. Mange jobber i tekniske fag i industrien hvor oppgavene kan gjennomføres uten store norskkunnskaper. At bedre norskkunnskaper etterlyses kan bety at det er ønskelig at de kunne vært bedre integrert i arbeidsmiljøet. Andre studier har pekt på at det bidrar til effektivitet (Ødegård og Andersen, 2011). I de tre casene ble det uttrykt et behov for at arbeidsinnvandrere lettere skulle få tilgang til norskundervisning.

Det er bare i Notodden-regionen at noen mener at innvandrere ikke er tilstrekkelig motivert til å jobbe. I en kommentar fra en rådgiver i denne regionen trekkes det fram at dette kan gjelde noen, men at det ikke er det generelle inntrykket. Det tilføyes at liten motivasjon for å jobbe utenfor hjemmet kan skyldes kulturforskjeller, hvor kvinner med omsorgsoppgaver har problemer med å se seg selv som yrkesaktive. Et annet moment som trekkes fram, er velferdsordninger som gir få insentiver for yrkesdeltakelse blant dem som i praksis kun har tilgang til jobbene med lavest lønn.

Det er en mindre andel som mener at innvandrere mangler relevant kompetanse. Her er andelen størst i Notodden-regionen. I denne regionen er det relativt sett flere flyktninger, og deltakerne på arbeidsseminaret var hovedsakelig opptatt av denne gruppen. I de to andre regionene var det fokus på arbeidsinnvandrerne. I alle tre regionene viser kommentarene fra spørreundersøkelsen at ingeniører og sykepleiere er den arbeidskraften det er vanskeligst å få tak i. Lenvik-regionen mangler også folk med høyere administrativ utdanning og lærere. I Notodden-regionen etterlyser man i tillegg arkitekter og førskolelærere. Alle disse yrkene krever høyskole- eller universitetsutdanning som er godkjent i Norge. For at flyktninger som ikke allerede har slik utdanning skal kunne bidra på denne delen av arbeidsmarkedet, kreves det en god introduksjonsordning som kvalifiserer folk til overgang til relevant videreutdanning.

Ut fra forestillingen om at innvandrere mangler relevant formalkompetanse for det lokale og regionale arbeidsmarkedet, ble kompetansebygging et sentralt tema i alle de tre regionene. Kompetansekartlegging og kvalifisering ble knyttet til hva som var mulig å få til lokalt. Her spilte introduksjonsprogrammene, NAV, bedriftene og lokale utdanningsinstitusjoner en rolle.

Antatt mangel på kompetanse i den lokale innvandrerbefolkningen passer dårlig med at det er få jobber som ikke krever formell kompetanse. Jobber i helse- og sosialsektoren, i renhold og i butikk og service krever alle fagbrev, hevdes det fra informantene. I denne sammenhengen oppleves det som en hindring at det kan være både vanskelig og tidkrevende å få godkjent utenlandsk utdanning og kompetanse.

4.2 Introduksjonsprogram

I 2003 ble introduksjonsloven vedtatt, og året etter ble introduksjonsordningen innført. Innføringen førte til en gjennomgripende reform av integreringspolitikken for flyktninger. Med introduksjonsloven ble kommuner som bosetter flyktninger, pålagt å tilrettelegge introduksjonsprogram og å utbetale introduksjonsstønad til deltakerne. Kommuner ble pålagt å tilby nyankomne flyktninger et heldags introduksjonsprogram i inntil 2 år, som skal gi flyktninger og familiegjenforente til flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og

forberedelse til deltakelse i yrkeslivet eller videre utdanning (BLD, 2012). Det framgår av rundskriv til introduksjonsloven at formålet med introduksjonsprogrammer er å tilby deltakerne helhetlig kvalifisering uten dødtid mellom tiltakene, brukermedvirkning, individuell tilpasning og rask overgang til ordinær utdanning og yrkesliv (BLD, 2015).

I rundskriv fra 2015 skisserer myndighetene viktigheten av et velfungerende samarbeid mellom kommune, NAV lokalt og Voksenopplæringen for å sikre en klar ansvarsdeling, unngå dobbeltarbeid og bidra til et effektivt og målrettet introduksjonsprogram for den enkelte deltaker (ASD, 2007). Til tross for slike føringer står norske kommuner svært fritt til å velge hvordan de vil organisere arbeidet, og hvilke kommunale institusjoner som skal ha hovedansvar for introduksjonsprogrammer, sammenlignet med i våre naboland Sverige og Danmark (Hernes og Tronstad, 2014).

I dette handlingsrommet ligger det mange muligheter, men også mange potensielle fallgruver som kan lede til store forskjeller i resultat for deltakerne og ineffektiv organisering av introduksjonsprogrammet.

Tidligere analyser gir grunnlag for å anta at det er et stort potensial for at introduksjonsprogrammet kan gi bedre resultater dersom aktørene lokalt samarbeider bedre. En kvantitativ studie finner store forskjeller i resultater mellom ulike kommuner, og forskjellene kan i liten grad forklares av deltakernes sammensetning eller lokalt arbeidsmarked (Tronstad 2015, (Lillegård og Seierstad, 2013)

I en rapport fra Rambøll konkluderes det med at flere deltakere vil kunne gå over til arbeid eller utdanning etter avsluttet program dersom man forbedrer samarbeidsrelasjonen mellom voksenopplæringen og enheten i kommunen/NAV som har ansvar for forvaltningen av introduksjonsordningen (Rambøll, 2011). Det fremheves også at samarbeidet med NAV ikke utnyttes i tilstrekkelig grad i de kommunene hvor forvaltningen av introduksjonsprogrammet er lagt utenfor NAV. Et formalisert samarbeid, felles resultatfokus og individuell tilpasning vil gjøre programmet mer målrettet for deltakerne (Rambøll, 2011).

En nyere evaluering av introduksjonsprogrammer i de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, har blant annet undersøkt organiseringen av introduksjonsprogrammene og resultatoppnåelsen i introduksjonsprogrammene, herunder hva som påvirker resultatoppnåelse (Ideas2Evidence, 2014). Analysen viser at de fem storbyene har organisert arbeidet med introduksjonsprogrammene på ulikt vis. Konklusjonen som kan trekkes angående organiseringen, er at viktigere enn *hvor* introduksjonsprogrammet er organisert, er *hvordan* man organiserer seg (Ideas2Evidence, 2014).

I 2007, relativt raskt etter innføringen, gjennomførte Fafo en evaluering av introduksjonsordningen. Funnene her tyder på at kommuner som har resultatmål, også arbeider mer systematisk med introduksjonsprogrammet gjennom at de har bredere tiltaksvifte, tettere oppfølging og mer formelle rutiner for utforming og revisjon av individuelle planer (Kavli, Hagelund, og Bråthen, 2007). I 2010 gjennomførte Fafo en undersøkelse om kvinner i introduksjonsprogrammet, med særlig fokus på irakiske, afghanske og somaliske kvinner. I rapporten avdekkes det en rekke lokale variasjoner knyttet til innholdet i introduksjonsprogrammet. Det store flertallet av kvinnene i målgruppen fikk ikke språkpraksis i det hele tatt i løpet av programperioden.

Arbeidsseminarene og fokusintervjuene vi har gjort i de tre caseregionene, bekrefter mye av det som er funnet i tidligere forskning om kommunale og regionale utfordringer. Introduksjonsprogrammet har betydelige utfordringer knyttet til å tilby heldags- og helårstilbud for deltakerne, og det er utfordrende å skulle tilby differensierte kvalifiseringstiltak.

4.3 Kompetente og motiverte ansatte i flyktningetjenesten

For å drive godt integreringsarbeid trengs det ikke bare virkemidler og ordninger, men også kompetente og motiverte ansatte. På arbeidsseminaret i Notodden-regionen var det stor diskusjon rundt temaet «rett person på rett plass». Det ble trukket fram at arbeid med integrering i små kommuner er sårbart fordi det er små miljøer og få ansatte. For å lykkes var det viktig å være på jakt etter

de beste kandidatene. Dette var imidlertid ikke alltid praksis. Det ble hevdet at det er lavstatus å jobbe med flyktninger. I spørreundersøkelsen til de som ble invitert på arbeidsseminarene i de tre regionene, var det en liten andel som mente at kompetansen til dem som jobber med kvalifisering, hadde stor betydning for innvandreres muligheter til å komme i jobb. Mellom 41 og 62 prosent mente at ansattes kompetanse hadde noen betydning for innvandreres muligheter til å komme i jobb.

Tabell 4.2 *I hvilken grad påvirker manglende kompetanse i det offentlige tjenesteapparatet som kvalifiserer og formidler innvandrere, innvandreres mulighet til å komme i jobb? Prosent.*

	Notodden- regionen N=33	Ulsteinvik- regionen N=14	Lenvik- regionen N=17
I stor grad	10	14	7
I noen grad	41	50	62
I liten grad	31	21	23
Ingen betydning	7	7	0
Vet ikke	10	7	7

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

I en tidligere studie av bosetting og integrering trekker programrådgiverne selv fram at god kvalitet på norskundervisningen og god kompetanse hos de ansatte, er sentralt for at deltakerne i introduksjonsprogrammene skal komme over i arbeid eller utdanning (Tronstad, 2014). Andre trakk fram at lav kompetanse i NAV lokalt og i kommunale enheter, kunne forsterke uønskete effekter av lav kompetanse i introduksjonsprogrammene.

4.4 Opplæring i bedrift

Opplæring i bedrift var en type tiltak som ble trukket fram som egnet til å kvalifisere innvandrere til deltakelse på det lokale arbeidsmarkedet. En positiv bi-effekt var at gjennom å ha innvandrere i egen bedrift, var det forventet at arbeidsgiversiden ville bli mer positiv til å ansette innvandrere. Ved hjelp av slike tiltak kunne innvandrerne få bygget opp kompetanse tilpasset

bedriftene. Tiltakene som ble nevnt, var i første rekke språkpraksis i bedrift, men også arbeidspraksis, lønnstilskudd og lærlinge plasser.

Språkpraksis

Språkpraksis brukes som en del av Intro for å gjøre flyktningene kjent med arbeidslivet og fremme deres muligheter til å få jobb. Arbeidsgivere har ment at for at flyktningene skal lære språk, må de være med og jobbe, snakke og ta initiativ. Basert på flyktningsgjestenes erfaringer var det derfor viktig å lete etter bedrifter hvor folk ikke jobber alene og hvor de kan inngå i et fellesskap. Flyktningskonsulentene la vekt på at de hadde ansvar for å få språkpraksisene til å fungere.

Skal det (språkpraksis) fungere må jeg finne rett person (flyktning) til språkpraksisen slik at det fungerer på arbeidsplassen og de blir villige til å ta imot flere senere. (Flyktningskonsulent)

Det varierte mellom regionene hvor mye oppfølging og veiledning som var knyttet til språkpraksis. Noen flyktningskonsulenter la vekt på at det var viktig å avklare forventninger på begge sider og følge opp både arbeidsgiver og praktikant. En flyktningskonsulent i Lenvik-regionen understreket at flyktningen måtte være skikket for språkpraksis og kunne kommunisere noe med kolleger. I denne regionen var språkpraksis organisert slik at flyktningen fikk en fadder på arbeidsplassen, som igjen ble fulgt opp av Voksenopplæringen. I Ulstein-regionen kom det derimot fram at det var for lite oppfølging av flyktninger på praksisplass. I Notodden-regionen var det derimot tett dialog med næringslivet og til dels kommunene rundt språkpraksisplasser. I enkelte kommuner i Notodden-regionen ble det trukket fram at NAV hadde begrenset med midler til arbeidspraksisplasser.

Fra arbeidsgiversiden i kommunale enheter i Notodden-regionen kom det dessuten fram at språkpraksisplasser hadde vist seg å være en mulig rekrutteringskilde for lokal arbeidskraft. Språkpraksis senket terskelen for å ansette flyktninger. I følge arbeidsgiverne endret de syn på flyktninger ved å ha dem i praksis. Flyktningene gikk fra å være statistikk til å bli personer.

Innvandrere som har hatt språktrening har mye lettere for å få jobb, og det er behov for arbeidskraft. Dette gjelder ikke bare flyktninger, vi har også gode

erfaringer med familieinnvandrere (Virksomhetsleder for skole)

Arbeidsgiverne trakk fram at flyktninger og andre innvandrere kunne bidra positivt gjennom å ha annen språk- og kulturbakgrunn. De kommunale virksomhetene hadde behov for arbeidskraft og ble gjennom praksisplassene kjent med lokal, stabil arbeidskraft. Fra helse- og sosialsektoren ble det trukket fram at språkkompetansen til flyktningene var viktig ettersom kommunene hadde begynt å få pleietrengende med samme språkbakgrunn.

Språkpraksis i bedrift var det foretrukne virkemidlet. Der det var for få plasser fikk noen arbeidspraksisplass i stedet. Næringslivet stilte opp med språkpraksisplasser, særlig i Lenvik- og Notodden-regionene. Det ble hevdet at dette også var en måte bedriftene kunne skaffe seg gratis arbeidskraft på.

Språkpraksis leder ikke direkte til arbeid

Det var imidlertid få av de private bedriftene som ansatte dem som hadde vært i praksis, umiddelbart. Det ble ytret ønske om at kommunene skulle ta større ansvar og åpne for å utvide tilbudet om praksisplasser. Mer bruk av ulike former for praksisplasser ble trukket fram som et godt kompetansehevende tiltak i alle kommuner som tar imot flyktninger. En metastudie av effektene av praksisplass for innvandrere, viste at sannsynligheten for å komme i arbeid i løpet av tiltaksperioden ikke var statistisk signifikant forskjellig fra om man ikke deltok på tiltak. Det var derimot noe større sannsynlighet for å komme seg i arbeid over tid (Kunnskapssenteret, 2015). Dette kan blant annet henge sammen med at man har skaffet seg kontakter og nettverk. Se også kapittel 3.7 og kap. 6).

Andre ordninger for opplæring i bedrift

I en av regionene ble *lønnstilskudd* trukket fram av en lokal arbeidsgiver. Han opplevde at dette var et godt verktøy for å kvalifisere flyktninger til jobb i hans bedrift. Ved hjelp av lønnstilskudd var flyktningen ansatt og under opplæring i bedriften i 2 år. Arbeidsgiver var også opptatt av at ved å kvalifisere flyktningene til jobb, var det større sjanse for at de ville fortsette å bo i kommunen.

Flere *lærlingeplasser* ble nevnt som et ønsket virkemiddel i Notodden-regionen.

I Ulstein-regionen pekte NHO på muligheten for å legge til rette for *hospiteringsordninger* i bedrift. NHO i denne regionen hadde mobilisert 48 mentorer for kvalifiserte innvandrere. For bedriftene var dette en måte å rekruttere kvalifisert arbeidskraft på til bedriftens kjernevirksomhet. I tillegg til at hospiterings- og mentorordninger styrker bedriftene, begynner sosialt medansvar å komme på dagsorden i næringslivet, i følge NHO i regionen.

Et annet forhold som har betydning, er det at Ulstein-regionen har mange store bedrifter som har anledning til å tilby kompetanseheving og læring internt i bedriften. Dette skiller seg fra Notodden og Lenvik-regionene, hvor mange bedrifter er små og har begrenset handlingsrom. En av fiskebedriftene i Lenvik-regionen fortalte imidlertid at ansatte fikk fagbrev i sjømat etter 5 år i bedriften. For de fleste mindre bedrifter må kompetansehevingen skje utenom bedriftene.

4.5 Lokale utdanningsinstitusjoner styrker mulighetene

Regionale utdanningsinstitusjoner kan bidra til å kvalifisere innvandrere lokalt. I Ulstein- og Notodden-regionene ble utdanningsinstitusjoner på forskjellige nivåer og med forskjellige faglige innretninger, vurdert som et regionalt gode. Slike utdanningsinstitusjoner er særlig viktige for flyktninger og arbeidsinnvandrere som har et langsiktig perspektiv på oppholdet. Gode lokale utdanningsinstitusjoner gir mulighet for utdanning og etterutdanning, og de åpner også for at familier kan bli boende mens barna utdanner seg. Dette er et viktig poeng i studien av hvorfor innvandrere velger å bli boende i distrikts-Norge (Søholt mfl., 2012). I Lenvik-regionen var lokale utdanningsmuligheter begrenset etter videregående skole, selv om det ble fortalt om gode erfaringer med nettbasert/desentralisert utdanning for profesjonsutdanninger som sykepleie og lærerutdanning. Ifølge lokale informanter fungerte dette tilfredsstillende for norske studenter, men ikke like godt for flyktninger.

Vanskelig tilgang til yrkesfagutdanning

Videregående skole er viktig for kvalifisering av mange med innvandrerbakgrunn, uavhengig av alder. Særlig viktig er tilbud om yrkesfag. I Lenvik-regionen var det satt søkelys på manglende tilbud om yrkesfag til voksne innvandrere på stedet.

Fylkeskommunen tilbyr studieverksted med gruppeundervisning og internett i Bardufoss. Det ble hevdet å passe for dem som tar videreutdanning ved siden av jobb, men ikke for flyktninger.

Alternativet var at flyktningene måtte jobbe i 5 år for å få realkompetansevurdering. Systemet oppleves som lite smidig og uheldig, og virker mot sin hensikt når kommunen har behov for helsefagarbeidere, og flyktningene gjerne vil jobbe i denne sektoren.

Bruk av fag i videregående skole som tiltak i introduksjonsprogrammene er generelt svært lite brukt. Det samme er yrkesprøving (Hernes og Tronstad 2014).⁹ Dette til tross for at særlig yrkesfaglig kompetanse etterspørres lokalt.

Alle over 25 år har imidlertid rett til videregående opplæring hvis de har dokumentert grunnskole fra Norge eller annet land.

Alternativt må deres realkompetanse vurderes av kommunen de bor i. Fra informanter i små kommuner kom det fram at det var vanskelig å ha kapasitet til en slik vurdering. En av kommunene nevnte at de ønsket samarbeid med opplæringskontoret. Ifølge opplæringsloven skal utdanningstilbudet være i tilgjengelig avstand. I utkantregioner dreier dette seg spesielt om at det finnes offentlig kommunikasjon. Fra en informant som driver med videregående opplæring for voksne, kom det fram at det var ønskelig at elevene hadde bestått nivå 3 i norsk for at de skulle klare å følge med.

Erfaringen var at det var stort frafall blant dem med dårlige norskkunnskaper. Det var også ønskelig med toårig, forutgående arbeidspraksis tilknyttet det faget man ønsket å ta. Erfaringsmessig var det imidlertid blitt vanskeligere å få slik praksis, og derfor var ikke dette et absolutt krav.

⁹ Bare 3 prosent av menn og 2 prosent av kvinner har hatt fag i videregående skole som tiltak i introduksjonsprogrammet. Likeledes har bare 1 prosent av henholdsvis kvinner og menn hatt yrkesprøving i introduksjonsprogrammet i 2013.

4.6 Oppsummering

Felles for alle tre regionene er at hele arbeidsmarkedet har blitt mer kompetansekrevenne. Dette vanskeliggjør mange innvandreres innpass på arbeidsmarkedet. Det etterlyses bedre og mer tilgjengelige ordninger for kartlegging av formell kompetanse og realkompetanse. Uten realkompetansevurdering kan innvandreres reelle kompetanse bli usynliggjort, og regionen kan gå glipp av verdifull arbeidskraft.

Introduksjonsprogrammet er et av de viktigste virkemidlene for å gi flyktninger grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem for deltakelse i yrkeslivet eller videre utdanning. Kommunene står relativt fritt i hvordan de vil organisere programmene. Arbeidsseminarene og fokusintervjuene vi gjorde i de tre caseregionene, bekrefter mye av det som er funnet i tidligere forskning om kommunale og regionale utfordringer knyttet til gjennomføring og måloppnåelse i introduksjonsprogrammene. Det er knyttet betydelige utfordringer til introduksjonsprogrammet når det gjelder heldags- og helårstilbud for deltakerne, og det byr på vansker å skulle tilby differensierte kvalifiseringstiltak.

Et annet forhold som trekkes fram, er at relevant og etterspurt yrkesfagutdanning må gjøres lett tilgjengelig i lite sentrale regioner. Fag i videregående skole er et svært lite brukt tiltak i introduksjonsprogram generelt. Det er også yrkesprøving. Tilstrekkelige norskkunnskaper er nødvendig for å ta fagutdanning og for å få jobb. Det etterlyses sømløs overgang fra Introduksjonsordningen til NAV og relevante virkemidler for at NAV skal kunne bidra til overgang til arbeidslivet.

Lokale utdanningsinstitusjoner på forskjellige nivåer og med forskjellige fag er særlig viktig for at innvandrere skal kunne ta etter- og videreutdanning. Slike tiltak vil også kunne støtte opp om at folk blir boende.

Opplæring i bedrift ble vurdert som et av de viktigste virkemidlene for å få folk inn på arbeidsmarkedet. Aktuelle ordninger omfatter språkpraksis (introduksjonsprogrammet), arbeidspraksis (NAV), lærlingeplass, hospitering (NHO) og lønnstilskudd. Når de fungerte, ble denne typen ordninger sett på som gunstige for både praktikant og bedrift.

5 Lokalt samarbeid for bedre sysselsetting?

Et viktig spørsmål i denne undersøkelsen er om man kan få til *mer* når det gjelder innvandreres sysselsetting dersom lokale aktører samarbeider. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva som finnes av samarbeid innen de tre BA-regionene for å styrke innvandrernes deltakelse på arbeidsmarkedet. Deretter ser vi på hvordan nøkkellaktører for inkludering på arbeidsmarkedet vurderer mulighetene for mer samarbeid for å fremme sysselsetting blant innvandrere i regionen.

