

Susanne Søholt
Kristian Rose Tronstad
Hild Marte Bjørnsen

Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv

En kunnskapsoppsummering



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv

Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.

NIBR-rapport 2010:13

NIBR-rapport 2011:18

Samarbeidsrapport NIBR/Fafo 2012

NIBR-rapport 2012:5

NIBR-rapport 2012:22

NIBR-rapport 2013:1

NIBR-notat 2014:107

NIBR-rapport 2014:1

Desentraliserte asylmottak og bosetting

Globalisering og boligpolitikk

Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked

«Derfor blir vi her» - innvandrere i Distrikts-Norge

Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende?

Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner

Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder

Boligpreferanser i distriktene

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
Hild Marte Bjørnsen

Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv

En kunnskapsoppsummering

NIBR-rapport 2014:25

Tittel: **Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering**

Forfatter: Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad, Hild Marte Bjørnsen

NIBR-rapport: 2014:25

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-044-4

Prosjektnummer: 3363

Prosjektnavn: Sysselsetting av innvandrere – Regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering

Oppdragsgiver: Kompetansesenter for distriktsutvikling og IMDi

Prosjektleder: Susanne Søholt

Referat: Denne kunnskapsstatusen er basert på norsk forskning fra perioden 2004 – 2014 om innvandreres sysselsetting og posisjon i arbeidsmarkedet på lokalt og regionalt nivå.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Februar 2015

Antall sider: 152

Pris: kr 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
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside:

Trykk: X-ide
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2014

Forord

Denne kunnskapsoppsummeringen om innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv er laget på oppdrag for Kompetansesenter for Distriktsutvikling og IMDi.

Kunnskapsoppsummeringen er første del av det større prosjektet; «Sysselsetting av innvandrere – Regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering». I tillegg til sysselsetting er det et fokus på hvordan innvandreres sysselsetting på lokalt og regionalt nivå påvirker lokalsamfunnene. En av hensiktene med prosjektet er å bidra til kunnskapsbasert politikkutvikling som kopler perspektiver og insitamenter fra arbeid-, integrerings- og regionalpolitikken for å fremme regional vekst og sysselsetting av innvandrere. Susanne Søholt er prosjektleder og har hatt ansvar for kunnskapsoppsummeringen med bistand fra Kristian Rose Tronstad. Hild Marte Bjørnsen har skrevet kapittel 3 og Kristian Rose Tronstad har skrevet kapittel 4. Bibliotekar og regionalforsker Dag Juvkam har bistått med litteratursøk og Frode Kann har bistått med oppretting.

Oslo, februar 2015

Geir Heierstad
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt	5
Sammendrag	6
Summary	12
1 Innledning	19
1.1 Metode	24
2 Hovedtrekk i politikkområdene	26
3 Regionalt bo- og sysselsettingsmønster	33
3.1 Datagrunnlag	36
3.2 Befolkning	39
3.3 Arbeidsmarked og næringsstruktur	44
3.4 Oppsummering	50
4 Innvandrerbefolkningen - bosettings- og sysselsettings- mønstre	51
4.1 Bosetting i ulike BA-regioner	55
4.2 Oppsummering	75
5 Hvem etterspør innvandret arbeidskraft i regionene?	76
5.1 Næringslivet og rekruttering	79
5.2 Rekrutteringsstrategier - kommune	84
5.3 Oppsummering	86
6 Hva finnes av tilgjengelig arbeidskraft i regionene?	89
6.1 Kjønn	92
6.2 Kvinnelige etablerere	96
6.3 Medbrakt kompetanse	98
6.4 Sosio-økonomisk mobilitet	99
6.5 Oppsummering	102

7	Bosetting og integrering av flyktninger	106
7.1	Bolig viktigere enn arbeid ved bosetting	109
7.2	Oppsummering	113
8	Tilrettelegging for bedre sysselsetting regionalt	116
8.1	Oppsummering	122
9	Innvandringens bidrag til lokalsamfunnsutvikling.....	124
9.1	Oppsummering	129
10	Innvandring og regional utvikling.....	131
10.1	Oppsummering	136
11	Implikasjoner for politikkutvikling	138
12	Kunnskapshull	142
	Litteraturliste	145

Tabelloversikt

Tabell 3.1	<i>Befolkningsutvikling siste 10 år fordelt etter sentralitet. Folketall per 1.januar 2014. Prosent.....</i>	39
Tabell 3.2	<i>Aldersstruktur i befolkningen fordelt etter sentralitet. Folketall per 1. januar 2014. Prosent.....</i>	43
Tabell 3.3	<i>Regionale forskjeller i befolkningens utdanningsnivå. Tall per 1. januar 2014. Prosent.....</i>	44
Tabell 3.4	<i>Arbeidsstyrke og yrkesaktive, arbeidsledige og sysselsetting i prosent av arbeidsstyrken. Regional fordeling per 1. januar 2014. Prosent.....</i>	44
Tabell 3.5	<i>Prosent sysselsatte etter næring og type region. 2013.</i>	46
Tabell 3.6	<i>Næringsvise lokaliseringkvotienter på regionalt nivå. Landsgjennomsnittet innen hver næringsgruppe er lik 100.....</i>	47
Tabell 3.7	<i>BA-regioner med sterke og svake representasjon av næringsgrupper. Sysselsetting pr. 1.1.2014. Indeksert i forhold til landsgjennomsnitt hvor næringsgruppe er satt lik 100.</i>	49
Tabell 4.1	<i>Folkemengde med og uten innvandringsgrunn fordelt etter sentralitet. 2005-2011. Prosent</i>	55
Tabell 4.2	<i>Befolkning 16-74 år, etter innvandringskategori og BA-region 2012. BA-region rangert etter høyeste og laveste andel innvandrere.....</i>	56
Tabell 4.3	<i>Gjennomsnittlig botid for innvandrere etter kjønn og sentralitet (i år), 2012.....</i>	63
Tabell 4.4	<i>Befolkningen høyeste fullførte utdanning etter innvandringskategori, 16-74 år. Prosent. 2013.....</i>	65
Tabell 4.5	<i>Andel med høy utdanning, etter sentralitet. 2013</i>	65
Tabell 4.6	<i>Andel sysselsatte fordelt på innvandringskategori, kjønn og sentralitet, 4. kvartal 2011.....</i>	68

Figuroversikt

Figur 2.1	<i>Politikkområder</i>	26
Figur 3.1	<i>Oversikt over BA-regioner</i>	35
Figur 3.2	<i>BA-regioner gruppert etter sentralitet</i>	38
Figur 3.3	<i>BA-regioner etter befolkningsstørrelse per 1. januar 2014</i>	40
Figur 3.4	<i>Befolkningsutvikling i BA-regioner 2005-2014</i>	42
Figur 4.1	<i>Innvandring etter innvandringsgrunn 1991-2012</i>	54
Figur 4.2	<i>Innvandrerandel i BA-regioner, 2012</i>	58
Figur 4.3	<i>Arbeidsinnvandrere per 1000 i alderen 16-74 år, etter BA-region (2012)</i>	59
Figur 4.4	<i>Familieinnvandrere per 1000 i alderen 16-74 år, etter BA-region, 2012</i>	61
Figur 4.5	<i>Flyktninger per 1000 i alderen 16-74 år, etter BA-region, 2012</i>	62
Figur 4.6	<i>Differanse i andel med høy utdanning, mellom innbyggere med og uten innvandringsbakgrunn</i>	67
Figur 4.7	<i>Andel sysselsatte innvandrere 16 – 74 år. 4. kv. 2011</i>	69
Figur 4.8	<i>Andel sysselsatte arbeidsinnvandrere 4. kv. 2011</i>	71
Figur 4.9	<i>Andel sysselsatte familieinnvandrere. 4. kv. 2011</i>	73
Figur 4.10	<i>Andel sysselsatte flyktninger. 4. kv. 2011</i>	74

Sammendrag

Susanne Søholt, Kristian Rose Tronstad og Marte Bjørnsen

Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv

NIBR-rapport: 2014:25

Som følge av høy innvandring har befolkningsveksten i Norge vært større enn i de fleste europeiske land siden 2004. Norge skiller seg sterkt fra de andre nordiske landene ved mye høyere innvandring fra de nye EU-landene. Det skyldes at Norge har opprettholdt etterspørselen etter arbeidskraft etter finanskrisen og EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Etter EU utvidelsen har Norge mottatt flere arbeidsinnvandrere enn alle de andre nordiske landene til sammen. Parallelt med høy innvandring fra utlandet har det innenlandske flyttemønsteret endret seg. Mange av de nye arbeidsinnvandrerne ”smører” regionale arbeidsmarkeder og flytter til bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) som tidligere har hatt lav innvandring fra utlandet. For første gang på flere tiår opplever mange regioner i distriktene befolkningsvekst.