Lokale aktører er i denne sammenheng private og offentlige aktører innen samme BA-region og andre regionale aktører som kan ha interesser i BA-regionen. Samarbeidet kan være innen samme kommune, på tvers av kommuner og på tvers av offentlig og privat virksomhet. Dette var ett av temaene på arbeidsseminarene i Notodden- og i Ulstein-regionene. Der satt aktører fra ulike sektorer og virksomheter i de fire forskjellige kommunene i hver BA-region sammen for å diskutere barrierer og muligheter.¹⁰ I Lenvik-regionen ble aktørene intervjuet hver for seg og ble ikke på samme måte utfordret av gruppedynamikken til å reflektere over potensialet ved samarbeid.

5.1 Ulike aktørers ståsted og interesse

Dersom samarbeid innen BA-regioner forventes å fremme innvandreres sysselsetting, forutsetter det at lokale aktører har målsettinger som kan bidra til dette. Et viktig spørsmål er hvordan

¹⁰ For nærmere beskrivelse av hvem som deltok på arbeidsseminarene i Notodden- og i Ulstein-regionene, samt hvem som ble intervjuet i Lenvik-regionen, se kapittel 1.4.

ulike aktører som kommer fra forskjellige samfunnsfelt, og som ikke tidligere har samarbeidet eller ikke har samarbeidet om å fremme innvandreres sysselsetting regionalt, kan finne sammen, etablere relasjoner og finne fram til gode måter å samarbeide på. Dette kan i seg selv kalles for nyskapende virksomhet og sammenlignes med innovasjon. Begrepet *systemisk innovasjon* handler om utvikling av nye eller forbedrete relasjoner og samhandlingsmønstre mellom aktører (Gundersen og Onsager, 2011).

Med samarbeid mener vi alt fra informasjonsdeling, løse nettverk og koordinering til konkret, formalisert samarbeid om mål eller oppgaver. Samarbeid kan ta ulike former og foregå mellom enheter i en kommune, mellom kommuner og mellom aktører i privat og offentlig virksomhet på forskjellige regionale nivåer og med aktører i sivilsamfunnet.

Aktører som inngår i nettverk, koordineringsrelasjoner og samarbeid har forskjellig ståsted og derved ulike handlingsmuligheter. Handlingsmulighetene er styrt av ulike styringslogikker knyttet til de forskjellige sektorene og politikkområdene. Samarbeid mellom aktører og institusjoner med ulike og kan hende motstridende styringslogikker, kalles ofte for *hybride* uformaliserte eller formaliserte lokale samarbeid (Hanssen, Hovik, og Hundere, 2014). For eksempel er NAV strengt regelstyrt, introduksjonsordningen er mål- og resultatstyrt med stort rom for hvordan kommunene vil organisere arbeidet. Næringslivet er styrt av markedet – tilbud og etterspørsel med fokus på produksjon, effektivitet, utviklingsbehov og behov for kompetanse. Frivillig sektor er styrt av den enkelte organisasjons hovedmål og hva enkeltpersoner er villig til å legge inn av innsats. I tillegg kan lokale offentlige og private virksomheter og frivillig sektor ha egeninteresse av å bidra til utvikling av stedet og regionen fordi egen virksomhet er avhengig av et levedyktig lokalmiljø. For bedriftsledere og kommuner som arbeidsgiver, er det viktig at stedet er attraktivt (nok) til å tiltrekke seg og holde på rekruttert arbeidskraft (Onsager mfl. 2012).

Bedriften og de som bor her må jobbe i lag. Bedriften er for øya og folka er for bedriften. (Personalleder)

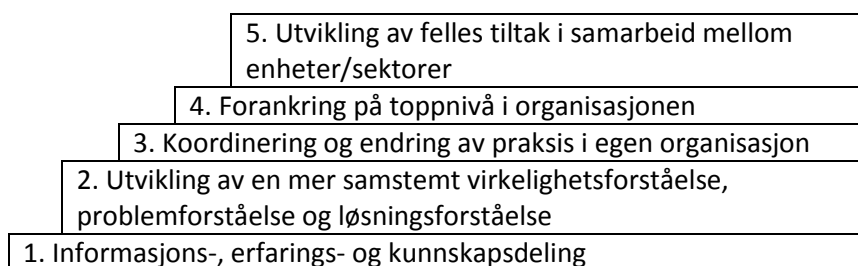
Samarbeid på BA-regionnivå: frivillig og interessedrevet

Utgangspunktet for diskusjonen om samarbeid i de tre BA-regionene som er case i denne undersøkelsen, er at samarbeid om kvalifisering og bedre sysselsetting av innvandrere i hovedsak er *frivillig*. Som nevnt tidligere er ikke en BA-region et eget forvaltningsnivå. Det innebærer at slikt samarbeid kommer i stand når aktører opplever *behov* for å samarbeide med andre, eller ser at det kan være fordelaktig for å kunne gjøre en god jobb. Siden samarbeidet bygger mer på engasjement enn på formaliserte strukturer, forutsetter denne typen frivillige og interessedrevne hybride samarbeid at aktørene tar initiativ og er aktive. Dessuten bygger samarbeidet på at aktørene tror at andre lokale eller regionale aktører kan tilby noe i form av informasjon, virkemidler, kapasitet eller måter å gjøre ting på, som direkte eller indirekte kan gagne det man selv ønsker å oppnå.

5.2 Modell for samarbeid

For å tydeliggjøre hva samarbeid kan handle om, hva det krever og hva det kan gi, tar vi utgangspunkt i en modell for hva man kan oppnå med samarbeid (Hanssen mfl., 2014).

Figur 5.1 *Trapp for samarbeid og koordinering*¹¹



Figuren viser en trapp for deling, koordinering og samarbeid, enten prosessen starter på toppnivå i organisasjonen eller utvikles nedenfra gjennom praksis.¹²

¹¹ Trappen er videreutviklet fra Hanssen mfl., 2014

¹² Figuren brukes for å perspektivere hva en kan få ut av samarbeid, og den er ikke en beskrivelse av samarbeidet i de tre caseregionene.

Trinn 1 beskriver informasjons-, erfarings- og kunnskapsdeling i nettverk. Det betyr at aktører som kan ha nytte av hverandre, vet om hverandre og får innsyn i andres ansvars- og oppgaveområder, virkemidler og praksiser og også deler informasjon og erfaringer.

Trinn 2 beskriver hvordan erfarings- og kunnskapsdeling via nettverk kan bidra til utvikling av en mer samstemt virkelighetsoppfatning, fordi man får innsyn i og tar innover seg andre aktørers mål, handlingsbetingelser, praksiser og erfaringer. Dette kan igjen underbygge utvikling av en felles problem- og løsningsforståelse.

Trinn 3 beskriver koordinering og faktisk endring av adferd og praksis i egen organisasjon, fordi aktørene ønsker å samordne egne tiltak med andres. Det kan også innebære endring av virkemidler for å tilpasse seg til andre. Om enkeltaktørene endrer egen praksis for å spille på lag med andre, kan det bidra til synergieffekter. Om man derimot fortsetter som før, kan det bidra til å underminere ønskede forbedringer.

Trinn 4 beskriver at praksisendring i egen organisasjon forenkles dersom arbeidet eller tematikken blir strategisk forankret i administrativ og politisk ledelse. Forankring på toppnivå i organisasjonen kan gi strategisk retning, noe som er spesielt viktig på nye politikkfelt eller på samfunnsfelt som ikke har en sterk sektorforankring. Det kan fremme prioriteringer og konkretiseringer av hva man ønsker å få til.

Trinn 5 er når aktører ikke bare endrer praksis i egen organisasjon, men også finner fram til nye relasjoner og måter å samarbeide med andre aktører på i offentlig og privat sektor og ev. i sivilsamfunnet, med det formål å utvikle felles tiltak. Der hvor et nytt politikkfelt, for eksempel bedre inkludering av *alle* innvandrere innen en BA-region, får så stor oppmerksomhet at det fører til nye relasjoner og samhandlingsformer, kan vi snakke om systemisk innovasjon.

Samarbeid mellom like og ulike aktører i caseregionene

Deltakerne i de tre BA-regionene beskrev ulike typer av samarbeid. Her presenterer vi erfaringer og synspunkter som kom fram i gruppearbeidene i arbeidsseminarene i Notodden- og Ulstein-regionene og fra intervjuene i Lenvik-regionen. De viser både hvem som samarbeider og hvordan dette samarbeidet er organisert. Lokale aktører gjennomfører sine oppgaver med ståsted

i lokalsamfunnet eller regionen. Hvem som er relevante samarbeidspartnere vil derfor kunne variere med lokal kontekst. Dessuten viser det seg at både samarbeidsmåter og samarbeidspartnere kan variere mellom kommuner i samme region og mellom regioner.

Samarbeid mellom like aktører innen regionen

Samarbeidet som ble trukket fram i feltarbeidet, kan kategoriseres i to hovedbolker: samarbeid mellom *like og ulike aktører*. Samarbeid mellom *like aktører* i regionen dreier seg om å styrke egen kompetanse eller løse en oppgave som er vanskelig å gjøre på en god måte når man er liten og har begrensede ressurser. Et eksempel på samarbeid mellom like aktører, er de organiserte nettverkssamlingene mellom personer som arbeider med flyktninger i kommunene i Midt-Troms. De møtes fire ganger i året for å styrke egen kompetanse, slik at de blir bedre til å løse oppgavene de står overfor. Hensikten er å prøve ut noen felles praksiser og lære av hverandre. Samarbeidet er drevet fram av sammenfallende interesser, og den største kommunen har fått et hovedansvar. Et annet eksempel er lignende samarbeid knyttet til Voksenopplæringen blant kommuner i samme region. Et tredje eksempel på samarbeid er når kommuner i samme region, samarbeider om å tilby samfunnsfag på morsmål til flyktninger som en del av introduksjonsprogrammet. Hver for seg er de for små til å kunne ha et slikt tilbud.

Samarbeid mellom ulike aktører

Samarbeid mellom *ulike aktører* handler ofte om at man utfyller hverandre når det er vanskelig for en aktør å oppnå eget mål uten samarbeid med andre, eller at en i fellesskap oppnår mer. Samarbeid mellom flyktningetjenesten og NAV om å fortsette kvalifiseringen av flyktninger til arbeidsmarkedet etter gjennomført introduksjonsprogram, var tema i alle regionene. Samarbeidet var vanskelig fordi NAV ikke alltid hadde virkemidler som passet. For eksempel kan flyktninger ha behov for fortsatt norskundervisning og grunnskole for å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet, men dette inngår ikke i NAVs virkemiddelapparat. NAVs virkemidler forutsetter at arbeidssøkerne kan norsk og har gjennomført grunnskole.

I alle tre regionene forekom det samarbeid mellom flyktningetjenesten og næringslivet om språkpraksisplasser for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Det var faktisk mer samarbeid med det lokale næringslivet enn med kommunale virksomheter om språkpraksisplasser.

Det er Intro/NAV/flyktningetjenesten som tar kontakt med næringslivet og kommunale virksomheter for å etablere og opprettholde tilbud om språkpraksisplasser. Private og offentlige virksomheter får forespørsler om språkpraksisplasser fra Intro, mens de mottar forespørsler om arbeidspraksisplasser og lærlingeplasser fra NAV. Flyktninger kan delta i alle disse ordningene, andre innvandrere kan være i arbeidspraksis og ha lærlingeplass. For virksomhetene innebærer disse ordningene fordeler ved at de får gratis arbeidskraft, og at de får prøvd ut mulige arbeidstakere for senere ansettelser. De kan få motiverte praktikanter som tilegner seg spesifikk kompetanse så de kan jobbe i virksomheten. Arbeidsgiversiden vektla også at personer i praksis bygget opp egen kompetanse samtidig som virksomheten fikk tilgang på språk- og kulturkompetanse.

På sykehjemmene er de positive til innvandrere. Nå har vi en ny utfordring. Noen av innvanderne er blitt gamle, og noen er blitt demente. Da er det en fordel at vi har ansatte med samme språk. Det er en utfordring med kultur og religion blant gamle og demente (Kommunalsjef).

Der hvor praksisplasser oppleves som en vinn-vinn-situasjon for virksomhetene og for de utplasserte, er det større sannsynlighet for at ordningen vil vedvare. Tilgang til språk- og kulturkompetanse er blitt viktigere i hjemmetjenester og sykehjem, siden de har fått brukere med variert språk- og kulturbakgrunn.

Behovet for samarbeid kan gå begge veier. Som sitatet under viser, kontakter bedriftene NAV når de trenger folk. Det innebærer at ledige med innvandrerbakgrunn blir vurdert.

Hvis en bedrift ringer oss om at de trenger folk, går vi i gjennom porteføljen. Vi har mer og mer kontakt med næringslivet for å skaffe arbeidstakere. Andre har fordommer mot å få folk fra NAV, vi prøver å formidle at det er vanlige folk som nå er ledige (NAV-leder).

NHO-prosjektet «Ringer i vannet» er et annet eksempel på lokalt samarbeid som skal fremme blant annet innvandreres sysselsetting. «Ringer i vannet» la vekt på å skreddersy bedriftens behov med arbeidssøkere fra attføringsbedriftene.¹³ Her ble det lagt vekt på at endringsagenter eller kompetansemeglere gikk inn i bedriftene for å kartlegge bedriftenes behov, for så å kople dette opp mot medarbeidere i attføringsbedriftene. Kompetansemeglerne fulgte opp og bisto blant annet bedriftene med å knekke kulturelle koder om det var nødvendig. Det ga trygghet til arbeidsgiverne, og det gjorde det lettere å rekruttere flyktninger som man kanskje hadde trodd var kompliserte å ansette.

Vi må finne fram de gode historiene slik at flere kan hente inspirasjon og si at dette her er bra! Det kan vi også gjøre. Om truckføreren vår på Asko er fra Eritrea eller fra Engenes spiller ingen rolle så lenge vedkommende har løst til å jobbe, er kjekk å være sammen med og bidrar til å øke verdikrafta for bedriften. (NHO Troms).

Hindringer

Med noen unntak mente de som jobbet med flyktninger at det var lettere å få til samarbeid med det lokale næringslivet enn med kommunale virksomheter om språkpraksisplasser. Som det har kommet fram i annen forskning (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen, og Ragni, 2011), opplevde enheter i helse og sosialtjenesten at språkpraksis og til en viss grad også lærlingeplasser ble en ekstrabelastning i stedet for strategi for rekruttering av nye medarbeidere. Her var det imidlertid endringer på gang. Et av NAV-kontorene fortalte at da det var nytt med lærlinger i pleie og omsorg tok det tid før sykehjemmene visste hvordan de skulle

¹³ Ringer i vannet er en rekrutteringsstrategi i regi av NHO, hvor formålet er at flere kandidater fra attføringsbedrifter skal få jobb i NHO-bedrifter <http://www.attforingsbedriftene.no/kompetanse/ringer-i-vannet-1.aspx>

veilede og inkludere lærlingene. Nå hadde man inntrykk av at det hadde gått seg til. I en kommune ble også vaktmestertjenesten trukket fram som vanskelig. De ansatte mente at de ikke hadde tid til å ta seg av folk på praksis, og at det var en arbeidsplass hvor man snakket lite.

Lenvik-regionen er preget av blant annet sjømatindustri som er i utvikling. Den er arbeidsintensiv og kompetanse kan tilegnes i bedriftene. En kunne tenke seg at denne typen bedrifter dermed ville være et egnet sted for språkpraksisplasser. Det har imidlertid vært vanskelig å få til. De fleste andre ansatte i produksjonen var selv innvandrere og snakket lite norsk. I tillegg var det en arbeidsplass med mye støy og lite snakking utenom pausene. Det viser at en arbeidsintensiv næring i utvikling med behov for ansatte, og som i stor grad rekrutterer arbeidsinnvandrere og flyktninger, i liten grad er relevant som samarbeidsaktør med kommunene om språkpraksisplasser.

Samlokalisering av ulike aktører

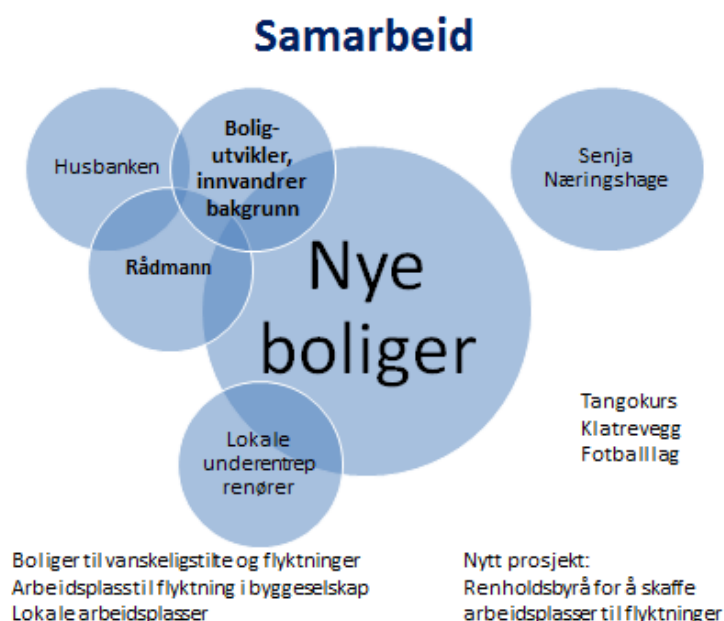
En annen type frivillig samarbeid som ble framhevet, var samarbeid som utviklet seg som følge av *samløkalisering*. I Lenvik var Senter for læring og integrering, Voksenopplæringen og Jobbsjansen lokalisert i samme bygg. Dette er alle aktører som jobber innen samme eller tilgrensende felt og til dels overfor samme målgruppe, men med ulike oppgaver. Det ble lagt vekt på at samlokaliseringen bidro til samarbeid og uformell erfaringslæring samt informasjons- og kunnskapsdeling mellom de ansatte. Da det skulle fremmes en sak om etablering av tilflytterkontor som et samarbeid mellom flere kommuner i Midt-Troms regionen, ble det uttrykt ønske om at også et slikt kontor skulle bli lagt til Senter for læring og integrering, slik at lokal relevant kompetanse ble koplet tett på.

Blant andre frivillige samarbeid mellom ulike aktører var forskjellige varianter av samarbeid mellom Intro, VOX og NAV, og mellom NAV og regionale attføringsbedrifter. Når NAV samarbeider med bedrifter om praksisplass, kan de blant annet tilby lønnstilskudd.

Eksempel på offentlig–privat samarbeid på kommunalt nivå

I Tranøy kommune i Lenvik-regionen ble det vist til et eksempel på offentlig–privat samarbeid (OP) som gagnet flere formål. Det dreide seg om samarbeid mellom kommunen og en lokal entreprenør om å bygge boliger. Boligbyggingen var fullfinansiert av Husbanken. Rådmannen, med støtte fra kommunestyret og den lokale entreprenøren som selv hadde innvandrerbakgrunn, var sterkt involvert. Begge hadde et stort samfunnsengasjement. Ved siden av å bygge boliger var entreprenøren opptatt av å skape arbeidsplasser lokalt hvor flyktninger kunne få jobb. Han var også opptatt av å bidra til at flyktninger lokalt ble kvalifisert, og han benyttet lønnstilskudd for å få til dette i byggeselskapet. De gode erfaringene fra samarbeidet med kommunen og Husbanken om boliger, bidro til at vedkommende ville utvikle andre prosjekter for næringsvirksomhet lokalt, også dette i samarbeid med kommunen og med veiledning fra Senja Næringshage. Prosjektet bidro positivt inn i sivilsamfunnet lokalt ved at ansatte bygningsarbeidere (arbeidsinnvandrere) organiserte tango-kurs for lokalbefolkningen, og ved at kursavgiften gikk til å lage en lokal klatrevegg og dermed styrket lokalsamfunnet. I 2 år på rad har entreprenøren arrangert gatefest for leietakerne og resten av innbyggerne i bygda, blant annet i samarbeid med Folkeakademiet og flyktningetjenesten. Prosjektet er interessant fordi det å bygge boliger hadde en lokal samfunnsbyggende spinnoff-effekt og samtidig bidro til å realisere målene til lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Prosjektet er også et godt eksempel på *systemisk innovasjon* ved at det ble etablert nye uformelle og formelle relasjoner og samarbeidsmåter, som bidro til å gi strategisk retning på kommunens arbeid for tilflytting og helhetlig integrering.

Figur 5.2 Offentlig-privat samarbeid med spinnoff-effekter



Prosjektet medførte viktige resultater for kommunen: Det ble bygget nye boliger til vanskeligstilte og til å bosette flyktninger. Å øke befolkningen var et kommunalt mål og bosetting av flyktninger bidro til dette. Flere innbyggere ga kommunen økt innbyggertilskudd fra staten. Ifølge rådmannen førte flere innbyggere også til økte kostnader, fordi det ble behov for flere ansatte i kommunale tjenester som barnehage, skole og helsesektor. På den annen side betydde flere ansatte flere arbeidsplasser og bedre sysselsettingsmuligheter for innvandrere. En ting som var like viktig, var at det ble skapt entusiasme lokalt når innbyggerne så at en tilflytter med innvandrerbakgrunn klarte å etablere en virksomhet og gjøre noe som var nyttig og bra for bygda og kommunen. For staten betydde kommunal befolkningsvekst gjennom bosetting av flyktninger å avhjelpe statens behov for å flytte flyktninger ut av asylmottak og inn i en kommune.

Noen av samarbeidene som hadde startet som uformelle og frivillige, hadde blitt etablert og formalisert. Et eksempel var prosjektet *Jobbsjansen* i Lenvik, hvor det var inngått en formell samarbeidsavtale med NAV og etatssamarbeid i kommunen var

blitt etablert. *Jobbsjansen* var imidlertid prosjektfinansiert, og derfor var samarbeidet av en midlertidig karakter. Samarbeidet mellom Tranøy kommune og en lokal entreprenør ble inngått fordi en innflytter med innvandrerbakgrunn ville etablere samfunnsnyttig virksomhet. Med god støtte fra kommunestyret og ordføreren kunne rådmannen gå aktivt inn i dette konkrete offentlig-private samarbeidet. Prosjektet har vært så vellykket lokalt at samarbeidet fortsetter med et nytt boligprosjekt i den andre bygda i kommunen. Dette vil muliggjøre bosetting av flere flyktninger i kommunen.