I løpet av de siste ti årene har arbeidsstyrken vokst med mer enn 300 000 i Norge. 2/3 av veksten skyldes innvandring. Mye av utviklingen kan tilskrives arbeidsinnvandring fra Øst-Europa, men også mer etablerte innvandrergrupper har bedret sin situasjon i arbeidsmarkedet. Sammenlignet med andre land er sysselsettingen blant innvandrere i Norge relativt høy, men det er stor variasjon mellom ulike innvandrergrupper med hensyn til landbakgrunn, innvandringsgrunn, kjønn og botid. Analysen viser også at innvandrerne har høy utdanning. Innvandrere med høy utdanning fordeler seg utover hele landet. I 129 av 160 BA-regioner overstiger andelen innvandrere med høy utdanning tilsvarende andel i majoritetsbefolkningen. Samtidig kommer det frem at innvandrere ofte er overkvalifisert for de jobbene de har.

Velferdsutviklingen i Norge er avhengig av høy sysselsetting og bygger i stor grad på to-inntektshushold. Det er samtidig en utbredt politisk oppfatning om at arbeid er bra for den enkelte fordi man gjennom arbeid får brukt sine ressurser og sin kompetanse, og fordi arbeid kan skape tilhørighet.

Denne kunnskapsoppsummeringen viser at innvandreres sysselsetting varierer sterkt mellom ulike regioner i Norge. Hva kan forklare disse forskjellene?

Nedenfor har vi oppsummert barrierer og muligheter for sysselsetting av innvandrere. Utgangspunktet er forskning om dette tema i regioner utenfor de mest sentrale områdene.

Barrierer som hemmer sysselsetting av innvandrere

Barrierer knyttet til etterspørselsiden:

- Lav etterspørsel etter arbeidskraft i regionen. Arbeidsgivere vegrer seg for å ansette innvandrere.
- Noen regioner har sterk bedriftsdrevet rekruttering av arbeidsinnvandrere fra utlandet, men lite fokus på å finne kvalifisert utenlandsk arbeidskraft blant flyktninger og familieinnvandrere bosatt i regionen.
- Usikkerhet i noen kommuner om hvordan man skal gå frem for å kartlegge fastboende innvandreres kompetanse og potensiale for rekruttering det lokale arbeidsmarkedet.
- Lite fokus på ektefellers kompetanse og motivasjon for arbeid. Kan resultere i videreflytting eller returnigrasjon p.g.a manglende trivsel for hele familien. Særlig sårbart for høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere.
- Usikkerhet i kommunale tjenester og i næringslivet om ansettelse av innvandrere og flyktninger vil bli en ekstra belastning p.g.a antatt manglende språk- og kulturkompetanse.
- Mangel på flerkulturell kompetanse på virksomhetsledernivå.
- Medbrakt kompetanse i den lokale innvandrerbefolkningen er lite etterspurt. Dette gir seg utslag i over-kvalifisering og ansettelser i jobber uten krav til kompetanse.

Barrierer knyttet til tilbudssiden:

- Arbeidsmarkedet i regionen etterspør kompetanse som de bosatte innvanderne i liten grad innehar.
- Manglende evne og erfaringer til å navigere og finne frem i det regionale arbeidsmarkedet.
- Dårlige norsk-kunnskaper og manglende forståelse av norsk arbeidskultur.
- Flyktningers manglende flytting til områder med ledige jobber.

Barrierer knyttet til manglende tilrettelegging:

- Rigide virkemidler i NAV som ikke er tilpasset brukernes behov.
- Introduksjonsprogrammet er for lite arbeidsrettet, spesielt for innvandrerkvinner med store omsorgsoppgaver og lite utdanning.
- Fravær av tilbud om språk- og samfunnsopplæring til arbeidsinnvandrere, noe som kan bidra til å gjøre denne arbeidsgruppen mindre robust i arbeidsmarkedet.
- Mangel på interesse for, bistand til og tiltak for å tilpasse og gjøre medbrakt kompetanse relevant for det regionale arbeidsmarkedet.

Andre barrierer:

- Kjønnede forventninger til familieetablerere. Forventninger til kvinner om at de kan være hjemmeværende med barn og bli forsørget, noe som kan gjøre det vanskeligere å komme inn i arbeidslivet senere.

Muligheter som bidrar til å fremme sysselsetting av innvandrere

Muligheter knyttet til etterspørselssiden

- Behov for arbeidskraft regionalt, i sær i vekstnæringer.
- Sesongarbeid. Stor etterspørsel etter fleksibel arbeidskraft i deler av året (Verft, hotell, pelagisk fiske, frukt og bærproduksjon).
- Arbeidsgivere som er opptatt av å få tak i arbeidsomme folk, uavhengig av bakgrunn.
- Arbeidsgivere med globale ambisjoner, som vurderer annen språk- og kulturkompetanse som et fortrinn for bedriften og som et potensiale for videreutvikling av bedriften.

Muligheter knyttet til tilbudssiden:

- Innvandreres villighet til å flytte til regioner med ledige jobber, også utenfor sentrale områder.
- Liten interesse for en del jobber i den øvrige lokalbefolkningen.
- Innvandreres og flyktningers egen motivasjon og engasjement for arbeid. Innpass i arbeidsmarkedet vurderes som et springbrett for bedre kompetansetilpasset arbeid over tid.
- Stor andel med medbrakt kompetanse som kan gjøres relevant for det regionale arbeidsmarkedet.

Muligheter knyttet til tilrettelegging:

- Samarbeid mellom lokale aktører (bl.a. kommunen, lokalt næringsliv, NAV og frivillige organisasjoner) for å legge til rette for innvandrere i det lokale/regionale arbeidslivet. Slikt samarbeid kan omfatte introduksjonsprogram for flyktninger, rekruttering av relevant innenlandsk/utenlandsk arbeidskraft til regionen, og målrettede tiltak for å inkludere den lokale innvandrerbefolkningen i arbeidslivet og i lokalsamfunnet.

- Planlegging og for eksempel bruk av scenarieteknikker regionalt for å få oversikt over fremtidig behov for arbeidskraft; kompetansenivå, kapasitet, fleksibilitet.
- Motivering, tilrettelegging og oppfølging av etablerere med innvandrerbakgrunn, særlig de som ellers har lav sysselsetting.

Andre faktorer som påvirker muligheter:

- Kjønnede forventninger til mannlige familie-etablerere. Forventninger om at menn skal forsørge familien bidrar til at denne gruppen av menn kommer seg raskt i arbeid.

Arbeidsbetingelser og lokalsamfunn

Kunnskapsoppsummeringen har vist at bortsett fra arbeidsinnvandrere fra vestlige land, har alle andre innvandrergrupper lavere lønn enn majoritetsbefolkningen. Gjennomgangen har også vist at de gjennomgående har andre arbeidsvilkår; mer innleie, mer sesongbaserte jobber, mer midlertidighet, færre faste stillinger, mer deltid, og oftere jobber uten krav til kompetanse. Dessuten kan innvandrere være konsentrert i noen hjørnesteinsbedrifter hvor de har få norske kolleger.

Sysselsetting av innvandrere handler ikke bare om å få jobb, men også om karriereutvikling og sosioøkonomisk mobilitet. Så langt viser studier lavere inntektsutvikling og lavest blant flyktninger. På den annen side har det vært en rask overgang til eierbolig blant arbeidsinnvandrere, eksemplifisert ved innvandrere med bakgrunn fra Polen som er den største gruppen.

I tillegg til at de forskjellige arbeidsbetingelsene har konsekvenser for den enkelte, kommer det også frem at forskjellige arbeidsbetingelser påvirker lokalsamfunnene. Forskjellige arbeidsbetingelser mellom lokalbefolkningen og innvandrere kan bidra til segregering i arbeidslivet. Atskilthet i arbeidslivet kan igjen føre til få tilfeldige møteplasser og fremvekst av parallellsamfunn. Ingen av studiene har imidlertid vist til at parallellsamfunn har ført til negative konflikter.

På den annen side kommer det frem at lengeboende innvandrere opplever lokalsamfunnene i distrikts-Norge som gode steder å bo

fordi de blir gjenkjent og verdsatt. I tillegg kan innvandring bidra til endring av lokalsamfunn ved at stedet blir mer attraktivt på grunn av utvidet tilbud av matvarer, nye spisesteder, mer lokalt mangfold. Dette har vist seg å gi inspirasjon både til lokalbefolkningen og til videreutviklingen av kommunen.