5.3 Opplevde muligheter for mer samarbeid

I alle de tre BA-regionene kom det fram opplevde behov og muligheter for mer samarbeid. Behovet og mulighetene bygget på den enkelte aktørs ståsted og ansvarsområde når det gjaldt å bidra til å bedre deltakelsen på arbeidsmarkedet blant innvandrere i regionen.

Samarbeid mellom ulike aktører

Felles for de tre BA-regionene var en tro på at et tettere samarbeid mellom Intro, NAV og næringsliv er en vei å gå for å inkludere flere innvandrere i det regionale arbeidslivet. Et slikt samarbeid kan omfatte informasjon og veiledning, koordinering, praksisplasser og møteplasser.

Bedre samarbeid med Voksenopplæringen ble også trukket fram. I Ulstein-regionen etterlyste representanter for næringslivet at den høye kompetansen i Voksenopplæringen kunne trekkes ut i bedriftene og komme til nytte for arbeidsinnvandrere. Fra en næringslivsaktør i Lenvik-regionen var det ønskelig med et tettere samarbeid med fastlegen for å bli mer omforent om hvordan man bør formidle forståelsen av rettigheter og plikter knyttet til det norske sykefraværs- og velferdssystemet. Her var argumentet at en for sterk rettighetstankegang uten tilhørighet og lojalitet til bedrift eller sted, kunne være ødeleggende for arbeidskulturen. «Å yte etter evne, og få etter behov» ble opplevd som en grunnleggende forutsetning for tillit mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Begge disse behovene for samarbeid bunner i en opplevelse av at arbeidsmiljøet og produktiviteten i bedriftene er avhengig av at

arbeidstakerne kan kommunisere og dermed få innsikt i grunnleggende normer i det norske arbeidslivet.

På arbeidsseminaret på Notodden kom det fram refleksjoner omkring samarbeid, som sprang ut av at mange med forskjellig ståsted, men med lignende interesser, møttes. Det ga en opplevelse av at de til sammen i regionen hadde mye kunnskap på feltet, som de kunne utvikle videre og dra fordel av. Det kunne både handle om å utnytte faglige nettverk i regionen i det daglige arbeidet, og om å koordinere arbeidet mer på regionalt nivå.

Deltakerne hadde flere forslag til samarbeid som kunne styrke innvandreres posisjon på arbeidsmarkedet lokalt. Bedre samarbeid mellom ulike institusjoner i samme kommune ble sett på som én mulighet.

Alle sektorer i kommunen må trekke lasset sammen

En annen mulighet som ble trukket fram, var at alle etater i samme kommune burde involveres og ta medansvar når flyktninger skal bosettes. Argumentet var at det ikke er flyktningeenheten eller flyktningekonsulenten som bosetter, men *kommunen*. Det ville for eksempel innebære at alle kommunale virksomheter måtte være åpne for forskjellige former for praksisplasser og for å ansette flyktninger. I en av kommunene som var opptatt av dette, ble det jobbet intensivt for å få hele kommunen til å omstille seg i retning av en mer multietnisk hverdag med likestilling og like muligheter på dagsorden.

Kommuner må samarbeide regionalt

En tredje mulighet som ble trukket fram, var at kommuner i samme region burde samarbeide om bosetting, opplæring og kvalifisering. Blant annet ble det etterlyst at større kommuner med god kompetanse måtte trekke med seg de mindre kommunene når det var relevant.

I BA-regionene Ulstein og Lenvik ble det også lagt vekt på kommunalt samarbeid for å opprette regionale tilflytterkontorer eller International House. I Lenvik var dette planlagt som et samarbeid mellom kommuner i Midt-Troms. Tilflytterkontoret var planlagt som et prosjekt som er avhengig av økonomisk støtte fra fylkeskommunen. Hvis det støttes, blir det en oppfølging av et tidligere prosjekt under Midt-Troms regionråd kalt *Det gode liv i*

nord. I Ulstein-regionen ble det lokale næringslivet vurdert som aktuell samarbeidspartner for et slikt prosjekt, blant annet fordi arbeidsinnvandrerne har en dominerende rolle her. De har vært helt sentrale for den maritime industriens tilgang på arbeidskraft og dermed for næringsutviklingen.¹⁴ Tilflytterkontor ble ansett som viktig for å legge til rette for tilflytting og bidra til at nye tilflyttere uansett bakgrunn, fikk nødvendig bistand til etablering og innpass på arbeidsmarkedet og i lokalsamfunnet. For kommunene kan det bidra til å trekke folk til området og få dem til å bli. For næringslivet kan det være et element i rekruttering av relevant arbeidskraft. Fra næringslivssiden ble det også ytret et ønske om økt samarbeid mellom NHO og medlemsbedriftene. Det ble pekt på at NHO kan motivere næringslivet til å legge til rette for hospiteringsordninger og praksisplasser med sikte på å rekruttere innvandrere tilpasset bedriftenes behov.

Forankring på lokalt toppnivå

Fra alle tre regionene kom det fram at forankring på administrativt og politisk toppnivå i kommunene har betydning for oppmerksomheten og prioriteringen integrering av innvandrere. Hvilket nivå arbeidet var forankret på, signaliserte hvor høyt det var prioritert i den enkelte kommune. Når det gjaldt integrering ble forankring på toppnivå opplevd som viktig for å gi legitimitet til samarbeid mellom virksomheter i kommunen og mellom kommunene og andre aktører. En måte å sikre forankring på toppnivå på, er å ta i bruk strategiske planer. En annen måte er at ledelsen i kommunene uttaler seg om hvilken betydning innvandring har for kommunen og regionen og viser at de er opptatt av hvordan de kan legge til rette for helhetlig integrering.

¹⁴ Sommeren 2015 tar en annen kommune i Møre og Romsdal med lignende næringsstruktur og stor avhengighet av arbeidsinnvandrere nye initiativer for å få denne gruppen av innbyggere til å bli boende, til tross for permitteringer. <http://www.nrk.no/mr/haram-satsar-pa-norskopplaering-for-innvandrarar-1.12427010> 26.06.2015

Tabell 5.1 *Politisk ledelse i kommunen har klare mål for integrering av innvandrere. Prosent.*

	Notodden- regionen N=33	Ulsteinvik- regionen N=14	Lenvik- regionen N=17
Helt enig	14	8	7
Litt enig	31	31	43
Litt uenig	31	31	36
Helt uenig	10	23	0
Vet ikke	4	8	14

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Inntrykket fra seminarene og i svarene som ble gitt i spørreundersøkelsen i etterkant, viser at bare et mindretall opplever at den politiske ledelsen har klare mål for helhetlig integrering i kommunen. Dette samsvarer med en studie fra Vestlandet, hvor det konkluderes med at kommunene har en ikke-politikk på området, eller i beste fall en gjestearbeiderpolitikk (Båtevik og Grimsrud, 2014). Bedre forankring i politisk og administrativ ledelse ble derfor etterlyst. Det ble påpekt at medansvar for integrering på enhets- og virksomhetsnivå ville bli styrket hvis den politiske og administrative ledelsen tok helhetlig ansvar for integrering. Uten en forankring på toppnivå hvor kommunen bestemte retningen på arbeidet, var det vanskeligere å få til et godt samarbeid på utførernivå.

Det var noen gode eksempler på at slik forankring fungerte til å løfte tematikken lokalt og inspirere til samarbeid. I en større kommune hadde integreringen tidligere ligget under rådmannen, men dette ble senere flyttet til kommunalsjefen. Inntrykket var at dette ble gjort som et ledd i en normalisering av kommunens arbeid på området. Leder for Senter for læring og integrering var med i ledergruppen tilknyttet kommunalsjefen. Samtidig hadde kommunen beholdt et flyktningeteam på overordnet nivå, som fortsatt ble ledet av rådmannen. Her deltok NAV, helsesøster, enhetsleder for barnehage og skole samt leder for Senter for læring og integrering.

Et annet eksempel på forankring var i en liten kommune hvor rådmannen, med støtte fra kommunestyret og ordføreren, tok opp temaet om tilflytting og innvandrernes betydning for kommunen

på nesten alle ledermøter. Dette handlet like mye om arbeidsinnvandrere og kjærlighetsinnvandrere som om flyktninger. Dette bidro til å inspirere ansatte. Samtidig ble det trukket fram at kommunen hadde en lang vei å gå når det gjaldt virksomhetenes opplevelse av medansvar og ansettelsesansvar for flyktninger og andre med innvandrerbakgrunn.

Integreringens plass

I arbeidsseminaret på Notodden var det bred diskusjon om integreringens plass i kommunene. Her ble det lagt vekt på at man måtte se utover egen organisasjon og fokusere på at større oppmerksomhet om sysselsetting av innvandrere *nå*, handler om å legge til rette for å møte *framtidens* arbeidskraftbehov. Rett prioritering og forankring av innvandrings- og integreringsspørsmål ble etterlyst. Det ble påpekt at integrering burde flyttes fra sosialfeltet til dem som jobber med utvikling av kommunene.

Integrering er det viktigste prosjektet i Norge nå.
Likevel er ikke arbeidet løftet inn i de sentrale arenaene i kommunene hvor framtid og utvikling står på dagsorden, slik som i Utviklingsforum. (Notodden kommune)

Sitatet over gir et bilde av integreringens plass i mange kommuner. Integrering av flyktninger er ofte organisert i sosialsektoren, under NAV og i flyktningeenheten, i stedet for å bli fokusert på som en sentral brikke i utviklingen av kommunen. Arbeidsinnvandrere og kjærlighetsinnvandrere blir i liten grad synliggjort når integreringen er organisert i sosialsektoren og stort sett handler om flyktninger. Disse gruppene kan imidlertid ha stor betydning for arbeidsmarkedet og bedriftene i regionen. Dersom integreringsfeltet flyttes til eller inkluderes i ansvarsområdet til dem som jobber med kommunal og regional utvikling, vil det være større sannsynlighet for at alle innvandrergupper blir inkludert. Det kan også bidra til at man slutter å fokusere på innvandrere som noen som kun trenger hjelp, til noen som også kan gi verdifulle bidrag i regionen.

5.4 Barrierer for samarbeid

Som det kommer fram over, blir samarbeid opplevd som viktig for å kunne gjøre en bedre jobb lokalt med å fremme sysselsetting blant innvandrere. En helhetlig tilnærming anses som sentralt fordi det innebærer felles lokal forståelse og lokalt samarbeid. Men det er flere barrierer i veien for at samarbeid skal fungere. Barrierene er knyttet til forholdet mellom stat og kommune (flernivåsamarbeid), til forholdet mellom kommuner i samme region og til samarbeid mellom enheter og sektorer i samme kommune (vertikalt samarbeid). I tillegg kommer samarbeid med andre offentlige og private lokale og regionale aktører. En annen viktig barriere er mangelen på politisk og administrativ forankring på kommunalt og regionalt nivå. Dette er knyttet til struktur, ansvarslinjer, økonomi, oppgaver og mål.

Sektorpolitikk

Det ble trukket fram flere konkrete forhold som kunne vanskeliggjøre samarbeid. Ett var at lokale offentlige institusjoner var styrt av forskjellige departementer. Lokalt ble det opplevd som at departementene var mer opptatt av å få gjennomført sin sektorpolitikk, enn av hva som må til for å oppnå en helhetlig oppgaveløsning på lokalt nivå.

Forskjellige mål

At potensielle samarbeidspartnere hadde forskjellige mål og resultatmål ble opplevd som en hindring. Hvordan skal man få andre til å samarbeide om noe som ikke er definert inn i målene deres? Og hvordan skal et samarbeid mellom introduksjonsprogrammet som er mål- og resultatstyrt, og NAV som er regelstyrt, foregå? Videre ble forskjeller i budsjetteringsprosesser og -perioder også opplevd som en hindring.

En annen hindring som ble nevnt, var økonomi. I mange kommuner går integreringstilskuddet for bosetting av flyktninger til kommunen og ikke direkte til integreringsarbeidet. Det ble etterlyst bedre integreringsbudsjetter og en øremerking av integreringstilskuddet.

Lav kompetanse

Tidligere (kap.4.3) er det hevdet at mange som jobber med integrering, har lav kompetanse. I en av regionene sies det at å jobbe med integrering er lavstatus. Hvis det er riktig, kan det påvirke mulighetene for samarbeid negativt. Godt samarbeid styrkes av engasjerte ansatte som evner å se eget arbeid som del av et større mulighetsområde. Forskjellige arbeidskulturer og forskjellige virkemidler fordrer en evne til å se muligheter på tross av forskjellene. Det forutsetter også deling av kunnskap og innsikt i hvordan man kan samhandle for å oppnå et felles mål, med utgangspunkt i hver sin organisasjon. Dette er på linje med at det ble etterlyst behov for annerledes tenkning og holdningsendringer for å få til samarbeid i regionen, både på tvers av enheter i samme organisasjon og i forskjellige organisasjoner. Det ble etterlyst strukturer som kunne legge til rette for samarbeid på tvers av organisasjoner og ulike styringskulturer.

Ingen koordinering med andre satsinger

Det ble trukket fram at det ikke var noen koordinering med andre regionale satsinger. Eksemplet som ble brukt, var Byregionprogrammet. Dette kunne vært et verktøy for å fremme integrering, men det var organisert under et annet departement (KMD) enn det som har ansvaret for integrering (BLD). De lokale byregionprogrammene som var relevante for våre caseregioner var bare delvis sammenfallende med BA-regionene og hadde ikke integrering og sysselsetting av innvandrere som tema. Programmene hadde derimot verdiskaping, og spesielt næringsutvikling, som tema, noe som involverer rekruttering og kvalifisering av regional og ekstern arbeidskraft. Gitt befolkningsutviklingen i regionene i Norge anno 2015, kunne disse programmene lett tatt for seg betydningen innvandring har for vekst og næringsutvikling. Dette er et eksempel på hvordan departementstilhørighet bidrar til å vinkle lokale og regionale prosjekter.

Manglende forankring og regional drahjelp

I de tre casene ble det etterlyst en politisk forankring og interesse for innvandreres deltakelse og inkludering på arbeidsmarkedet, både på kommunalt og regionalt nivå. Det ble opplevd som vanskelig å skulle fremme saker for å bedre integreringsarbeidet

når dette ikke var prioritert i den kommunale organiseringen. Lav prioritering ga lite legitimitet til å fremme samarbeid. Slik vi tolker casene var det tydelig at bred sysselsetting av innvandrere av best mulig bruk av innvandrernes humankapital i regionen, både til beste for innvandrerne selv og regionen, ikke stod høyt på dagsordenen.

Arbeid med flyktninger hadde sin plass i den kommunale organisasjonen, men andre innvandreres deltakelse på arbeidsmarkedet var på mange måter deres eget og bedriftenes ansvar, i tråd med nasjonal politikk. Det kom ikke fram at det var noen særskilte aktører i regionene som tok mer helhetlig ansvar for dette samfunnsfeltet, verken i kommunene eller andre steder. Det er grunn til å undre seg over mangelen på oppmerksomhet omkring innvandringens betydning for den enkelte kommune og BA-region. Især gjelder dette distriktskommuner som har utflytting av unge, og som ville hatt nedgang i befolkningen uten innflytting av innvandrere.

Fylkeskommunene forventes å spille en rolle som regionale samfunnsutviklere (Hofstad og Hanssen, 2015). Hofstad og Hanssen har vist at selv om potensialet er der, er utfordringene at fylkeskommunene bare til en viss grad har vilje og evne til å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen. De har problemer med å koordinere sprikende offentlige myndigheter og kommuner til felles innsats. En annen studie har vist at hvordan fylkeskommunen utformer og forvalter sin utviklerrolle stadig er oppe til diskusjon (Vestby, 2013). Her trekkes det fram at samarbeidet med andre aktører først og fremst dreier seg om andre *regionale* aktører, og i mindre grad kommuner. Når det gjelder samarbeid med andre nivåer, hevdes det at fylkeskommunen tilsynelatende ikke har etablert en systematisk samhandling med kommunene (kulturfeltet), og at omfang og kontinuitet varierer. Fylkeskommunene har også problemer med å mobilisere private og offentlige aktører som kontrollerer de nødvendige ressursene og virkemidlene som skal til for å oppnå ønsket samfunnsutvikling (Hofstad og Hanssen, 2015).

I våre tre caser var fylkeskommunene nesten fraværende, både i form av lav deltakelse på arbeidsseminarene og ved at de bare unntaksvis ble etterspurt av de andre deltakerne. Det var kun i Lenvik-regionen at fylkeskommunen ble etterspurt, og da var det

mer som tjenesteleverandør på utdanningsfeltet og enn som samfunnsutvikler. Fylkeskommuner jobber med tilflyttings- og næringsutviklingsprosjekter i samarbeid med kommuner. Dersom integrering hadde vært organisert i kommunenes utviklingsenheter, hadde det vært større sjanse for at tematikken kunne vært en del av fylkeskommunale næringsutviklingsprosjekter.

I et av tilflyttingsprosjektene hadde man forsøkt å kople næringsliv og innvandrere (Lenvik-regionen). Flyktningene møtte opp, men de var ikke i næringslivets målgruppe. En studie fra Vestlandet som tar opp problematikken med inkludering av arbeidsinnvandrere, konkluderer med at kommunenes tilflyttingsarbeid ikke omfatter tilrettelegging for at arbeidsinnvandrere skal bli boende. Rekruttering og bosetting av arbeidsinnvandrere og tilflytting av folk med majoritetsbakgrunn så ut til å være to forskjellige politikkfelt (Båtevik og Grimsrud, 2014).

5.5 Oppsummering

I de tre regionene er det en gjennomgående tro på at samarbeid kan være hensiktsmessig for å oppnå *mer* når det gjelder integrering av innvandrere på det regionale arbeidsmarkedet. En annen drivkraft til samarbeid, er at samarbeid vil kunne bidra til et mer bærekraftig lokalsamfunn, noe som både kommune og næringsliv ville få glede av.

Mye av samarbeidet mellom *like aktører* knytter seg til deltakelse i nettverk. Hovedhensikten er å utveksle erfaringer, lære av hverandre og skape en arena for påfyll av relevant kunnskap. En annen form for kunnskapsdeling og erfaringslæring er der samarbeid skjer som følge av samlokalisering. I casene foregikk samarbeid mellom like aktører mellom små kommuner som hadde samme oppgaver, men som ikke hadde kapasitet til å løse dem på egen hånd. Et eksempel var samfunnsfag på morsmål for flyktninger, som del av Intro.

Samarbeid mellom *ulike aktører* handlet om å utfylle hverandre når det var vanskelig for en aktør å oppnå eget mål uten samarbeid med andre, eller at man i fellesskap kunne oppnå mer. Slikt samarbeid forutsatte en samsvarende virkelighetsforståelse. Alle former for opplæring i bedrift er eksempel på dette.

Fra kommunesiden ble forankring på administrativt og politisk toppnivå i organisasjonen og i rett sektor, framhevet som helt sentralt for at alle sider ved integreringen skulle få den nødvendige oppmerksomheten. Forankring på toppnivå var en måte å fremme, inspirere til og legitimere samarbeid mellom enheter på lavere nivå og mellom enheter i ulike organisasjoner.

Informasjons-, erfarings- og kunnskapsdelingen som foregikk på arbeidsseminarene, bidro til en opplevelse av at *regionen samlet* hadde mye kompetanse på feltet, som aktørene kunne dra fordel av. Det var altså et potensial for nye lokale samarbeid for å fremme arbeidsmarkedsintegrering.

Enkelte eksisterende samarbeid i regionen og potensialet for mer samarbeid grunnet regionens samlede kompetanse på feltet, bygger opp om at det foregår og kan foregå *systemisk innovasjon* når det gjelder relasjoner og samhandlingsmåter. Systemisk innovasjon initieres uformelt nedenfra mellom aktører som har interesse av samhandling på feltet. Det finnes også eksempler på at slik samhandling formaliseres for å bli videreutviklet på dette samfunnsfeltet. Systemisk innovasjon mellom aktører som ikke er en del av det samme systemet, fremmes når man på politisk og administrativt toppnivå, både kommunalt og regionalt og i næringslivet, gir strategisk retning til dette arbeidet.

Blant *barrierene for samarbeid* var manglende samarbeidsstrukturer og forskjellige holdninger og arbeidskulturer blant de organisasjonene som potensielt kunne samarbeidet. Det ble pekt på at det var vanskelig å oppnå samarbeid mellom lokale institusjoner og sektorer som var styrt av forskjellige departementer og lovverk, som var forskjellige hva gjaldt resultat- og regelstyring, og som hadde forskjellige budsjetteringsprosesser.

6 Er det sammenhenger mellom deltakelse i arbeidslivet og lokalsamfunnet?

I dette kapittelet skal vi flytte blikket fra arbeidsmarkedet til lokalsamfunnet. Spørsmålet er om det er noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i arbeidslivet og inkludering i lokalsamfunnet. Mer spesifikt spør vi om innvandreres deltakelse i arbeidslivet bidrar til at de er mer aktivt deltakende på lokalsamfunnets ulike arenaer. Kan deltakelse også gå andre veien – at innvandrere som deltar i lokalsamfunnet, får kompetanser og nettverk som er nyttige for deltakelse i arbeidslivet?

Til slutt ser vi på om vi kan si noe om hvorvidt innflytting av innvandrere til lokalsamfunn utenfor sentrale regioner bidrar til at lokalsamfunnet utvikler seg.

Tre kilder for å besvare spørsmålene

For å belyse disse spørsmålene bruker vi data fra tre ulike kilder:

- *Kilde 1 Survey.* Intervjudata fra survey blant *innbyggere* i tre ulike distriktskommuner. I hver kommune har vi 400 respondenter; om lag 200 innvandrere og 200 uten innvandrerbakgrunn. Til sammen har vi datamateriale fra 1200 respondenter. Surveyen er gjennomført som del av en annen pågående studie.¹⁵
- *Kilde 2 Kvalitativt datamateriale:* I de tre caseregionene i den foreliggende studien bidro 65 *personer* i ulike posisjoner som

¹⁵ The Multiethnic rural community: Exclusion or inclusion of immigrants (NIBR 2012-2017).

har betydning for innvandreres deltakelse i arbeidslivet: i Notodden-regionen og Ulsteinvik-regionen skjedde dette gjennom lokale heldags arbeidsseminarer, mens i Lenvik-regionen foregikk det via personlige intervjuer.