Potensiale for regionalt samarbeid mellom offentlige og private aktører

Vi har funnet få studier som har sett på regionalt samarbeid mellom offentlige og private aktører for å bedre sysselsettingen blant innvandrere i regionen. Men studiene viser at langsiktig og planlagt samarbeid gjør det lettere å skaffe relevant arbeidskraft til regionen. Det kan bidra til at flere private bedrifter inkluderer lokalt bosatte flyktninger i sine strategier for å skaffe arbeidskraft.

Kunnskapshull

I studiet av innvandrere og sysselsetting har det vært en endring i perspektiv fra å studere kjennetegn ved innvandrerne til å inkludere forklaringer knyttet til organisering, region/sted og næring. Innenfor dette perspektivet kan kunnskapshull knyttes til planlegging og samstyring, fortrengning, ulike gruppers attraktivitet og sammenhengen mellom innvandring og utvikling av attraktive lokalsamfunn.

Summary

Susanne Sobolt, Kristian Rose Tronstad and Marte Bjørnsen

Immigrants and employment. A regional perspective

NIBR Report 2014:25

In recent years, population growth in Norway has been greater than in most European countries due to immigration. Norway also differs from the other Nordic countries as we receive a much higher number of immigrants from the new EU countries. This is so because Norway has maintained the demand for labour after the financial crisis and the EU expansion in 2004 and 2007. In the course of the years after the EU expansions Norway received more migrant workers than all the other Nordic countries combined. Combined with the high immigration from abroad, the domestic mobility pattern has changed. Many of the new labour immigrants "lubricates" the regional labour markets and move to labour market regions that previously had low immigration from abroad. For the first time in several decades several regions experience population growth.

During the last ten years, the work force has grown by more than 300 000 in Norway. 2/3 of the growth is due to immigration. A lot of the economic development can be attributed to labour immigration from Eastern Europe. However, also more established immigrant groups have improved their situation in the labour market. Compared to other countries, employment among immigrants in Norway is relatively high. There is nonetheless great variation between different immigrant groups with respect to their country of origin, reason for immigration, sex/gender, and residence time. The analysis also shows that immigrants have a high level of education compared to the Norwegian majority. In 129 out of 160 labour-regions, the proportion of immigrants with higher education exceeds the native population with the equivalent

level of education. At the same time immigrants are often overqualified for the jobs they have.

The welfare development in Norway is subject to high levels of employment and is largely based on households with two incomes. At the same time there is a widespread political perception that work is good for the individual. Through work one has the possibility to use one's resources and expertise, It is also anticipated that work create a sense of belonging.

This literature review shows that immigrants' employment varies greatly between different regions of Norway. How can we explain these differences?

Below we have summarized barriers and opportunities for the employment of immigrants. The basis is research about this topic from regions outside the most central areas.

Barriers that inhibit the employment of immigrants

Barriers related to the demand side:

- Low demand for labour in the region. Employers are reluctant to hire immigrants.
- Some regions have strong business driven recruitment of migrant workers from abroad, accompanied by little focus on finding qualified foreign workers and refugees residing in the region.
- Uncertainty in some municipalities when it comes to how one can proceed to identify and recruit resident immigrants' qualifications, as well as recruiting permanent resident immigrants.
- Little focus on competence and motivation for work among immigrants' spouses. Lack of inclusion of spouses may result in return migration due to a lack of well-being for the whole family.
- Uncertainty in the municipal services and in the business community whether the employment of immigrants and refugees will be an additional burden due to lack of language and cultural competence.

- Lack of multicultural competence at management level in enterprises.
- Brain-waste. Immigrants' qualifications are often neglected. If persistent over time, this may result in over-qualification and employment in jobs with no claim to expertise.

Barriers related to the supply side:

- The labour market in the region request skills that are not consistent with the settled immigrants' qualifications.
- Lack of ability and experience to navigate and find their way in the regional labour market.
- Not sufficient knowledge of the Norwegian language and lack of understanding of Norwegian employment culture.
- Refugees' lack of moving to wherever it is job openings.

Barriers related to the absence of, or inappropriate facilitation:

- Rigid instruments in the NAV system which are not adapted to users' needs.
- The introductory program is too little work oriented, in particular, for immigrant women with comprehensive care responsibilities and little education.
- Lack of language and socio-cultural training to EEA labour immigrants.
- Lack of interest and assistance on the local side to help adapt immigrants' achieved qualifications to the regional labour market.