- *Kilde 3: Spørreundersøkelse.* Det kvalitative datamaterialet ble supplert av en enkel spørreundersøkelse som ble sendt til alle som var invitert til arbeidsseminarene. Noen av respondentene deltok ikke på seminarene. 64 personer besvarte spørreundersøkelsen.

For nærmere beskrivelse av datamaterialet, se kapittel 1.4.

Før vi presenterer empirien rundt spørsmålene om deltakelse i arbeidsliv og lokalsamfunn, vil vi kort redegjøre for den faglige forståelsen vi legger til grunn.

6.1 Sosial deltakelse og nettverk

Sosial deltakelse, nettverk og tillit handler om relasjoner mellom mennesker. I forbindelse med innvandreres etablering på et nytt sted der de i utgangspunktet har få, eller ofte ingen, sosiale tilhørigheter, er det relevant å se på skillet mellom *åpne og lukkede* sosiale nettverk og relasjoner. Mens lukkede nettverk kan være nær familie og etablert vennekrets, vil mer åpne nettverk være dem man støter på i idrettslaget, på jobben, i nabolaget, i Røde Kors, i kirken, i butikken, på skolen osv. Dette er ikke nødvendigvis nære venner, men folk man treffer fordi man har felles interesser eller gjøremål på samme sted. Lokale nettverk kan oppstå mellom folk som ofte møtes på de samme stedene. Møtene bidrar til at relasjoner bygges mellom naboer, arbeidskolleger, elever i samme skole, foreldre med barn i samme barnehage, idrettslag eller klasse, folk som trener sammen, eller personer som liker samme fritidsaktivitet. Fordelen med mindre steder er at de samme menneskene møtes på flere arenaer og får *overlappende og «tykkere» nettverk*. Man ser hverandre og blir kjent i flere forskjellige situasjoner og sammenhenger. Dette til forskjell fra i større byer, hvor man sjeldnere møter arbeidskollegaen i barnehagen, i idrettslaget eller på skolens 17. mai-feiring. Tillit handler om kvaliteten på nettverkene, og om man kan stole på hverandre. Nordmenn har generelt høy tillit til andre (Vrålstad, 2012).

Granovetter (1973) har pekt på betydningen av brobygging mellom miljøer og *styrken i de svake bånd*. Med svake bånd menes relasjoner til folk man vet om og kjenner, men som ikke inngår blant nære venner og familie. Hovedpoenget er at man får tilgang til ny og annen informasjon ved å kjenne folk som er med i andre nettverk enn man selv er.

Nye innvandrere har et annet erfaringsgrunnlag og annen kulturell kompetanse enn det som er alminnelig på bostedet. Deres kulturelle kompetanse og eventuelle transnasjonale nettverk blir ofte ikke anerkjent fordi det ikke samstemmer med lokale praksiser, tradisjoner og vurderinger av hva som er riktig og viktig for å mestre egen livssituasjon. Å bli en del av lokale nettverk innebærer derfor en mulighet til å bygge opp alternativ og stedlig sosial og kulturell kompetanse. Slik kompetanse kan gjøre det lettere å fungere på stedet. Den kan også bidra til å gjøre det lettere å omsette medbrakt human kapital til den lokale konteksten, fordi man får innsyn i hva som vektlegges (Aure, 2013).

6.2 Sosial kapital

Deltakelse i nettverk er relasjonelt og handler om sosial kapital som et kollektivt gode på et sted, i en organisasjon, i en bedrift, eller mellom personer i en etnisk gruppe. Dette til forskjell fra human kapital som er et individuelt gode (Evans og Syrett, 2007). Humankapital er knyttet til person og kan handle om utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, materielle og åndelige verdier, personlige egenskaper og nettverk den enkelte er del av. Summen av alle individuelle humane kapitaler har betydning for en bedrift eller et lokalsamfunn.

Ifølge den franske sosiologen Bourdieu (Bourdieu, 2011) vil enkeltmenneskets humankapital gi adgang til forskjellige samfunnsarenaer. Begrepet kapital er vi vant til å forbinde med penger og materielle verdier. Bourdieu knyttet det til maktrelasjoner i samfunnet og nettverkene man tilhører, for eksempel familie, venner, skole og frivillige organisasjoner. Den amerikanske statsviteren Putnam definerte sosial kapital som «features of social organization, such as networks, norms and trusts that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit» (Putnam, 1993). Som Granovetter (1973) skiller han mellom to former for sosial kapital, *bridging capital* og *bonding capital*

(Putnam, 2000) På norsk kan dette oversettes med brobyggende og sammenbindende sosial kapital. Sammenbindende kapital handler om organisering i homogene grupper, tilsvarende lukkede nettverk, mens brobyggende sosial kapital handler om organisering i heterogene, løse nettverk. En innvandrersorganisasjon for polske arbeidsinnvandrere vil være et eksempel på en sammenbindende organisasjon, mens et sangkor kan være et eksempel på en organisasjon som bygger bro mellom medlemmer som kan være veldig ulike på andre områder. Ifølge Putnam er begge typer sosial kapital viktig (Putnam, 2000). Den sammenbindende organiseringen styrker medlemmene, mens den brobyggende kan styrke lokalsamfunn. Wollebæk (2011) peker på et vesentlig forhold når han sier at sosial kapital oftest forstås som noe positivt og verdifullt. På den annen side inkluderer for eksempel sammenbindende nettverk noen og ekskluderer samtidig andre. Løse nettverk er mer åpne og kan fungere som broer inn i lokalsamfunn og mellom miljøer.

6.3 Frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner trekkes ofte fram som løsninger på utfordringer i samfunnet. Dette henger trolig sammen med at organisasjoner både i faglitteratur og i politisk debatt nesten utelukkende omtales i positive vendinger. Årsaken er for det første at folk gir av sine knappe goder (tid og penger) for å delta i en organisasjon og bli integrert i et fellesskap. De sosialiseres som samfunnsborgere, bidrar til lokaldemokratiet og styrker velferden. Deltakelse i organisasjoner gir også deltakere innflytelse og tilgang til sosiale goder, blant annet nettverk. Organisasjoner blir gjerne regnet som effektive lokale leverandører av velferd og garantister for mangfold og legitime representanter for ulike gruppeinteresser (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Flere studier og levekårsundersøkelser viser at minoritetsbefolkningen i mye mindre grad enn majoritetsbefolkningen er medlemmer, eller tillitsvalgte i organisasjoner (Enjolras og Wollebæk, 2010). I en antologi om sosial kapital i Norge (Wollebæk og Seggaard, 2011) framholder Wollebæk at det organiserte sivilsamfunnet med frivillige organisasjoner bevarer og institusjonaliserer sosial kapital. Han viser til at nordiske land tradisjonelt har vært egalitære, små, oversiktlige og homogene. Dette er antakelig en av årsakene til høy sosial kapital i Norden. Men han spør hva som skjer med den

sosial kapitalen ved økt migrasjon. Vil «... sosialisering og overskridende sosial kontakt gjennom frivillige organisasjoner bli viktigere i framtiden, rett og slett fordi kløftene det må bygges bro over, er større enn før?». Dette spørsmålet er særdeles viktig. For det første fordi den økte arbeidsinnvandringen de siste årene og den sterke økningen i flyktningestrømmen de siste månedene, fører til at kløften kan bli større. Forstørringen består i at mangfoldet blir mye større enn det har vært, og da spesielt i mindre lokalsamfunn i distriktene. Dermed blir det *mange små og litt forskjellige broer* som skal bygges og ikke én stor. For det andre vil innsatsen til frivillige organisasjoner bli enda viktigere. De er i prinsippet åpne og tilgjengelige for alle uten forhåndsbekjentskaper, og de har vist seg å være viktige arenaer for både det sosiale livet og som kanaler til arbeidslivet. Samtidig er det slik at dersom dette potensialet skal nyttes, kan det kreve en langt større og mer målrettet innsats enn det organisasjonene alene kan klare. I det minste på det lokale nivået. De trenger drahjelp fra både fylkesleddene sine og fra offentlige myndigheter lokalt og regionalt.

6.4 Nøkkeltører framhever verdien av sosial deltakelse i lokalsamfunnet

Nøkkeltører fra både næringsliv og offentlig virksomhet i alle de tre caseregionene, framhever at det er av stor betydning at innvandrere får tilgang til lokale nettverk.

Et svært viktig funn er informantenes bevissthet om sammenhengen mellom muligheten for å få jobb og deltakelse i nettverk. Derfor var det stort fokus på nettverk som kan bygges opp gjennom deltakelse i frivillige organisasjoner og andre lokale arenaer hvor folk møtes. Likeså viktig som aktivitetenes egenverdi og sosial trivsel, er altså den bieffekten man oppnår gjennom deltakelse: du blir kjent med folk og folk blir kjent med deg. Slike bekjentskaper øker sjansene for å bli sysselsatt. Det er mange som framhever hvor mye av jobbformidlingen som skjer uformelt gjennom nettverk, noe som sannsynligvis er spesielt utbredt i små og mer oversiktlige lokalsamfunn (se også kap. 3.7).

I Notodden- og Lenvik- regionene kom det fram at flyktningetjenestene arbeidet eksplisitt med å gi flyktningene innsyn i hva

slike nettverk innebærer «på norsk». Tema var hvordan lokale nettverk fungerer og hva som skal til for å bli inkludert.

Vi stresser at flyktningene skal ta del i fritidsaktiviteter.
 For å få vite om jobber hjelper det veldig godt å
 kjenne noen lokalt, og at noen kjenner deg og kan
 anbefale deg. Vi benytter arenaene i lokalsamfunnet:
 Frivillighetssentralen, småbarnstreffet, skolen,
 idrettslaget. Vi bosetter få nok til at folk i
 lokalsamfunnet kan stille opp og bry seg
 (Flyktningekonsulent Lenvik-regionen)

En av kommunene i Lenvik-regionen hadde lagt deltagelse i lag og organisasjoner inn som en pliktig del av Intro. En annen kommune i samme region fortalte hvordan lokale ildsjeler på eget initiativ tok nyankomne flyktninger med på aktiviteter. Det var en måte å involvere dem lokalt og hjelpe dem med å bygge lokale nettverk. I tillegg ble skolene brukt aktivt som informasjonskanal. Målet var det samme: å legge til rette for at innvandrere og innfødte skulle omgås, bli kjent og inngå i lokale og overlappende nettverk. På den annen side ble det uttalt «Det er ingen som går hjem og inviterer og henter folk, men det er mye informasjon». De lokale organisasjonene ble trukket fram som helt sentrale for å inkludere folk sosialt. Med lokale nettverk fulgte at man trådte ut av kategorien flyktning og inn i kategorien individ. Man ble en person som folk kjente til og visste om, og kanskje en venn. På den måten fikk man også referanser, noe som forutsatte at den som ga referansen hadde tillit til den arbeidssøkende. Slike referanser ble framhevet som viktig for å få jobb via lokale bekjentskaper. Man gikk fra å være en som ingen visste om, til å bli *en person med bestemte karakteristika* på stedet.

Denne studien har synliggjort at også en del arbeidsgivere og næringslivsledere har begynt å bli oppmerksomme på at *de* kan være viktige aktører når det gjelder å integrere innvandrere bedre sosialt i lokalsamfunnet. De har egeninteresse av at gode arbeidstakere trives på stedet og blir boende. I tillegg til at innvandrere kan bli kjent med innbyggere som kolleger i jobbsammenheng, ser en del bedriftsledere at de selv kan være pådrivere i fritidsintegreringen. En bedriftsleder sier at:

De som flytter hit blir godt mottatt. Vi pusher på at de må komme seg ut. Vi formidler til alle hva som foregår og hva de kan være med på. «Skal du trives i bygda må du ut!» Du blir ikke kjent med noen om de ikke vet at du finnes. (Bedriftsleder, Lenvik-regionen)

Bedriftsledere som tar ansvar for å få ansatte av alle bakgrunner til å delta i lokalsamfunnet, spiller en viktig rolle. De fanger opp arbeidsinnvandrere i tillegg til flyktninger. Arbeidsinnvandrere vies normalt liten oppmerksomhet i kommunenes integreringstiltak.

Mange av dem som arbeider med integrering av flyktninger, er svært opptatt av mulighetene som ligger i deltakelse i lokalsamfunnets fritidsaktiviteter. Men de har også erfaringer med at fritidsaktiviteter ikke er det mest opplagte for de nyankomne:

Mange av dem som kommer har jo en fortid med arbeid og mye strev. Når de kommer hit krever vi at de deltar i lokalsamfunnet og i fritidsaktiviteter. Det tar tid før de skjønner meningen med det. Men de som er med blir erfaringsmessig veldig fornøyd. Intro skal speile arbeidslivet, der er det 37,5 timers uke. Vi tilbyr 30 timers skole og 7,5 time til lekser og «tvungen» fritid. Det betyr at de må benytte minst 1 aktivitet i uka for seg selv eller for ungene. (Flyktningekonsulent, Lenvik-regionen)

Dette er et eksempel på et praktisk grep som gjør at alle er nødt til å være med på noe.

Tabellen nedenfor viser enighet i påstand om frivillige organisasjoners rolle og betydning for integrering av innvandrere.

Tabell 6.1 *Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i integreringsarbeidet i regionen. Regioner. Prosent (avrundet)*

	Notodden-regionen N= 33	Ulstein-regionen N= 14	Lenvik-regionen N= 17
Helt enig	48	31	43
Litt enig	28	54	43
Litt uenig	10	0	7
Helt uenig	0	0	0
Vet ikke	14	15	7

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Hovedbildet er at frivillige organisasjoner har betydning for integreringsarbeidet i regionene. Det er imidlertid en del variasjoner i oppfatningen av hvor viktig rolle organisasjoner spiller i praksis. Alle tre regionene viet uansett stor oppmerksomhet til dette med å gjøre innvandrere kjent med betydningen av og delta i lokale nettverk.

Intervjuene i Lenvik-regionen gir innsikt i hvor viktig nettverk anses å være. Nøkkelaktørene vektlegger den positive *instrumentelle verdien* som foreningsliv og fritidsaktiviteter innebærer.

Lokale organisasjoner er et helt sentralt virkemiddel for å få inkludert folk sosialt. Bidrar til private nettverk, tilgang til jobber gjennom bekjentskaper osv. (Lenvik-regionen).

Personer som jobber spesielt med sysselsetting, bruker nettverk bevisst: «I Jobbsjansen pusher vi dem ut i frivilligheten; kirka, frivillighetssentralen mm.»

Også NHO i Troms er bevisst disse koplingene og snakker om hvilke type nettverk som kan være verdifulle:

Nettverk i denne sammenhengen er jo å være med i idrettslaget, eller i leikarringen, eller i skøyteklubben eller i husflidslaget, eller delta på Røde Kors aktiviteter. Det er jo å melde seg på der nordmenn er, nordmenn er på dugnad, på idrettslaget eller sånne

sosiale anledninger der man møter nordmenn, da får man både den viktige treninga og så får man flere nordmenn som vet at man vil og kan noen ting. Veldig mange jobber formidles gjennom bekjenskaper.

Hvordan *er* så situasjonen for innvandrere i distriktskommuner med hensyn til sosial deltakelse og integrering i det lokale arbeidslivet?

6.5 Innvandreres deltakelse i lokalsamfunnet

I dette delkapittelet presenterer vi empiriske data om hvordan innvandrere deltar lokalt og om deres sosiale nettverk. Senere skal vi koble dette til deltakelse i arbeidslivet. Når det gjelder aktivitet i lokalsamfunnet, er det naturlig å utnytte informasjon om organisasjonsdeltakelse. Vi vil konkret vise deltakelse i lokale organisasjoner og om innvandrerne har sosiale relasjoner som oppleves som vennsrelasjoner.

Datamaterialet er hentet fra surveyen til innvandrere og innfødte i tre kommuner. Surveyen inneholder om lag like mange respondenter med og uten innvandringsbakgrunn. På den måten kan vi få et sammenligningsgrunnlag på hva som er «vanlig», «mye» eller «lite». Det er dessuten interessant å få fram om det er forskjeller mellom ulike steder, ulike alderskategorier eller andre bakgrunnsvariabler.

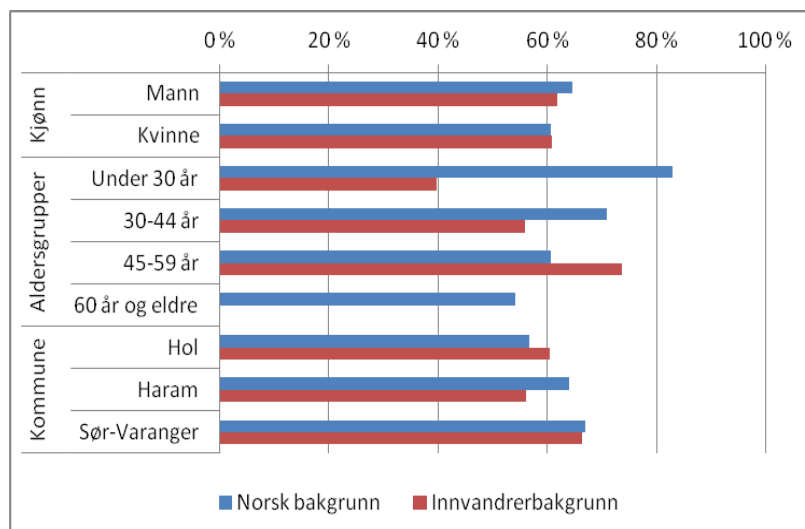
Nedenfor belyser vi først spørsmålet om hvorvidt innvandrere og norske tilflyttere deltar like aktivt i lokalsamfunnet som befolkningen for øvrig. Er innvandrere med i lokale organisasjoner som idrettslag, fagforeninger eller andre lokale organisasjoner? Har innvandrere og nordmenn venner lokalt, og er disse vennene folk med samme bakgrunn eller er det venner på tvers av nasjonalitet?

Deltakelse i foreningsliv og sivilsamfunn

I vår undersøkelse finner vi at om lag 6 av 10 deltar i en eller annen organisasjon, uavhengig av om man har norsk bakgrunn eller har innvandret. Vi finner ingen betydelige forskjeller mellom kvinner og menns deltakelse i organisasjoner, verken i majoritets- eller minoritetsbefolkningen i de tre kommunene. Det er dessuten

små og ubetydelige forskjeller i organisasjonsdeltakelse når vi sammenligner bosted.

Figur 6.1 *Andel som deltar i en organisasjon etter kjønn, alder, bosted og innvandrerkategori. N= 1197*



Aldersfordelingen i figuren over viser at for unge under 30 år, er det betydelig forskjeller: over dobbelt så stor andel av dem med norsk bakgrunn deltar i en organisasjon (over 80 % mot 40 %). Dette samsvarer med tidligere forskning om deltakelse i organisasjonslivet blant etnisk minoritetsungdom i Oslo: de deltar langt sjeldnere i organisert fritidsaktivitet enn etnisk norsk ungdom (Friberg, 2005). Dette bildet bekreftes langt på vei av forskning om den generelle innvandrerbefolkningens frivillige deltakelse (Eimhjellen og Seggaard, 2010; Enjolras og Wollebæk, 2010). Vår empiri viser imidlertid en interessant tendens, nemlig at organisasjonsdeltakelsen synker med økende alder for majoritetsbefolkningen, mens det *motsatte* er tilfelle blant innvandrere. Dette kan gjenspeile det som forskningen på feltet indikerer – at det er de mest ressurssterke som deltar mest, og at forskjellene mellom etnisk minoritet og majoritet i hovedsak skyldes sosioøkonomiske faktorer som inntekt og utdanning. Når vi finner at deltakelsen øker så mye med stigende alder som den gjør for innvandrere, kan en av forklaringene være at deres sosioøkonomiske posisjon eller status bedrer seg med årene. Men det kan òg tolkes som at de yngste er de senest ankomne, og de

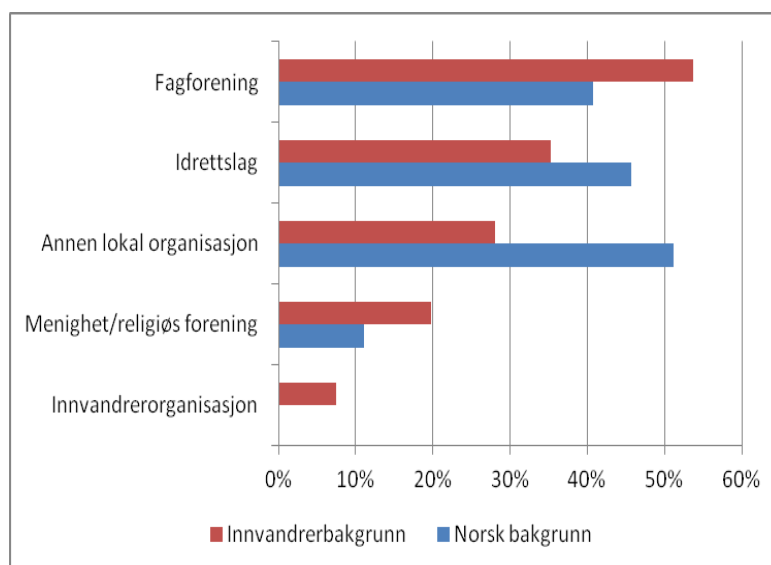
som ennå ikke er sosialisert inn på foreningslivets arenaer i lokalsamfunnet.

I den neste figuren viser vi deltakelse i *ulike typer organisasjoner*.

Deltakelsen omfatter fagforeninger, selv om dette er en annen type organisasjon enn frivillige organisasjoner som har en funksjon i lokalsamfunnet. Fagforeningsdeltakelse er naturlig nok motivert ut fra interesser og forsikringer i forbindelse med arbeidslivet. Samtidig er det med vårt perspektiv interessant å ha det med her, ettersom fagforeningsdeltakelse kan ses som et tegn på at en er integrert i arbeidslivet. Deltakelse kan dessuten innebære relasjoner til konkrete sambygdinger som innvandrere møter på andre arenaer også. Fagforeningsdeltakelse inngår på den måten i småsamfunnets flertrådede relasjoner som gir «tykkere» sosiale nettverk.

Figuren nedenfor viser at det er vesentlige forskjeller når det gjelder hva slags type organisasjon nordmenn og innvandrere deltar i lokalt. Blant innvandrere er mer enn halvparten medlem i en fagforening, mens tilsvarende andel blant dem med norsk bakgrunn er i overkant av 40 prosent. Differansen skyldes at mange av respondentene i det norske utvalget er over 60 år og ikke lenger i arbeid. Denne forskjellen forsvinner hvis vi sammenligner andelen som er fagforeningsmedlem blant nordmenn og innvandrere som er i jobb.

Figur 6.2 *Andel som deltar i ulike organisasjoner etter innvandrerkategori (flere svar mulig). N= 1197*



I majoritetsbefolkningen er mer enn halvparten deltakere i andre typer organisasjoner enn idrettslag, religiøse foreninger og fagforeninger. Andre organisasjoner er en litt uklar samlekategori som omfatter alt fra humanitære organisasjoner som Røde Kors, lokale historielag, sanitetsforeninger til andre typer lokale organisasjoner.

Vi finner videre at færre innvandrere deltar i idrettsforeninger enn nordmenn. Når vi tar i betraktning at mange av innvandrerne er unge voksne og mange bor i husholdninger med barn, kunne vi forventet mindre forskjell mellom majoritet og minoritet. Annen forskning på feltet viser at det er klare forskjeller mellom kjønn. Etniske minoritetsgutter i Oslo deltar for eksempel i like stor grad som etnisk norsk ungdom (Friberg, 2005). Om dette viser en forskjell mellom storby og bygdesamfunn er vanskelig å si, men det er interessant dersom det skulle vise seg at idrettsbevegelsen i småkommuner i mindre grad rekrutterer innvandrere.

Vi finner for øvrig at innvandrere i større grad enn andre folk i kommunen er med i menigheter eller religiøse organisasjoner. Om lag 7 prosent oppgir at de deltar i en innvandrerorganisasjon.

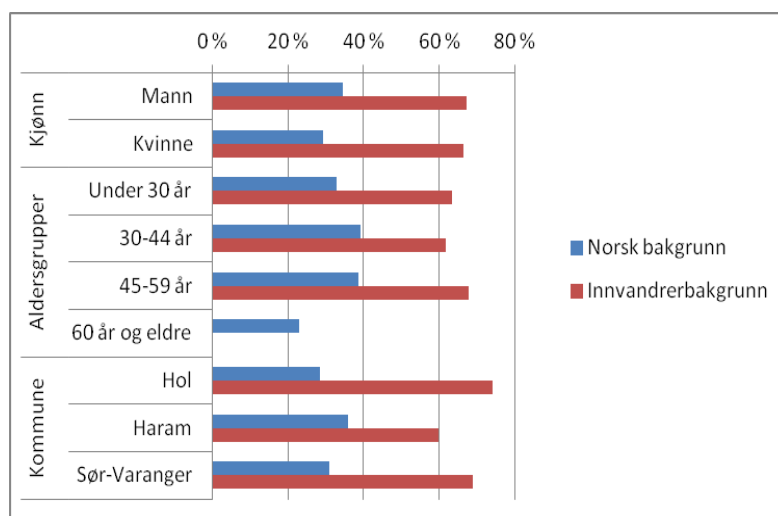
Deltakelse i fagforeninger og idrettslag samler medlemmer med ulike bakgrunn og kan bidra til det Putnam (1993) omtaler som brobyggende kapital. Religiøse foreninger og menigheter kan omfatte medlemmer med samme religiøse overbevisning, men med ulike landbakgrunn. I mange kontekster vil derfor deltakelse i religiøse foreninger bidra til brobyggende sosial kapital. I denne undersøkelsen vet vi ikke spesifikt hva slags type menigheter innvandrere deltar i, og det er derfor vanskelig å avgjøre om deltakelse her først og fremst fremmer deltakernes sammenbindende eller brobyggende sosiale kapital. Når det gjelder innvandrersorganisasjoner, er det enklere å anta at dette er foreninger som først og fremst samler innvandrere med samme eller lignende bakgrunn. Deltakelse i disse organisasjonene bidrar antakelig til å øke fellesskapet innad i innvandrergupper.

Oppsummert viser analysen at 6 av 10 voksne, med eller uten innvandrerbakgrunn, deltar i en eller flere organisasjoner. Innvandrere er underrepresentert i idrettslag og i det som defineres som andre lokale organisasjoner. Sammenlignet med nordmenn, er mange innvandrere aktive i religiøse foreninger. Innvandrere er forøvrig i like stor grad som nordmenn fagorganisert.

Sosial kontakt og vennsrelasjoner

I surveyen blant innbyggere med og uten innvandrerbakgrunn i de tre bygdekommunene ble alle respondentene spurt om de hadde venner på stedet der de bodde. Alle som svarte bekræftende på dette, ble spurt om de hadde venner med innvandrerbakgrunn eller norsk bakgrunn. Ved å kombinere disse spørsmålene til utvalgene med og uten innvandrerbakgrunn kan vi få et bilde av hvor mange som har venner med ulike etnisk bakgrunn, eller venner på tvers av nasjonalitet. At folk har venner i lokalsamfunnet som ikke har samme bakgrunn som dem selv, kan være et uttrykk for brobyggende sosial kapital.

Figur 6.3 *Andel med venner på tvers etter kjønn, alder, bosted og innvandrerkategori. N= 1197*



Figuren viser at om lag 1 av 3 nordmenn har venner med innvandrerbakgrunn, mens 2 av 3 innvandrere rapporterer om at de har venner med norsk bakgrunn. Det er altså langt vanligere blant innvandrere å ha norske venner enn omvendt. Kanskje er ikke dette spesielt, ettersom det er langt flere nordmenn enn innvandrere i de tre kommunene. Uansett gir det grunn til å reflektere over at innvandrere ser ut til å få et mye bredere erfaringsgrunnlag i vennskapsrelasjoner med mennesker med annen kulturbakgrunn, enn det etniske nordmenn får. Det er ingen særlige forskjeller mellom kvinner og menn, men ikke så overraskende viser dataene at det er klare forskjeller mellom aldersgruppene: Det er færrest som har venner med innvandrerbakgrunn blant nordmenn som er over 60 år. Det er svært få blant innvandrerne som er over 60 år, og dermed svært få som har svart på undersøkelsen. I aldergruppen over 60 år er det dermed stor usikkerhet ved tallene.

Det er relativt små forskjeller mellom de ulike kommunene, men Haram framstår som den kommunen hvor det er færrest innvandrere med norske venner. Samtidig er dette den kommunen hvor flest nordmenn oppgir at de har venner med innvandrerbakgrunn. Vi vet ikke hvorfor det er slik, men en delforklaring kan være at kommunen og næringslivet uttrykker en

svært positiv innstilling til innvandring. Det kan bidra til at folk flest blir mindre skeptiske og mer åpne.

6.6 Sammenheng mellom deltakelse i lokalsamfunnet og arbeidsmarkedet

Nå skal vi analysere hvordan deltakelse i organisasjoner, sosial kontakt og holdning til innvandring i lokalsamfunnet henger sammen med det å ha jobb eller være utenfor arbeidsmarkedet. Er det slik at deltakelse i lokalsamfunn henger sammen med det å være i jobb? Er det forskjeller mellom innvandrere og norske tilflyttere sammenlignet med de bofaste i kommunene? Det er enklere å operasjonalisere det å være aktiv i arbeidslivet enn det å være aktiv i lokalsamfunnet. For å analysere sysselsetting inkluderer vi folk som oppgir at de er i jobb, heltid eller deltid.

Tidligere har vi vist at mange innvandrere har norske venner, og at om lag 60 prosent deltar i en eller flere organisasjoner. Det kan være idrettsforeninger, fagforeninger, religiøse foreninger/menigheter eller andre lokale organisasjoner. Vi viser senere at mange av respondentene uten innvandrerbakgrunn er positive til innvandringens bidrag til lokal samfunnsutvikling. Nå skal vi analysere sammenhengen mellom disse faktorene.

Vår antakelse er at innvandrere som har norske venner og er med i en eller flere organisasjoner, har større sjanse for å være sysselsatt enn innvandrere uten noe norsk nettverk. Basert på tidligere forskning antar vi at det er stor forskjell i sysselsetting blant ulike innvandrergrupper. Vi antar også at arbeidsinnvandrere vil ha betydelig høyere sysselsetting enn flyktninger og familieinnvandrere. For de med norsk bakgrunn vil vi også analysere forskjell i sysselsetting mellom tilflyttere og tilbakeflyttere. Tidligere analyser viser at tilflyttere og tilbakeflyttere gjennomgående har lang botid i kommunen, og vi antar at de deltar i arbeidsmarkedet på lik linje med andre bofaste med norsk bakgrunn (Tronstad, 2015).

I utvalget av innvandrere er gjennomsnittsalderen 42 år, mens gjennomsnittsalderen blant dem uten innvandrerbakgrunn er ti år eldre, 52 år. For å sammenligne like grupper når det gjelder sysselsetting i majoritets- og minoritetsbefolkningen, har vi kontrollert for alder, kjønn og utdanningsnivå. Vi har gjennomført en *logistisk regresjonsanalyse*, hvor den avhengige variabelen har et

binært utfall, 0= ikke i jobb, 1= i jobb heltid eller deltid. Analysen er gjort separat for innvandrere og innfødte for å finne ut hvordan sosial kontakt og organisasjonsdeltakelse kan ha ulik effekt på sysselsetting for ulike grupper. Blant innvandrere sammenligner vi familieinnvandrere mot arbeidsinnvandrere og flyktninger. I utvalget av innfødte sammenligner vi bofaste med tilflyttere og tilbakeflyttere. Den innledende analysen viste at det ikke var signifikante forskjeller i sysselsetting mellom de ulike regionene, verken for innvandrere eller innfødte. Bosted er dermed utelatt fra den endelige modellen.

I den komparative analysen tar vi *utgangspunkt i en referanseperson*, en ung mann (under 30 år) som har grunnskoleutdanning og er bofast i kommunen. Analysen viser at for referansepersonen med innvandrerbakgrunn, ung mann med lav utdanning, var en beregnet sannsynlighet for å være i jobb på 23,5 prosent. For en norsk ung mann med lav utdanning var tilsvarende beregnet sannsynlighet 46,1 prosent.

Funn: Analysen viser altså at når vi kontrollerer for alder og utdanningsnivå så har innvandrere lavere sannsynlighet for å være i jobb. Dette er i tråd med tidligere analyser som viser at innvandrere gjennomgående har lavere sysselsetting enn personer uten innvandrerbakgrunn.

Tabell 6.2 viser imidlertid at beregnet sannsynlighet for å være i jobb øker signifikant med henholdsvis 22,8 prosentpoeng for innvandrere og 26,8 prosentpoeng for nordmenn i aldersgruppen 30–44 år. Fram til 50-årsalderen øker sysselsettingen, men Tabell 6.2 viser at etter man har fylt 60 år, så synker sysselsettingen med hele 35 prosentpoeng for de med norsk bakgrunn og med 12,1 prosent for innvandrere.

Funn: Sysselsettingen øker med alder for både innvandrere og innfødte inntil man har fylt 60 år. Deretter synker sysselsettingen og mest for innfødte.

Høyere utdanning øker sannsynligheten for å være i jobb med henholdsvis 18,1 prosentpoeng for innvandrere, og hele 27,9 prosentpoeng for bosatte med norsk bakgrunn (jf. Tabell 6.2). Analysen gir ikke svar på om innvandrerne har jobb tilsvarende egen kompetanse.

Funn: Effekten av utdanning på sysselsetting er altså viktigere for personer med norsk bakgrunn enn for innvandrere.

Funn: Litt overraskende finner vi ingen forskjeller i sysselsetting mellom menn og kvinner i minoritetsbefolkningen, mens kvinner med norsk bakgrunn har 14,6 prosentpoengs lavere sannsynlighet for å være i jobb enn en mann med tilsvarende alder og utdanningsnivå.

Tabell 6.2 *Endringer i sannsynligheten for å være i jobb. Logistisk regresjon. Blant innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn. N=1197. Prosentpoeng.*

		Innvandrere		Uten innvandrerbakgrunn	
		Prosentdiff.	Sig	Prosentdiff.	Sig
Kjønn	Kjønn (ref. mann)	-2,5		-14,6	**
Alder	16–29 år (ref.)				
	30–44 år	22,8	***	26,8	**
	45–59 år	26,8	***	30,5	***
	Over 60	-12,1	**	-35,3	***
Utdanning	Lav utdanning (ref.)				
	Videregående utdanning	6,9		16,3	*
	Høyskole-/universitetsutd.	18,1	***	27,9	***
Tilknytning	Arbeidsinnvandrere / Norsk tilflytter	30,6	***	4,6	
	Flyktning / Norsk tilbakeflytter	-12,5	**	4,7	
Holdning til innvandring/ lokalsamfunn	Bedre kommune av innvandring	-1,4		-6,1	
Sosial kontakt	Venner på tvers	23,9	***	7,3	
Organisasjonsdeltakelse	Deltar i organisasjon	13,6	**	21,5	***

Referanseperson: Person i alderen 18–29 år, grunnskoleutdanning, familieinnvandrer / alltid bodd i kommunen.

* signifikansnivå $p < 0.1$, ** signifikansnivå $p < 0.05$,

***signifikansnivå $p < 0.01$

Funn: Analysen viser at arbeidsinnvandrere har betydelig større sjanse (30,6 prosentpoengs differanse) for å være i jobb enn en familieinnvandrer, mens flyktninger har betydelig lavere sysselsetting (-12,5 prosentpoeng) sammenlignet med familieinnvandrere. Analysen viser at det ikke er signifikante forskjeller i sysselsetting for tilflyttere og tilbakeflyttere sammenlignet med norske som har bodd i kommunen hele livet.

Funn: Hvorvidt man er positiv til innvandringens betydning for kommunen, har ikke sammenheng med om man er i jobb eller ikke. Dette er likt for innvandrere og for utvalget med norsk bakgrunn.

Funn: For innvandrere finner vi en sterk positiv effekt av det å ha venner med norsk bakgrunn. Beregnet sannsynlighet for å være i jobb er 23,9 prosentpoeng høyere for en innvandrer med en eller flere norske venner, enn for en innvandrer uten nettverk.

For personer uten innvandrerbakgrunn påvirker ikke det å ha venner med innvandrerbakgrunn sannsynligheten for å være i jobb.

Funn: Deltakelse i en eller flere organisasjoner påvirker sjansen for å være i jobb betydelig, både for innfødte og innvandrere, men mest for innfødte.

Oppsummert viser regresjonsanalysen at innvandrere har lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen med tilsvarende alder og utdanning. Det er stor variasjon i sysselsetting mellom ulike grupper av innvandrere etter innvandringsgrunn. Flyktninger og familieinnvandrere har mye lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrere.

For innvandrere er det å ha en eller flere norske venner og det å delta i en eller flere organisasjoner, forbundet med langt høyere sysselsetting når man sammenligner med innvandrere uten tilsvarende nettverk.

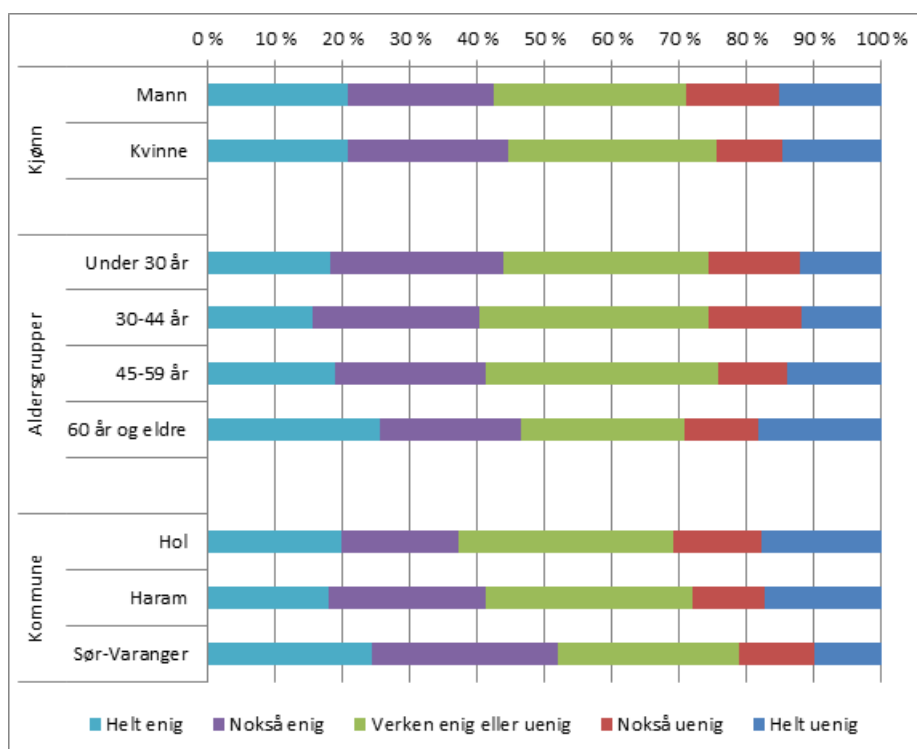
6.7 Innvandrere i lokalsamfunnet: synspunkter og holdninger

Tidligere studier fra andre land tyder på at det er ganske delte holdninger til innvandring og hvordan det påvirker lokalsamfunnet. Lokale eliter, som næringslivsledere og politikere,

ser ofte potensialet en større befolkning gir med hensyn til arbeidskraft og etterspørsel etter offentlige og private tjenester. For «mannen i gata» kan innvandring bety økt konkurranse om arbeidsplasser (Fennelly, 2008; Kasimis, 2009).

De siste ti årene har det vært betydelig innvandring i de tre kommunene som surveyen er gjennomført i. Andelen innvandrere utgjør i 2015 +/- 15 prosent av befolkningen.

Figur 6.4 Svar på påstanden: Kommunen blir et bedre sted å bo med flere innvandrere. N=600. Andeler blant dem uten innvandrerbakgrunn.



Figur 6.4 viser at andelen som er helt eller nokså enig i at kommunen blir et bedre sted å bo med flere innvandrere er nesten identisk for innfødte kvinner og menn. De over 60 år har høyest andel som er positive til innvandrernes bidrag til stedsutvikling. Vi finner videre at innstillingen til innvandring og lokal samfunnsutvikling er mest positiv i Sør-Varanger. Der er 49 prosent helt eller nokså enig i at kommunen blir et bedre sted å bo med flere innvandrere. Sammenligningen viser også at både for

ulike aldersgrupper og for kvinner og menn er det om lag 25–30 prosent som inntar en verken enig eller uenig posisjon. De eldste som deltok i undersøkelsen (over 60 år), er mest polarisert i holdning til innvandring og lokal samfunnsutvikling. De er både mest positive og mest negative. Til sammen 26 prosent av dem over 60 år er helt eller nokså uenig i at innvandrere bidrar til at kommunen blir et bedre sted å bo. Vi finner videre at det er en lavere andel som er negative til innvandring blant kvinner sammenlignet med menn, og i Sør-Varanger sammenlignet med de to andre kommunene.

Overordnet viser Figur 6.4 at det store flertallet av folk i de tre kommunene har en positiv eller avventende holdning til om den økende innvandringen påvirker lokalsamfunnet.

For å utfylle dette bildet av holdninger blant innbyggere uten innvandrerbakgrunn, tar vi med oppfatninger fra spørreundersøkelsen blant nøkkelpersoner i kommuneadministrasjon, næringsliv, flyktningetjeneste og Nav. Det er altså tre andre kommuner/regioner og personer med et annet ståsted enn folk flest. Nedenfor vises hvor enig de er i påstanden «Innvandrere bidrar til utvikling av lokalsamfunnet».

Tabell 6.3 *«Innvandrere bidrar til utvikling av lokalsamfunnet». Grad av enighet. BA-regioner. Prosent (avrundet)*

Region:	Notodden-regionen	Ulstein-regionen	Lenvik-regionen
Helt enig	45	15	71
Litt enig	45	62	14
Litt uenig	3	8	0
Helt uenig	0	8	0
Vet ikke	7	8	14

Kilde: Spørreundersøkelse til inviterte på arbeidsseminar.

Det er store forskjeller i svarene og grad av enighet. Som vi ser så er hele 71 prosent i Lenvik-regionen i Nord-Norge helt enig i at innvandrere bidrar til utviklingen av lokalsamfunnet, mens bare 15 prosent mener det samme i Ulstein-regionen på Vestlandet. I Notodden-regionen er litt under halvparten helt enig (45 prosent).

Men om vi gjengir et grovere mål, viskes forskjellene ut: prosentandelen som er *helt enig* eller *litt enig* er samlet hhv. 90, 77 og 85 prosent. Det er imidlertid grunn til å legge merke til de store variasjonene i «helt enig», noe som tyder på at det enten er svært forskjellige erfaringer, eller det kan være ulikheter i lokalsamfunnets behov og innvandreres betydning. Årsaken er at det kan være en viss feilkilde mht. hva slags bidrag respondentene har i tankene. For det første: Det var ikke presisert om det var aktive bidrag f.eks. til foreningslivet eller sivilsamfunnet, eller bidrag i kraft av at de er innbyggere og arbeidskraft. Påstanden var dessuten den siste av flere i en rekke der bidrag var definert i form av «tiltrengt arbeidskraft», «etterspurt kompetanse», at de bidrar til å opprettholde folketallet i regionen, eller lokale tjenester som barnehage og skole. Dette kan tilsi at respondentene har dette i tankene. Om dette er deres «generelle» holdning, eller om det er oppfatninger basert på konkrete erfaringer, vet vi for øvrig ikke.

Respondentene i de tre caseregionene i spørreundersøkelsen fikk spørsmålet: «Hva er de største utfordringene med å få integrert innvandrere i arbeidsmarkedet i din region?» Av flere mulige svar er «Innvandrere deltar ikke i lokalsamfunnet», altså koblingen mellom lokalsamfunnsdeltakelse og arbeidsmarkedsdeltakelse. På dette spørsmålet er det store lokale variasjoner: I Ulsteinvik-regionen mener nesten halvparten (46 prosent) at dette er en reell utfordring, i Notodden-regionen mener en tredel det samme (31 prosent), mens i Lenvik-regionen er det bare 14 prosent som deler denne oppfatningen. Variasjonen på hele 32 prosentpoeng mellom høyeste og laveste viser at det kan være store lokale variasjoner i hvorvidt innvandrere deltar i lokalsamfunnet. Men det er ikke nødvendigvis et uttrykk for erfaringer (at det *faktisk* er en sammenheng), det kan òg være uttrykk for oppfatninger (at *dersom* de ikke deltar i lokalsamfunnet, så blir det vanskelig å bli integrert i arbeidslivet). Uansett er de store variasjonene interessante.

6.8 Potensialet i lokalt foreningsliv

Som vist over er det en gjennomgående og klar oppfatning av at deltakelse i lokalsamfunnet kan fungere instrumentelt for deltakelse i arbeidslivet. Kanskje er dette en sammenheng som er sterkere i bygdesamfunn enn i storbysamfunn, fordi

småsamfunnets transparens og flertrådede relasjoner med nettverk som flyter over i hverandre, er av betydning.

Potensialet for å øke betydningen av frivillige organisasjoners rolle er utvilsomt ikke tatt ut. Det er mange grunner til at dette er arenaer som vil egne seg svært godt for at innvandrere kan bli aktive i lokalsamfunnet. At det samtidig vil være i organisasjonenes interesse er et ikke uvesentlig poeng: Organisasjonene trenger medlemmer og nye tilflyttere er en ressurs i så måte. Det er for øvrig ikke uvanlig å høre om etnisk norske tilflyttere som helt bevisst engasjerer seg i frivillige organisasjoner når de er nye på stedet. De begrunner dette med at organisasjonslivet er et sted å bli kjent med folk generelt, og med folk som deler samme interesser eller verdier spesielt. I motsetning til uformelle og private sammenhenger, er organisasjonslivet en åpen arena der alle i prinsippet er velkomne til å delta uten noen forhåndskjennskap eller vurderinger. Det er allment tilgjengelige arenaer som tilbyr åpne nettverk. Man kan komme dit på eget initiativ. At innvandrere i svært varierende grad er vant med den norske formen for frivillige organisasjoner, er imidlertid et annet spørsmål. Noen kommer fra land der dette er fremmed.

Den relativt nye innvandringen til bygde-Norge kan stimulere det lokale organisasjonslivet til å tenke nytt, både hva gjelder innhold, aktiviteter og rekruttering. Det kan være nødvendig med så vel aktive invitasjoner og oppfølging av innvandrere, som involvering i aktiv læring av organisasjonskulturen. Slik nyorientering kan være et gode for stedet og kan støttes opp på nasjonalt og regionalt nivå i organisasjonene og av Frivillighet Norge. Frivillighet Norge har opplegg for hvordan lokale organisasjoner kan rekruttere innvandrere som ikke er kjent med norsk organisasjonskultur. Flere organisasjoner som Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, idretten og mange flere, har ressurser til lokale prosjekter. Fylkeskommunen kan på sin side bidra med tilskudd som støtter opp om lokale organisasjoner som inkluderer det flerkulturelle perspektivet. Fylkeskommunen kan også spille en viktig rolle i å organisere erfaringsutveksling og – deling på regionalt nivå. Sentralt er hvordan man lokalt tar hånd om utfordringer og muligheter som oppstår gjennom lokal deltakelse i arbeids- og organisasjonsliv. Her kan fylkeskommunen sammen med lokale organisasjoner, bidra til at *stedet og regionen* går i retning av sosial inkludering i stedet for parallellsamfunn og utestengning.

Egen motivasjon

Flyktninger og arbeidsinnvandrere må også selv forstå hensikten og ha en viss egen-drive for at dette skal fungere. Men det kan være flere og ulike hindringer, sett fra et innvandrerperspektiv: *«Det har vært litt vanskelig for flyktningene å bli del av kulturlivet. Flyktningene vil ikke presse seg på»*, forteller leder av Voksenopplæringen i Lenvik-regionen. Om deltakelse i organisasjonslivet sies det at *«Det er ingen som går hjem og inviterer og henter folk, men det er mye informasjon»* (Virksomhetsleder Lenvik-regionen). Mye erfaring tilsier imidlertid at veien å gå trolig er nettopp det å praktisere aktive og direkte initiativer overfor innvandrere fordi mange ikke kommer av seg selv.

Faddere, mentorer og ildsjeler

Mange i vår studie har pekt på at en viktig forutsetning for å lykkes er at enkeltpersoner, såkalte ildsjeler, gjør en spesiell innsats. De må ha eller føle et spesielt ansvar, enten det er i bedriften og på arbeidsplassen, eller i foreningslivet og lokalsamfunnet.

Vi er veldig bevisst på at de må inn i lag og foreninger, men det er vanskelig. Vi er helt avhengige av ildsjeler i lokalsamfunnet, både i nord- og sørkommunen. Det har vært en lang prosess. (...). Uten ildsjeler på hver plass hadde det ikke gått. (Flyktningekonsulent)

Samtidig viser vår empiri at dette er en sårbar forutsetning som lett kan forsvinne hvis enkeltpersonene av ulike årsaker avslutter eller reduserer innsatsen. Dette er antakelig mest sårbart i sivilsamfunnet ettersom bedrifter i større grad kan institusjonalisere slike ordninger og sørge for kontinuitet. Praksis med fadder, mentor, eller hospiteringsordninger i arbeidslivet, bør kunne overføres til frivillige organisasjoner og fritidsarenaer. Tre typer organisasjoner eller institusjoner har utmerker seg i casene – Røde Kors-lagene, idrettslagene og Frivillighetssentralene. De egner seg både som integreringsarenaer og sosiale møteplasser. De har tatt på seg «oppdraget» med å inkludere nyankomne som en viktig del av den rollen de har i lokalsamfunnet. Det er etter hvert samlet er del erfaringer knyttet til flyktningarbeid, men mindre til tiltak rettet mot arbeidsinnvandrere. Dette bør utvides til å inkludere også dem.

En ting er ordninger som Røde Kors har etablert, med støttekontakter for enkeltpersoner. En annen ting er at det internt i en organisasjon kan være faddere som tar seg spesielt av innvandrere som vil engasjere seg og være aktive i organisasjonen. I Lenvik-regionen hadde de erfart hvor sårbart dette er:

Faddere i lokalbefolkningen? Vi hadde det før gjennom Røde Kors og det funka bra i begynnelsen. Nå er ordningen nedlagt. Etter hvert ble det vanskelig å rekruttere både faddere og flyktninger.

I en av de små kommunene i Lenvik-regionen er en bedriftsleder opptatt av at det foreløpig har kommet få nok innvandrere til at folk lokalt vet hvem de er. Det gjør det mulig for lokalbefolkningen å bry seg og invitere. En forutsetning for å lykkes kan altså ligge i at det ikke er for mange så «enkeltindividene forsvinner i mengden», men at lokalbefolkningen og ildsjelene vet hvem de er. Mange innvandrere eller flyktninger på et lite sted kan dermed representere en mulig barriere for lokal inkludering, fordi de da lettere blir oppfattet som gruppe i stedet for individer. På den annen side kan den store oppmerksomheten om flyktningkrisen høsten 2015, bidra til at lokalbefolkningen engasjerer seg mer for å inkludere nyankomne enn de ellers ville ha gjort.

Kulturelle barrierer

En annen barriere er knyttet til hvilke *bidrag* som kreves eller forventes av innbyggere og deltakere i et lokalsamfunn. Mange framhever at det er vanskelig å formidle hva dugnad er, hva som forventes, og at dette er frivillige oppgaver man ellers måtte ha betalt for å få gjort. Den symbolske betydningen av å stille opp for et fellesskap der man selv eller ungene nyter godt av tilbud og aktiviteter, er like viktig. Stiller man ikke på dugnad, innebærer på et vis at man bryter en form for sosial kontrakt man har med lokalsamfunnet.

For barnefamiliene finnes det en annen side ved bidrag til foreningslivet og lokalsamfunnets aktiviteter, som er mer skjult, men som likefullt inngår i samtidens rolleforventninger. Det dreier seg om foreldrerollens norm om «å følge opp ungene». Dette kan være fremmed for mange innvandrere. En bedriftsleder i Lenvik-regionen uttrykker det slik:

Vi har et aktivt idrettslag. Det foregår noe hele tida. Vi har samfunnshus. Men vi må dra med utlendingene, de ser det ikke som naturlig å bidra og følge opp unga. (...) Skoleturer, søndagskafe, baking, rydding, vasking. Nå begynner det å gå inn, at de må følge opp unga. Flyktningene er ikke noe bedre enn de andre innvandrerne.

Å unndra seg deltakelse i dugnader og innsats i foreningslivet og på lokalsamfunnets fellesarrangementer, bryter altså både med normen om dugnadsånd og normen om foreldrerollen. I tillegg fører det til at andre i praksis må påta seg flere oppgaver. Å ikke delta markerer kulturelle forskjeller og bidrar til å skape avstand i stedet for nærhet.

Forutsetninger som mangler: møteplasser, tid og mentalitet

En annen type barrierer er knyttet til de innfødtes atferd og holdninger. Det offentlige rom og samlingsplasser i bygdekommuner kjennetegnes ikke til daglig av mylder og folkeliv. En rådmann har registrert at dette kan være vanskelig for innvandrere:

Øverst på lista blant flyktninger over negative ting er ikke klima, men mangelen på folk. Hvor er det folk? Hvor møtes folk i denne spredtbygde kommunen?

Andre framholder hvordan folk sitter mer hjemme og har kontakt via sosiale medier og annen teknologi. Og når de først er ute på kafe er det for å treffe folk de kjenner fra før, ikke for å bli kjent med nye. Ny teknologi og tidspress, også i bygde-Norge, har innvirkninger på forvaltning og etablering av sosiale relasjoner. Dugnadsdeltakelse, som mange framhever som vesentlig for innvandrere å forstå, er for øvrig ikke «hva det en gang var». Flere steder fortelles det om travle innfødte som vil kjøpe seg ut av dugnadsforpliktelser, noe som gir et spesielt signal til innvandrere som man forsøker å «lære dugnad».

6.9 Bidrag til lokal samfunnsutvikling

Foran har vi presentert empiriske data om innvandreres deltakelse i lokalsamfunnet gjennom organisasjonsmedlemskap og vennsksapsrelasjoner. Videre har vi tydeliggjort hvilken betydning

deltakelse og nettverk har for muligheten for å bli kjent og få jobb på arbeidsmarkedet i BA-regionen. Vi har også vist den innfødte lokalbefolkningens syn på om de opplever at kommunen blir et bedre sted å bo med flere innvandrere.

Nå spør vi om hvordan tilflytting av innvandrere kan bidra til lokal samfunnsutvikling. Det gjør vi ved å reflektere over empirien sammen med annen forskning, som direkte eller indirekte har relevans for innvandrere i distriktskommuner.

Innvandring gir stedet flere innbyggere, brukere, kunder og arbeidstakere

Den selvfølgelige slutningen er at innvandrere utgjør en tilvekst til befolkningen, og dermed bremser befolkningsnedgangen i mange kommuner. Befolkningsøkning har også en del andre konsekvenser. Ved sin «blotte eksistens» og i kraft av at antallet personer i kommunen øker, så får det konsekvenser for både majoritetsbefolkningen, lokalsamfunnet og kommunen. Flere folk betyr økt innbyggertilskudd fra staten og skatteinntekter fra dem som er i arbeid. Det får konsekvenser for omfang og innretning på flere kommunale og andre offentlige tjenester, fra barnehager og skoler til helsetjenester og rådgivning/service-torgfunksjoner. Visse steder kan innflytting av innvandrere bidra til at det lokale barnehage- og skoletilbudet kan opprettholdes. Andre steder må tilbudet utvides. Kundegrunnlaget for forretningsdrift og privat tjenesteyting kan bidra til at man unngår nedleggelser eller gir utvidelser. Økt behov for offentlige og private tjenester kan generere flere arbeidsplasser. I tillegg vet vi fra andre studier at innvandrere etablerer spisesteder, butikker, frisører, håndverksbedrifter, regnskapsbyrå med mer (Munkejord, 2015; Søholt mfl., 2012). Det er aktiviteter som hele lokalsamfunnet har glede av.

På sivilsamfunnets ulike arenaer, enten det er aktiviteter eller organisasjoner, representerer innvandrere mange steder en ressurs, i hvert fall som «kundegrunnlag». Aktiviteter som ellers måtte legges ned, kan opprettholdes, idretten i småsamfunn kan stille hele fotballag eller det bli nok barn til å kunne etablere nye tilbud som kommer alle til gode.

Men dersom aktiviteter og tilbud er «avhengig» av innvandrere, er dette samtidig en *sårbar situasjon*. Dette fordi innvandreres

stedsbånd er skjøre og stedstilhørigheten svak ettersom det tar tid å bygge en sterk relasjon mellom mennesker og sted (Vestby, 2015; Vestby, Skogheim, og Gundersen, 2014). Innvandrere bidrar dermed til at lokalsamfunnets «beredskap» skjerpes. Det utfordrer lokale myndigheter og nøkkelpersoner til å stille spørsmål ved hvordan de kan tiltrekke seg og ikke minst holde på nye innbyggere. Hva kreves i tillegg til jobb og bolig? Hvordan bidra til at tilflyttere av alle bakgrunner bygger emosjonelle bånd til stedet slik at de ønsker å bli værende og bli en del av lokalsamfunnet og arbeidsmarkedet?

Stedets identitet endres med innvandring

Bare i løpet av det siste tiåret har det skjedd en endring i norske bygdekommuner som på ett vis kan betegnes som en internasjonalisering: befolkningssammensetningen har endret seg ved at det i denne perioden har flyttet om lag 50 000 mennesker med ulike nasjonaliteter inn i distriktskommunene. Omtrent like mange nordmenn har flyttet fra disse kommunene. I dag har norske distriktskommuner innbyggere med bakgrunn fra om lag 180 land. Bygdekommuner som for bare 10–15 år siden var «helnorske», er nå blitt multikulturelle og internasjonale. Stedsidentiteten har endret seg.

Stedsidentitet er ikke et konstant fenomen, men noe som er i kontinuerlig endring og omforming, noe som i litteraturen gir grunnlag for å si at steder er dynamiske og foranderlige, og at de gjennom sosiale og kulturelle praksiser og forhandlinger endrer karakter (Healey, 2007; Holloway og Hubbard, 2001; Massey, 1993). Den internasjonale distriktskommunens stedsidentitet formes av at ulike livsstiler og verdier møtes og brynes mot hverandre, at nye tilbud, virksomheter og aktiviteter utvikles og at nye tradisjoner vokser fram. Kanskje er innfødte i slike kommuner tettere på innvandrere enn mange innfødte i storbyene. En grunn til å anta det er blant annet at småsamfunn er mer transparente, og at innvandrere møter innfødte på samme arenaer og de samme menneskene på flere arenaer. Likevel viser tidligere forskning at det er en fare for at disse gruppene lever «side om side» heller enn «sammen med». En forklaring er at de ofte havner i andre deler av arbeidslivet enn lokalbefolkningen. Men også norske tilflyttere kan oppleve å leve «side om side» i stedet for «sammen med», noe som

kan tilsi at dette ikke bare er et innvandrersproblem, men et tilflytterproblem.

Lokalbefolkningen utfordres

Det sies ofte at innvandrere gir en del utfordringer for kommuner, både materielt, sosialt og kulturelt. Men at innvandrere også bidrar til at mennesker i majoritetsbefolkningen *blir utfordret* har ikke fått samme oppmerksomhet. Vi tenker her på at møter med mennesker med andre kulturelle tilhørigheter som preger deres verdier, livsstiler og samhandlingsformer, også blir et møte med ens egne (norske) forestillinger og holdninger til annerledeshet. Dette skjer både privat og på arbeidsplassen, der f.eks. ulikheter i arbeidskultur raskt avdekkes. Når innvandrere kommer «tett på» og blir en del av ens eget hverdagsliv, blir man utfordret på en annen måte enn om innvandrere bare er noen man møter i butikken leser om eller ser i media.

Innvandrere er en svært sammensatt kategori. Det betyr at noen grupper bekrefter enkeltpersoners negative forhåndsoppfatninger, mens andre avkrefter dem. En av informantene mente at den største forandringen i lokalsamfunnet som følge av innvandring er at «vi låser døra» og «vi passer bedre på tinga våre» på arbeidsplassen og hjemme. Hun opplevde at det var store kulturforskjeller med hensyn til forståelsen av privat eiendom.

Når bygdekommuners befolkningssammensetning blir mer internasjonal, blir det rom for at fremmedfrykt, konservatisme, manglende toleranse og negative generaliseringer kommer til overflaten. Samtidig erfarer mange at det snur: «De eldre var veldig skeptiske i begynnelsen, nå har de slappa mer av og fått et helt annet syn, de har blitt kjent med dem. Da Ali fikk trillinger strikka alle tøy til dem».

Et annet forhold som noen av våre informanter framholder, er at innvandring avdekker det de betegnet som «norsk kulturarroganse og ignoranse», dvs. en manglende nysgjerrighet og interesse for folk med en annen kulturbakgrunn. Mangelen på nysgjerrighet ansporer ikke den enkelte til å utvikle sosiale bekjentskaper til varig vennskap. Dette kan bli en usynlig barriere som blir innvandreres utfordring i møte med den norske lokalbefolkningen, enten det er i nabolaget eller på arbeidsplassen. For lokalsamfunn og

arbeidsplass kan det innebære at det potensialet som kan følge med innvandring, ikke kommer til uttrykk.

6.10 Oppsummering

Et svært viktig funn er bevisstheten som eksisterer om sammenhengen mellom muligheten for å få jobb og deltakelse i lokale nettverk. Lokale nøkkelpersoner arbeider aktivt for at innvandrere skal delta mer i sivilsamfunnets aktiviteter, og for at de skal forstå den norske kulturen knyttet til dette.

Vi finner at *innvandrere har lavere sysselsetting enn majoritetsbefolkningen med tilsvarende alder og utdanning*, i tre utvalgte kommuner. Flyktninger og familieinnvandrere har mye lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrere. *For innvandrere gir det å ha en eller flere norske venner, og det å delta i en eller flere organisasjoner, langt høyere sysselsetting, sammenlignet med innvandrere uten tilsvarende nettverk*. For personer uten innvandrerbakgrunn påvirker ikke det å ha venner med innvandrerbakgrunn sannsynligheten for å være i jobb. Det ser ut til at uformelle referanser og nettverk i småsamfunn er spesielt viktige for å lette innvandreres inngang til arbeidslivet. Fra informantene påpekes det at deltakelse i organisasjoner er en vei å gå for å bli kjent, for at andre skal vite hvem innvandrerer er og for å få nettverk.

Analysen av surveydata viser at 6 av 10 voksne, med eller uten innvandrerbakgrunn, deltar i en eller flere organisasjoner. Innvandrere er underrepresentert i idrettslag og i det som defineres som andre lokale organisasjoner. Innvandrere er fagorganisert i like stor grad som nordmenn. Det kan være et mulig tegn på integrering i arbeidslivet. Mange innvandrere, sammenlignet med nordmenn, er aktive i religiøse foreninger.

Det store flertallet av folk flest i surveyundersøkelsen, har en positiv eller avventende holdning til innvandringens bidrag til lokal samfunnsutvikling. Vi finner lokale variasjoner blant nøkkelpersoner når det gjelder oppfatningen om i hvor stor grad innvandrere bidrar positivt til utvikling av lokalsamfunnet.

Potensialet for å øke betydningen av frivillige organisasjoners rolle ikke er tatt ut. Denne muligheten vil også styrke organisasjonslivet selv. Fadder- og mentorordninger som finnes i arbeidslivet, kan også

etableres i organisasjonslivet. Dette er imidlertid sårbare ordninger, siden de avhenger av enkeltpersoner som kan agere som ildsjeler. Kulturelle barrierer knyttet til dugnadsfelleskap og den moderne foreldrerollen er en utfordring. På den annen side pekes det på at norsk kulturignoranse og manglende nysgjerrighet for innvandreres kultur er en barriere.

Avslutningsvis reflekterer vi over hvilke *virkninger eller betydninger resultatene av innvandring har for lokalsamfunnet*. Tilflytting av innvandrere øker befolkningsgrunnlaget, gir innbyggertilskudd fra staten og skatteinntekter fra dem som er i jobb. Det stiller nye krav til offentlige og private tjenester, og det gir flere barn i barnehager og skoler. Innvandrere kan være en viktig ressurs for foreningslivet og arbeidslivet. Samtidig kan innvandring til mindre steder ha en sårbar side, fordi innvandreres stedsbånd er skjøre og stedstilhørigheten svak. Innvandring kan dermed bidra til at lokalsamfunnets «beredskap» skjerpes fordi det utfordrer lokalsamfunnet på hvordan de skal tiltrekke seg og også holde på nye innbyggere. Lokale myndigheter bør derfor i større grad erkjenne ulike sider ved menneskers stedstilknytning og hvordan dette formes og befestes, slik at de kan rette sine strategier og politikkutforming mot dette.

Vi påpeker hvordan stedets identitet formes av en endret befolkningssammensetning. *Innvandrere kan bidra til å snu bildet av bygder som forgubbingsarenaer*, og de får preg av å være mer *internasjonale* enn for bare et tiår siden. Innvandringen innebærer også mer skjulte konsekvenser for lokalsamfunnet ved at majoritetsbefolkningen i møte med innvandrere, møter sine egne forestillinger og holdninger til annerledeshet. Oppfatningen av innvandrere blir mer nyansert og sammensatt, slik virkeligheten er.

7 Nasjonal politikk – regional og lokal iverksetting

Iverksetting av nasjonal politikk, slik som integrerings-, distrikts- og arbeidsmarkedspolitik, kan analyseres fra minst to ulike ståsteder. På den ene siden kan man ha et *top-down* perspektiv og analysere i hvilken grad politikkene og lovgivningen som er bestemt sentralt, implementeres i praksis på lavere regionalt nivå, i kommuner og fylker. Her blir det sentralt å vurdere i hvilken grad lovgivning, regelverk og økonomiske insentiver er hensiktsmessige for hva som ønskes oppnådd. Et annet perspektiv er å analysere politikkområdene og berøringspunktene mellom disse med et *bottom-up* perspektiv. I et slikt perspektiv fokuseres det på hva som skjer lokalt. Det ivaretar erfaringene og de opplevde handlingsmulighetene til lokale byråkrater, lokale arbeidsgivere og organisasjoner.

I klassikeren «*Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*», fra 1973 av Pressman og Wildavsky (1984) framgår det tydelig allerede i bokens tittel at politikken ikke alltid gjennomføres som opprinnelig planlagt. Iverksettingen av et arbeidsmarkedstiltak i Oakland hadde kun skapt noen få jobber fire år etter den formelle annonseringen av tiltaket. Måloppnåelsen var med andre ord lav. Pressman og Wildavsky hevder at iverksettingen av tiltaket ble tatt for gitt av politikerne. Man overså hvilke faktorer som kunne påvirke iverksettingen og dermed måloppnåelsen. For å forstå hva som skjer i iverksettingsprosesser må man åpne «*the black box*» og se hva som skjer i prosessen mellom politikkformulering og tiltakets resultater. Med dette mente forfatterne at iverksetting av politikk må ta hensyn til både det som kommer ovenfra og det som skjer ute i praksis.

I denne rapporten har vi forsøkt å kikke inn i den svarte boksen i tre ulike caser. Vi har gjennomført arbeidsseminarer samt gruppeintervjuer og individuelle intervjuer om de sentrale kommunale og regionale om problemstillingene for dette prosjektet. I tillegg til å snakke med byråkrater, programrådgiverne, NAV-ledere, lærere i Voksenopplæringen, næringslivledere og ledere i kommunal og regional forvaltning, har vi analysert hvordan innvandringen og innvandrere virker inn på det regionale arbeidsmarkedet og lokalsamfunn. Gjennom et bottom-up perspektiv har vi fått innsyn i hvordan ulike eksterne og regionale betingelser påvirker innvandreres muligheter og barrierer på regionale arbeidsmarkeder.

Det overordnede formålet med dette prosjektet har vært å analysere muligheter og barrierer med sikte på å oppnå en bedre sysselsetting av ulike innvandrergupper på regionalt nivå. Fokus på *det regionale* innebærer en antakelse om at mulighetene for deltakelse i arbeidslivet varierer med kjennetegn ved regionene.

Ressursgrunnlag, næringsstruktur, befolkningsgrunnlag og befolkningens kompetanse er blant faktorene som spiller inn. Det gjør også globalisering av næringslivet, konjunktursvingninger og kvaliteten på sivilsamfunnet. Stedlig kollektiv holdning til innvandring og innvandrere kan påvirke innvandrernes muligheter på arbeidsmarkedet. Det regionale fokuset innebærer også antakelser om at samme innvandrerkategori, for eksempel flyktninger eller folk med samme landbakgrunn, kan oppleve ulike betingelser og muligheter for arbeid avhengig av hvilken region de bor i.

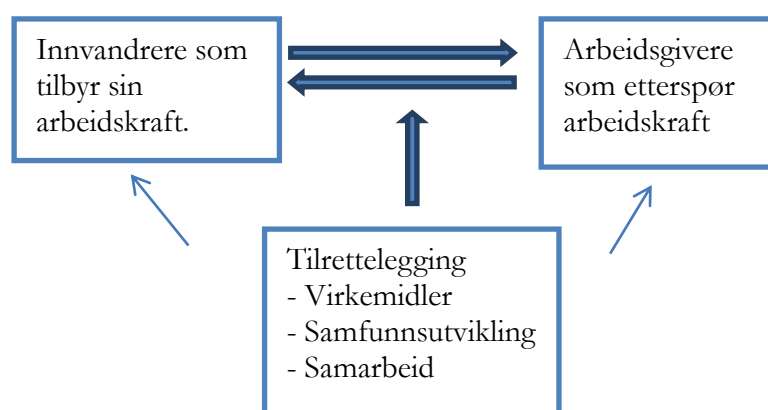
Deltakelse i arbeidslivet handler i første rekke om relasjonen mellom dem som etterspør arbeidskraft, dvs. arbeidsgivere i privat og offentlig sektor, og dem som tilbyr sin arbeidskraft, i vårt tilfelle innvandrere. Høy yrkesdeltakelse handler om at det er en god kopling mellom dem som etterspør og dem som tilbyr arbeidskraft. Det ideelle er når arbeidsgiverne får tak i tilstrekkelig arbeidskraft med ønsket kompetanse og arbeidstakerne får relevante jobber og får brukt kompetansen sin.

Bakgrunnen for dette prosjektet var at til tross for stor tilgang på jobber (inntil 2014) og omfattende arbeidsinnvandring, har sysselsettingen blant enkelte innvandrergupper vært for lav. Som vi har vist, varierer sysselsettingen blant majoritetsbefolkningen og

blant innvandrere i de tre valgte BA-regionene, og den varierer mellom kategorier av innvandrere og mellom kjønn.

Et sentralt spørsmål i prosjektet har vært om noe kan gjøres for å bedre koplingen mellom dem som etterspør og dem som tilbyr arbeidskraft. Sagt på en annen måte: Kan politiske insentiver, virkemidler, nye former for samarbeid eller forhold i lokalsamfunnet bidra til å bedre sysselsettingen? Hva skal til for å senke terskelen hos arbeidsgivere, slik at de blir mer villige til å ansette innvandrere i hele spekteret av arbeidsmarkedet? Og hva kan gjøres for å gjøre innvandrere mer attraktive på arbeidsmarkeder utenfor sentrale regioner?

Figur 7.1 *Sentrale faktorer i regionale arbeidsmarkeder*



Det er flere utfordringer på dette feltet. For det første handler det ikke bare om iverksetting av *en* nasjonal sektorpolitikk på lavere regionalt nivå. Det dreier seg om minst tre politikkområder (region-, arbeidsmarked- og integreringspolitikk) som må sees i sammenheng lokalt.

Det lokale utgangspunktet vil være hva som oppleves som lokale og ev. regionale utfordringer og muligheter av dem som har i oppgave å arbeide for at arbeidsmarkedet skal fungere best mulig. I tillegg er det slik at integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken er forskjellig for ulike grupper av innvandrere. Selv om hovedmålet for integreringspolitikken er høy sysselsetting, små økonomiske og sosiale forskjeller og likestilling for alle innvandrere, så er virkemidlene i hovedsak rettet mot flyktninger. Det innebærer at

kommunene jobber med flyktninger og ikke særskilt med arbeidsinnvandrere.

Arbeidsmarkedspolitikken med fri arbeidsmobilitet innen EU/EØS-området fokuserer på næringslivets behov for arbeidskraft, men det er ikke lagt opp til spesielle tiltak for denne arbeidsgruppen. De er forventet å klare seg selv og gjør i stor grad det. De får oppmerksomhet når de har bodd lenge nok i landet, har tjent opp rettigheter i velferdssystemet på lik linje med andre, eller har etablert seg med familie med barn.

For det andre handler det om at de aktuelle aktørene ikke er organisert i samme system og kan instrueres. Private næringsaktører er primært opptatt av å få bedriften til å gå rundt på en best mulig måte. Om de har valget, vil de ansette dem de opplever som mest kompetente, og som de tror passer inn i bedriften. EU/EØS-markedet har bidratt til at private næringsaktører kan hente folk fra Europa om de oppfatter det som mest gunstig, noe som er i de lokale arbeidssøkernes disfavør. De enkelte kommunene er også opptatt av å opprettholde og utvikle arbeidsplasser, men også av å beholde eller øke folketallet.

En annen komplikasjon er at en funksjonell BA-region ikke er et selvstendig forvaltningsnivå. Kommunene i BA-regionen lager politikk for sin kommune. De kan ha sammenfallende interesser på regionalt nivå, eller de kan konkurrere om å tiltrekke seg virksomheter og folk. Fylkeskommunen som er på overordnet regionalt nivå, er ikke en overkommune, men et selvstendig regionalt forvaltningsnivå med begrensede oppgaveområder. Fra begynnelsen av 2000-tallet er det imidlertid lagt større vekt på fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler (KMD, 2014).

7.1 Senke terskler

I det norske arbeidsmarkedet er det små og mellomstore bedrifter som sysselsetter flest og som står for den største delen av verdiskapningen i samfunnet (NHD, 2013). For de små bedriftene med under ti ansatte, er hver ansettelse en viktig beslutning. I gjennomsnitt koster det en arbeidsgiver om lag 700 000 i året å ha en ansatt¹⁶, og fast ansettelse er regelen¹⁷. Med slike forutsetninger

¹⁶ Arbeidskostnader <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/arbkost>

er tiltak som kan senke terskelen for å ansette innvandrere viktig. Opplevd risiko kan være knyttet til usikkerhet om hvorvidt innvandrere er kvalifisert, om de snakker godt nok norsk til å kunne fungere i jobben, om de er villige til å tilpasse seg norsk arbeidskultur generelt og bedriftskulturen spesielt. En annen risiko som ble nevnt i et annet prosjekt, er risikoen for at innvandrere skal skremme bort kunder fordi de oppleves som fremmede.¹⁸

Nasjonale ordninger

Det er flere typer tiltak som er relevante for å redusere arbeidsgiveres antatte risiko ved å ansette innvandrere. Det handler både om nasjonale lover og regelverk og lokale muligheter. Arbeidsmiljølovens nye muligheter for midlertidig ansettelse kan senke risikoen for feilansettelse. Midlertidig ansettelse kan brukes som prøvetid ved individuelle ansettelser. Et annet alternativ er bemanningsbyråer og kjøp av tjenester. Slike ordninger er særlig relevante i noe større bedrifter og i bedrifter med svingninger i produksjon.

Opplæring i arbeidskultur

Ulik arbeidskultur og språkproblemer er det som oppleves som mest negativt ved ansatte med innvandrerbakgrunn. Norske arbeidslivsledere har tilbud om opplæring i andre kulturer om de skal jobbe i utlandet. Vi foreslår at det utarbeides kursopplegg for innvandrere av alle kategorier, som skal jobbe på norske arbeidsplasser. Aktuelle temaer omfatter arbeidskultur, forholdet mellom leder og ansatte, betydningen av å ta egne initiativ, forutsetningene for velferdsordningene m.m. I tillegg bør det tilbys opplæring i flerkulturell ledelse.

Referanser gjennom lokale nettverk

Prosjektet har vist at deltakelse i *lokale nettverk* sammen med nordmenn gjør det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. Begrunnelsene er at de fleste jobbene formidles gjennom nettverk. Ikke mindre viktig er det at formidling gjennom nettverk også gir den arbeidssøkende *referanser*, noe som reduserer opplevd risiko for

¹⁷ Arbeidstilsynet. Midlertidig ansettelse
<http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=220966#1>

¹⁸ The Multiethnic rural community: Exclusion or inclusion of immigrants? (NIBR 2012-2017).

arbeidsgiver. Nettverk får man blant annet gjennom deltakelse i lokale organisasjoner. Frivillighet Norge og regionale organisasjoner kan samordne seg for å lære opp lokale organisasjoner til konkret inkludering av innvandrere. Slik virksomhet kan støttes av tilskuddsmidler fra fylkeskommunene. Introduksjonsprogrammene for flyktninger kan ha deltakelse i lokale organisasjoner som en del av programmet.

7.2 Kvalifisere og styrke innvandreres attraktivitet på arbeidsmarkedet

Fra næringsliv og kommuner har det kommet fram at integreringspolitikken bør omdefineres til å omfatte dem som har behov for tiltak, og ikke bare være knyttet til oppholdsstatus. Det betyr at arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere, også med bakgrunn fra EØS, kan få tilbud om norskundervisning ved behov, og at de kan få praktisk bistand til etablering og tilgang til alminnelige velferdstjenester. Dette er ikke bare viktig for at de skal fungere i en jobb, det er også sentralt for at de skal kunne reorientere seg og skaffe ny jobb ved eventuelle nedleggelser og permitteringer.

Samordne integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken.

Arbeidsmarkedspolitikken har vært rettet mot å hjelpe folk inn i arbeidslivet, særlig i nedgangstider. De ordinære arbeidsmarkedstiltakene fra NAV brukes imidlertid i liten grad for å lette flyktningers overgang til arbeid etter at de er ferdige med introduksjonsprogrammet. Dette skyldes at mange flyktninger trenger mer kvalifisering før arbeidsmarkedstiltak som lønnstilskudd og arbeidspraksis er et egnet virkemiddel. Fag i videregående skole kan legges inn i introduksjonsprogrammene for å styrke flyktningers muligheter i arbeids- og utdanningsmarkedet. NAV tilbyr ikke grunnutdanning og språkkurs. Politikkområdene har til dels overlappende målgrupper. Flere vil kunne ha nytte av virkemidlene i integreringspolitikken som er rettet mot flyktninger. NAV-tiltak (arbeidsmarkedspolitikken) er i liten grad brukt og dermed trolig ikke så godt egnet for å få flyktninger og andre innvandrere med dårlige norskkunnskaper, i jobb. Det trengs nasjonale politikkendringer for at arbeids- og

integreringspolitikken skal fungere mer hensiktsmessig for ulike grupper av innvandrere på lokalt nivå.

Kompetansebygging

Som det er vist i denne rapporten, får innvandrere langt mindre uttelling for utdanning enn nordmenn. Samtidig sies det at *formell* kompetanse er helt avgjørende for å få jobb, og det er behov for folk med kompetanse i distrikts-Norge. Antall jobber som krever lite eller ingen kompetanse reduseres. Det er aktuelt med tiltak som bidrar til at innvandrere kan bygge på eller bygge om medbrakt kompetanse, slik at det passer til det regionale arbeidsmarkedet. I dette inngår også ordninger for vurdering av realkompetanse og godkjenning av utdanning fra utlandet. Ved å trekke fram, synliggjøre og anerkjenne innvandreres kompetanse kan offentlige og private virksomheter få verdifull arbeidskraft. Det kan også gi karrieremuligheter for innvandrere.

Fylkeskommunene som har ansvar for voksen- og videregående utdanning, kan spille en større rolle her. De kan også spille en rolle for å tilby yrkesfaglig utdanning på stedet, der flyktninger og innvandrere bor. Et sterkere fokus på fylkeskommunen som tjenesteleverandør av utdanning og samfunnsutvikler på dette feltet, kan bidra til at fylkeskommunal og *stedlig* utdanningspolitikk for grupper med forskjellige utgangspunkter, kan bli bedre tilpasset de regionale utfordringene på tvers av fylket.

Opplæring i bedrift ble vurdert som et av de viktigste virkemidlene for å hjelpe flyktninger og andre innvandrere inn på arbeidsmarkedet. Aktuelle ordninger var språkpraksis (introduksjonsprogrammet), arbeidspraksis (NAV), lærlingeplass, hospitering (NHO) og lønnstilskudd. Denne type ordninger ble sett på som viktig for at innvandrerne skulle bli kjent med arbeidsmarkedet, og for at arbeidsgiverne skulle få egne erfaringer med ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette er særlig viktig for flyktningene som sliter mest med å få jobb. Dette er tiltak som eksisterer, men det er behov for at de benyttes i mye større omfang.

Regionalt samarbeid om introduksjonsprogrammer

Andre studier har vist at kvaliteten på og innholdet i introduksjonsprogrammene varierer mellom kommuner. Små kommuner kan ha problemer med å lage gode

kvalifiseringsopplegg som er tilpasset en uensartet gruppe. Kvaliteten kan bedres gjennom samarbeid mellom kommuner i samme BA-region. Det gir flere deltakere i programmene, muligheter for et mer variert program, og det kan tiltrekke kvalifiserte programrådgivere. IMDi med sine regionale kontorer har en viktig rolle å spille her, med å bistå kommunene med å samarbeide innenfor sin region.

Bedre på eget felt

Det er sentralt å sørge for regional, frivillig samstyring gjennom å inkludere aktører i det offentlige, private og sivile samfunnet for å bedre koplingen mellom dem som tilbyr og dem som etterspør arbeidskraft. Parallelt vil det være viktig å bygge opp kompetanse på eget fagfelt eller ansvarsområde. Å være god på eget felt gir mer å dele og bygge videre på i samarbeid med andre. Her er det viktig med nettverk mellom programrådgivere/flyktningekonsulenter i kommuner i samme region, i NAV og så videre. Det samme vil gjelde partene i det regionale arbeidsmarkedet, slik som NHO, LO og de andre hovedsammenslutningene, samt frivillige organisasjoner på regionalt nivå. Er det utviklet en felles forståelse av *strategisk retning* i regionen når gjelder betydningen og implikasjonene av god inkludering av innvandrere på det regionale arbeidsmarkedet, kan dette bidra til å gi retning til kvalifiseringen innen bestemte sektorer av offentlig, privat og frivillig virksomhet.

7.3 Gi strategisk retning

Samhandling for å fremme god sysselsetting for alle kategorier innvandrere i en BA-region er derfor i utgangspunktet ikke enkelt. Samstyring, eller styring gjennom å inkludere offentlige, private og sivilsamfunnets aktører for å fremme felles mål, kan være en vei å gå. Basert på denne studien ser det ut til at en viktig forutsetning for å få til regional og frivillig samstyring mellom aktører i forskjellige systemer, er at noen tar *ansvar for å gi arbeidet strategisk retning og innhold*. Det handler om å snakke om betydningen av utfordringer knyttet til rekruttering, tilflytting og inkludering av alle kategorier av innvandrere i det lokale arbeidsmarkedet og i lokalsamfunnet. I dette ligger det også å inkludere for å formulere mål og mobilisere til oppslutning om handlingsmåter som kan fremme innvandrernes deltakelse på det regionale arbeidsmarkedet. Å tilføre denne typen arbeid strategisk retning på regionalt nivå

kan bidra til at enkeltaktører trekker i samme retning, deler informasjon og tilpasser sine virkemidler og handlemåter på en måte som gjør at aktørenes innsats støtter opp om hverandre og ikke motvirker hverandre. Fra dette prosjektet framstår det som en forutsetning at forskjellige aktører fra privat og offentlig sektor inkluderes på de samme arenaene. Det gir ny informasjon om *hva regionen kan samlet, og innspill til hvordan ulike aktører som ellers ikke samhandler, kan dele informasjon og samhandle.*

Det er uklart hvem som kan påta seg ansvar for å sette tematikken på dagsorden. Fylkeskommunen kan som nevnt ta en slik rolle, som samfunnsutvikler. Det kan også de enkelte kommunene. Tidligere studier har imidlertid vist at nettverkslogikken som inngår i regional samstyring, må fungere parallelt med hierarkisk styringslogikk i sektordepartementene. Statlige virkemidler er spredd på ulike departementer, uten at noen har et helhetlig ansvar. Det kan bidra til at innsatser blir fragmentert på regionalt nivå og vanskeliggjøre rollen som samfunnsutvikler på et nytt felt. På den ene siden ville det å framsnakke og gi strategisk retning være bidrag til lokal og regional politikkutforming hva gjelder tilflytting, inkludering, rekruttering og muligheter for næringsutvikling. På et overordnet nivå er regional utvikling rettet inn mot befolkningsutvikling, næringsutvikling og sysselsetting. Det betyr at krysningsfeltet mellom innvandring og befolkningsendring og på den annen side utvikling og næringsliv, har forankring i fylkeskommunes fagområder. Å gi strategisk retning, bidra til samstyring og til systemisk innovasjon (nye eller forbedrete relasjoner og samhandlingsmønstre mellom aktører) ligger dermed innenfor fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Selv om det tidligere har vist seg vanskelig å ta denne rollen, kan den nye situasjonen med ekstraordinær bosetting av flyktninger over hele landet, bidra til at fylkeskommunen vil ta tydeligere grep på dette området.

På kommunenivå vil det å gi strategisk retning på arbeidet handle om å forankre tilflytting av innvandrere og integrering på toppnivå, politisk og administrativt. Det bør også vurderes i hvilken kommunal sektor arbeid med flyktninger og innvandrere skal plasseres. Ved å plassere dette i sektoren som arbeider med næring og utvikling, kan innvandring til kommunen bli sett i sammenheng med utvikling av kommunen. På den måten kan synet på innvandring dreies mot å bli sett på som også en ressurs for

kommunen, heller enn bare som en belastning. Både forankring og sektorplassering vil påvirke feltets legitimitet samt aktørenes interesse og muligheter for samhandling med andre.

7.4 Lokalsamfunn

I regionalpolitikken er tilflytting og befolkningsøkning tema. Kommuner har egne tilflyttingsprosjekter. Når det gjelder bosetting av flyktninger, er tendensen at kommunene har vedtatt å bosette noe færre flyktninger enn de er blitt anmodet om fra IMDi. Arbeidsinnvandrerne har på egen hånd flyttet til mindre sentrale regioner for å få jobb. Det kan se ut til at arbeidsinnvandrere og flyktninger sjelden vurderes som en del av de alminnelige tilflyttingsprosjektene. Arbeidsinnvandrere vurderes i et økonomisk nytteperspektiv knyttet til produktivitet, konkurransekraft i det lokale næringslivet og at de utløser innbyggertilskudd fra staten (Båtevik og Grimsrud, 2014). Flyktningene vurderes også i et økonomisk perspektiv, men da knyttet til tilskuddet som staten gir til bosetting. Det kan se ut til at det er og har vært forskjellige politikker lokalt for ønsket tilflytting formulert i tilflyttingsprosjekter, arbeidsinnvandring og bosetting av flyktninger.

Vi har vist at inkludering av *alle* innvandrere som medborgere i lokalsamfunn, vil være gunstig for både innvandrerne selv og for lokalsamfunnene. Utover å bidra med flere og yngre innbyggere, arbeidstakere, brukere av tjenester og som kunder, kan de bidra til å fornye stedets kvaliteter og identitet. For at det skal skje på en god måte fordres det at lokale myndigheter og folk flest på stedet oppfatter innvandrere som noe mer enn arbeidskraft eller en utgift på sosialbudsjettet. Som andre er de hele mennesker som ønsker å skape gode liv for seg og sine. Lokale myndigheter bør derfor i større grad erkjenne ulike sider ved menneskers behov og hvordan tilknytning til steder formes og befestes. Kommunene ønsker tilflytting og har fått det, men tilflytterne har ikke vært i kommunenes målgruppe. For å holde på de nye innbyggerne og skape gode steder for tilflytning og bosetting, trengs det en lokal politikk som fokuserer på hva som skal til for at de nye innbyggerne blir værende. Slik politikk må forankres på toppnivå og i strategiske planer. Oppvekstarenaer, frivilligheten og næringslivet er sentrale nedslagsfelt.

Tilflytterkontor

Et virkemiddel som etterlyses for å lette tilflytting, rekruttering av arbeidskraft og sosial inkludering, er lokale tilflytterkontorer eller International House. Hva finnes av lokale organisasjoner, hva kan man delta på og hvordan blir man kjent med folk lokalt? Ideen er at regionale tilflytterkontorer skal henvende seg til alle tilflyttere, og ikke bare utvalgte grupper. Tilflytterkontorer kan også bistå næringslivet med å tiltrekke seg relevant arbeidskraft. Et tilflytterkontor kan være et knutepunkt mellom offentlige, private og frivillige aktører. Det kan også utvikles til å være et alternativt treffpunkt mellom folk med ulike bakgrunner. Denne typen tilflytterkontor kan være et eksempel på tiltak som forener politikk rettet mot flyktninger, arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og norske tilflyttere på lokalt/regionalt nivå.

Kvalifisering til deltakelse i lokalsamfunn og i arbeidslivet

Målet med diskusjonene og forslagene over er at innvandrere, uavhengig av oppholdsgrunnlag, blir kvalifisert til deltakelse i lokalsamfunnet og på arbeidsmarkedet. Et like viktig mål er at arbeidslivet og offentlige myndigheter på ulike regionale nivåer, fortsetter å jobbe for å utvikle politikk som inkluderer innvandrere av alle slag. Det fordrer at hvert politiske nivå og hver region og kommune tar ansvar for å utvikle strategiske retninger, som gjennom å fremme innvandreres innpass på det regionale arbeidsmarkedet og i det sosiale fellesskapet, bidrar til å styrke lokalsamfunnene og regionen. Slike strategier kan få stor betydning for inkluderingen av de mange flyktningene som skal bosettes fra 2015 og utover.

I tråd med stortingsmeldingen om helhetlig integrering, handler forslagene over om viktigheten av at offentlige tjenestetilbud endrer seg i takt med endringer i befolkningens behov (BLD, 2012-2013), og at offentlige virkemidler skal bidra til utjevning av uønskete forskjeller.

Litteratur

- ASD (2007): *Rundskriv om samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Oslo: Arbeids og sosialdepartementet.
- Aure, M. (2013): "Highly skilled dependent migrants entering the labour market: Gender and place in skill transfer". *Geoforum*, 45: 275-284. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.11.015>
- Bevelander, P., og Lundh, C. (2007): *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden*. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (Discussion Paper Series IZA DP no. 2551)
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (2012).
- BLD (2012-2013): *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. (Meld. St. 6 (2012-2013)). Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- BLD (2015): *Rundskriv Q-20/2015. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Bore, L., Djuve, A. B., og Tronstad, K. R. (2013): *Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. En kunnskapsstatus*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 2013/11)
- Bourdieu, P. (2011) "The forms of capital".(1986) *Cultural theory: An anthology*, 81-93. Chichester: Wiley-Blackwell
- Brunborg, H., og Tønnessen, M. (2013): "Befolkningsutviklingen". *Økonomiske analyser* 2: 3-13
- Båtevik, F. O., og Grimsrud, G. M. (2014): *Labour immigration to Western Norway as a resource for regional development - the role of*

government responses. Paper presented at the Nordic Ruralities, 3rd Nordic Conference for Rural Research

- Catney, G., og Sabater, A. (2015): *Ethnic minority disadvantage in the labour market. Participation, skills and geographical inequalities Inspiring social change*: JRF Joseph Rowntree Foundation.
- Eimhjellen, I., og Seggaard, S. B. (2010): *Etniske minoriteter og frivillige organisasjoner*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. (Rapport 2010-8)
- Enjolras, B., og Wollebæk, D. (2010): *Frivillige organisasjoner, sosial utjevning og inkludering*. Oslo/Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. (Rapport 2010-2)
- Eriksen, T. H., og Sørheim, T. A. (1994): *Kulturforskjeller i praksis*. Norge: ad Notam Gyldendal.
- Evans, M., og Syrett, S. (2007): "Generating Social Capital. The Social Economy and Local Economic Development". *European Urban and Regional Studies*. 14(1): 55-74.
- Fennelly, K. F. C. (2008): "Rural Residence as a Determinant of Attitudes Toward US Immigration Policy". *International Migration*, 46(1): 150-190.
- Friberg, J. H. (2005): *Ungdom, fritid og organisasjonsdeltakelse i det flerkulturelle Oslo*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-notat 2005:16)
- Giskeødegård, M. F. (2015): *Muligheter og utfordringer ved en multikulturell arbeidsstokk på Ulstein verft*. Volda: Møreforskning. (Rapport nr. 65/2015)
- Granovetter, M. (1973): "The Strenght of Weak Ties". *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Gundersen, F., og Juvkam, D. (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2013:1)
- Gundersen, F., og Onsager, K. (2011): *Regional innovasjon og næringsutvikling*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2011:12)
- Hanche-Olsen, M., Båtevik, F. O., Olsen, G. M., og Yttredal, E.R. (2011): *Dei nye hendene - Familieinnvandrere i helse- og omsorgssektoren*. Volda: Møreforskning Volda. (Rapport nr. 23)

- Hanssen, G. S., Hovik, S., og Hundere, G. C. (2014): "Den nye vannforvaltningen. nettverksstyring i skyggen av hierarki". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 30(3): 155-180.
- Healey, P. (2007): *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning of our times*. London: Routledge.
- Heldal, J. (2006): Logistisk regresjon: Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Notater 2006/54)
- Hermansen, A. S. (2015): *Coming of Age, getting Ahead? Assessing Socioeconomic Assimilation among Children of Immigrants in Norway*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hernes, V., og Tronstad, K. R. (2014): *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2014/19)
- Hofstad, H., og Hanssen, G. S. (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2015:17)
- Holloway, L., og Hubbard, P. (2001): *People and Place, the extraordinary Geographies of Everyday Life*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Ideas2Evidence (2014): *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Bergen: Ideas2Evidence (Ideas2evidence-rapport 09:2014)
- Kasimis, C. (2009): "From Enthusiasm to Perplexity and Scepticism: International Migrants in Rural Regions of Greece and Southern Europe". I Jentsch, B. og Simard, M. (red.), *International Migration and Rural Areas*. Surrey: Ashgate.
- Kavli, H., Hagelund, A., og Bråthen, M. (2007): *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 2007:34)
- KMD (2014): *Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner*. (Meld. St. 14 (2014-2015)). Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- KMD (2015): *Bærekraftige byer og sterke distrikter*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- KRD (2008-2009): *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. (Meld.St. 25 (2008-2009)) Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- KRD (2012-2013): *Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken*. (Meld.St.13 (2012-2013)) Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Kunnskapssenteret (2015): *Effekt av arbeidsmarkedstiltak på deltakelse i arbeidslivet for innvandrere*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten (Rapport nr 12 - 2015)
- Kvinge, T., og Djuve, A. B. (2006): *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 517)
- Lillegård, M., og Seierstad, A. (2013): *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Rapporter 55/2013)
- Massey, D. (1993): "Power-geometry and a progressive sense of place". I Bird, J. Curtis, B., Putnam, T. og Tickner, L. (red.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change* (s. 59-70). London: Routledge.
- Munkejord, M. C. (2014): *Immigrant Entrepreneurship Contextualised: Experiences with Business-Start-Up among Female Immigrants in Rural Norway*. Paper presented at the 3rd Nordic Conference for Rural Research, Trondheim.
- Munkejord, M. C. (2015): "Local and transnational networking among female immigrant entrepreneurs in peripheral rural contexts: Perspectives on Russians in Finnmark, Norway". *European Urban and Regional Studies*, 1(14): 1-14. doi: 10.1177/0969776415587122eur.sagepub.com
- NHD. (2013): *Små bedrifter – store verdier*. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet.
- OECD. (2014): *Recruiting Immigrant Workers*. Paris: OECD Publishing.
- Onsager, K. (2014): *By, omland og sambandling av betydning for regional vekst og utvikling*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR's innspill til Distriktssenterets Arbeidsseminar i Byregionprogrammet (KMD) 7. mai 2014)

- Petersen, T. (1985): "A Comment on Presenting Results from Logit and Probit Models". *American Sociological Review*, 50(1): 130-131.
- Pettersen, S. V. (2009): *Innvandrere i norske kommuner*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Rapporter 2009/36)
- Pressman, J. L., og Wildavsky, A. (1984): *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley og Los Angeles, California: University of California Press, Ltd.
- Putnam, R. D. (1993): *The Prosperous Community*. Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, (13):35-42
- Putnam, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon og Schuster
- Rambøll (2011): *Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. (Sluttrapport)
- Ringdal, K. (2004): "Resultater fra den europeiske samfunnsundersøkelsen 2002. Norge i Europa". *Samfunnsspeilet* 18(5): 42-44
- Rogstad, J. (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. (Rapport 2000:17)
- Røed, M. (2011): "Bidrar innvandring til å "smøre hjulene" i arbeidsmarkedet?" *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 28(3): 244-264. Oslo: Universitetsforlaget
- Røed, M., og Schöne, P. (2013): *Displacement and Immigrant Workers' Responsiveness to Regional Labour Market Opportunities: Evidence from Norway*. *Regional Studies*, 1-18. doi: 10.1080/00343404.2013.799771
- Stambøl, L. S. (2013): *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Rapporter 2013/46)
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K., og Vestby, G. M. (2012): *Derfor blir vi her: innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-rapport 2012:5)
- Søholt, S., Tronstad, K. R., og Bjørnsen, H. M. (2014): *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2014:25)

- Sørlic, K. (1995/2010). *Regional demografi*. Oslo: Tano forlag / NIBR.
- Tronstad, K. R. (2014). *Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder*. Oslo Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2014:107)
- Tronstad, K. R. (2015): *Innvandring og integrering i Haram*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2015:11)
- Vestby, G. M. (2013): *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken - Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. (NIBR-notat 2013:101)
- Vestby, G. M. (2015): "Stedsutviklingens råstoff og resultat: Funksjonelle og emosjonelle relasjoner mellom mennesker og sted". I Aure, M., Berg, N.G., Cruickshank, J. og Dale, B. (red.), *Med sans for sted – nyere teorier*. Bergen Fagbokforlaget.
- Vestby, G. M., Skogheim, R., og Gundersen, F. (2014): *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid: gløden, rollen og rammevilkårene*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR-rapport 2014:2).
- Villund, O. (2014): *Overkvalifisering blant innvandrere 2007-2012*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. (Rapporter 2014/28)
- Vrålstad, S. (2012): "Mer aktive med tillit til andre". *Samfunnsspeilet*, 26 (2): 14-20
- Waldinger, R., og Lichter, M. I. (2003): *How the Other Half Works. Immigration and the Social Organisation of Labor*. Berkeley: University of California Press.
- Wollebæk, D. (2011): "Norges sosiale kapital i nordisk og europeisk kontekst". I Wollebæk, D. og Seggaard, S.B. (red.), *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Wollebæk, D., og Seggaard, S. B. (2011): *Sosial kapital i Norge*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Ødegård, A. M. (2014): "Arbeidinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer". *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2): 100-117.

Ødegård, A. M., og Andersen, R. K. (2011): *Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-notat 2011:21)

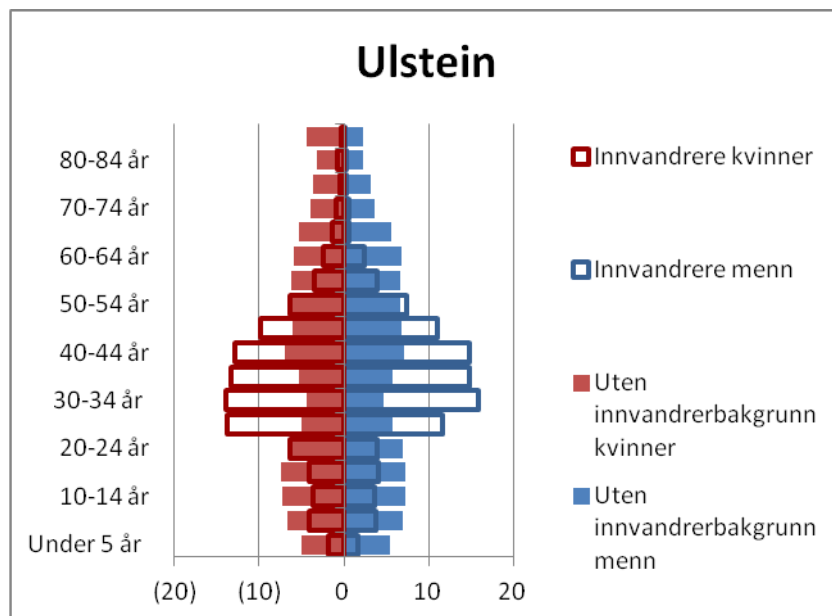
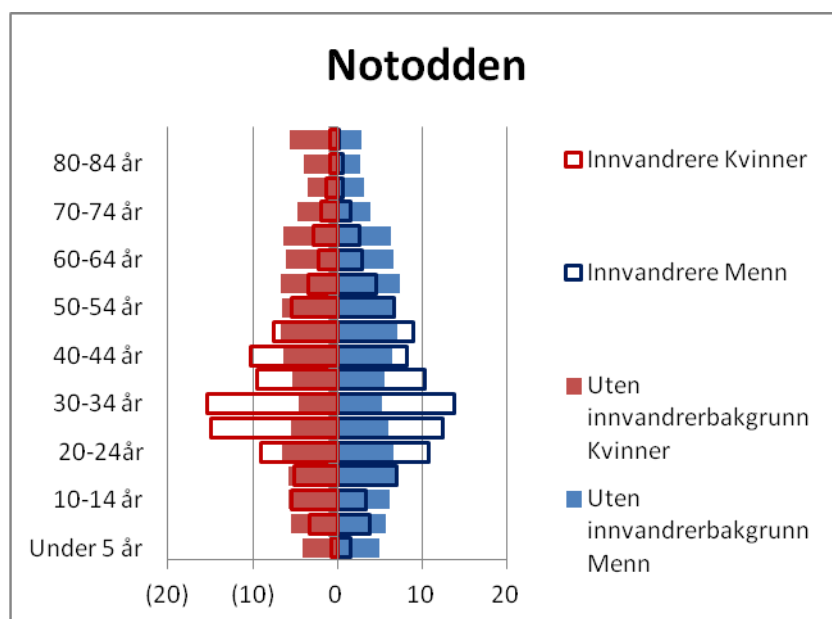
Media:

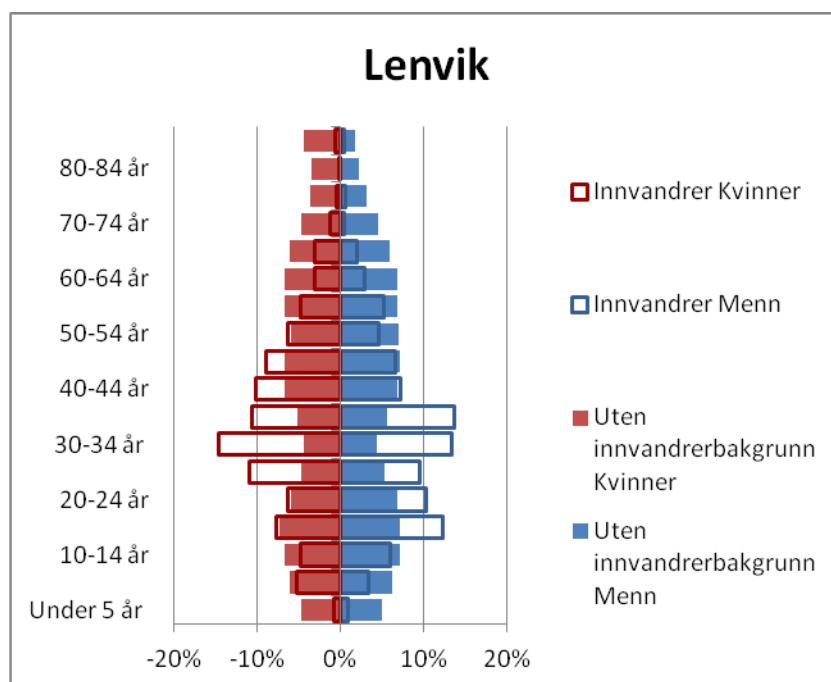
Aftenposten 23.7.2015. "Denne kommunen har tatt imot én flyktningfamilie i løpet av åtte år".

Vedlegg

Tabell V.1 *Befolkning per 1.1.2014*

BA-region	Befolkning 2014	Innvandrere 2014	Befolknings- vekst 2013–2014	Økning innvandrere 2013–2014	Befolkningsvekst u. innvandrere 2013–2014	Innvandrer- andel
Ulstein (BA77)						
1514 Sande	2636	406	8	24	-16	15,4
1515 Herøy	8847	880	0	66	-66	9,9
1516 Ulstein	8092	1163	165	89	76	14,4
1517 Hareid	5021	684	-36	9	-45	13,6
Totalt	24596	3133	137	188	-51	12,7
Notodden (BA27)						
0807						
Notodden	12609	1049	112	78	34	8,3
0821 Bø (Telemark)	5834	581	43	12	31	10
0822						
Sauherad	4325	393	-44	24	-68	9,1
0827						
Hjartdal	1602	71	-7	11	-18	4,4
Totalt	24370	2094	104	125	-21	8,6
Lenvik (BA138)						
1925						
Sørreisa	3450	213	43	37	6	6,2
1926 Dyrøy	1171	41	-19	-2	-17	3,5
1927 Tranøy	1510	121	-4	6	-10	8
1931 Lenvik	11557	811	102	101	1	7
Totalt	17688	1186	122	142	-20	6,7

Figur V.2 *Aldersstruktur Ulstein, etter innvandringskategori, 2014*Figur V.3 *Aldersstruktur Notodden, etter innvandringskategori, 2014*

Figur V.4 *Aldersstruktur Lenvik, etter innvandringskategori, 2014*

Norsk institutt for by- og region-forskning (NIBR) er et uavhengig, samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt som utvikler og formidler forskningsbasert kunnskap til nytte for beslutningstakere og samfunnsborgere.

NIBR tilbyr handlingsorientert og beslutningsrelevant forskning og utredning for oppdragsgivere i offentlig og privat sektor og konkurrerer om oppdrag nasjonalt og internasjonalt. Instituttet legger vekt på å være en konkurransedyktig bidragsyter til programforskningen i Norges forskningsråd og til internasjonale forskningsprogrammer, bl.a. i regi av EU. NIBR er en frittstående stiftelse, og realisering av instituttets forskningsmål forutsetter at driften går med økonomisk overskudd. Alt overskudd tilbakeføres til NIBR og brukes i tråd med instituttets formål.

NIBRs kjernekompetanse er by- og regionforskning. Dette er et bredt tverrfaglig og flerfaglig samfunnsvitenskapelig forskningsfelt som bl.a. omfatter: analyser av samfunnsforhold og samfunnsendring i urbane og rurale samfunn og på tvers av regioner, sektorer og nivåer, analyser av regional utvikling og verdiskaping, areal- og boligplanlegging, forvaltning, demokrati og velferdsutvikling innenfor og på tvers av lokale samfunn, territorielle samfunnsanalyser koplet til studier av bærekraftig utvikling.

By- og regionforskning er et internasjonalt forskningsfelt, og NIBR engasjerer seg aktivt i internasjonal forskning på instituttets satsingsområder.

NIBR har 65 forskere med samfunnsfaglig og planfaglig bakgrunn. Staben omfatter sosiologer, statsvitere, økonomer, demografer, antropologer, geografer, arkitekter og sivilingeniører.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)

Gaustadalléen 21
0349 OSLO
Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
www.nibr.no

NIBR er en del av CIENS

CIENS er et strategisk forskningssamarbeid mellom uavhengige forskningsinstitutter og Universitetet i Oslo. CIENS er et nasjonalt og internasjonalt senter for tverr- og flerfaglig forskning om miljø og samfunn. Senteret er basert på felles faglige strategier og forskningsprogram, og samarbeider om forsknings- og formidlingsoppgaver. Gjennom CIENS er rundt 500 forskere samlokalisert i Forskningsparken.

Formålet med denne rapporten har vært å analysere tre overordnede problemstillinger:
Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme eller hemme økt sysselsetting av innvandrere i ulike typer arbeidsmarkedsregioner?
Finnes det et uutnyttet potensial regionalt/lokalt for samhandling og samspill, som kan bidra til økt sysselsetting av innvandrere og bedre utnyttelse av deres kompetanse og arbeidskraft?
Er det noen sammenheng mellom innvandreres deltakelse i det regionale arbeidsmarkedet og inkludering i lokalsamfunnet, og hvilke sammenhenger er det i tilfelle snakk om?