Other barriers:

- Gendered expectations to family immigrants. Expectations to women to become homemakers with children, which can make it more difficult to get into the labour market later.

Opportunities that help to promote the employment of immigrants

Opportunities related to the demand side:

- Need of labour in regional labour markets, in particular in growth industries.
- Seasonal Work. High demand for flexible labour force in parts of the year (shipyards, hotels, pelagic fish, fruit and berry production).
- Employers who are keen to get hold of hard-working people, regardless of background.
- Employers with global ambitions, which considers different language and cultural competence as an advantage for the company and as a potential for the further development of the company.

Opportunities related to the supply side:

- Immigrants' willingness to move to regions with job openings, also outside the central areas.
- Little interest for a number of jobs among the local population.
- Immigrants and refugees' own motivation and commitment to work. Entry into the labour market is being considered as a springboard for jobs that are more in tune with their skills.
- Large share immigrants with qualifications that may be made relevant for the regional labour market.

Opportunities related to facilitation:

- Cooperation between local actors (like the municipality, local businesses, NAV and non-governmental organizations) in order to pave the way for immigrants in the regional labour market. Such cooperation may include introductory program for refugees, recruitment of relevant local and foreign workers to the region, and targeted measures directed to include the

local immigrant population in the labour market and in the community.

- Planning in order to get an overview of future regional needs for labour; skill level, capacity, flexibility.
- Motivation, facilitation and monitoring of immigrants starting new businesses, especially those who would otherwise have low employment.

Other factors that affect the possibilities:

- Gendered expectations of male family immigrants.
Expectations that men should be breadwinners contribute to push these men into the labour market.

Immigrants' working conditions and the local communities

The literature review has shown that apart from migrant workers from Western countries, all other immigrant groups have lower salary than the majority population. The review has also shown that they generally have poorer working conditions; more hiring, more seasonal jobs, more temporary contracts, fewer permanent positions, more part time, and more often work without skill requirements. Moreover, immigrants may be concentrated in some cornerstone businesses where they have few Norwegian colleagues.

Employment of immigrants is not just about getting a job, but also about career development and socio-economic mobility. So far, studies show lower revenue development, and refugees fare worse than other groups. On the other hand, there has been a rapid transition to ownership in housing among migrant workers, exemplified by immigrants with backgrounds from Poland.

The different working conditions have consequences for the individual. But different work conditions also affect the local communities. Different work conditions between locals and immigrants can contribute to segregation in the workplace and in the community and lead to the emergence of parallel societies. None of the studies, however, have shown that such parallel societies have led to negative conflicts.

On the other hand, immigrants that have stayed for a longer period experience the local communities in rural Norway as good places to live because they are recognized and appreciated. In addition, immigration may help to change the local community in a way that makes the place more attractive. This is so because of the extended offer of food products, new places to eat and meet, and more local diversity.

Potential for regional cooperation between public and private actors

We have found few studies that have looked at the regional cooperation between public and private actors in order to improve employment among immigrants in the region. The few existing studies show that long-term and planned cooperation can provide the region with the needed work force. Planning can help ensure that more private businesses include local refugees in their strategies.

Knowledge gaps

Studies of immigrants and employment have seen a change in perspective. Focus on the characteristics of immigrants has broadened to include explanations related to organization, region/place, and business. Within this perspective, knowledge gaps can be associated with planning and new public governance, displacement, the different groups' appropriateness for the regional labour market and the link between immigration and the development of attractive communities.

1 Innledning

Formålet med denne kunnskapsoppsummeringen er å gi innsyn i hva norsk forskning sier om innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. Dernest å bidra til kunnskapsbasert politikkutvikling med kopling til arbeid-, integrering og regional utvikling. Dette er både aktuelt for å skaffe relevant arbeidskraft i regioner utenfor de mest sentrale områdene, og for at innvandrere i alle deler av Norge skal få brukt sin kompetanse på en tilfredsstillende måte.

Kunnskapsoppsummeringen er del av prosjektet «Sysselsetting av innvandrere: Regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering». Det er tre hovedproblemstillinger for prosjektet som har vært retningsgivende for litteraturgjennomgangen:

- Hvilke muligheter og barrierer bidrar til å fremme/hemme økt sysselsetting av innvandrere i ulike typer arbeidsmarkedsregioner?
- Finnes det et uutnyttet potensiale 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 hva er i tilfelle disse sammenhengene?

Litteraturgjennomgangen er begrenset til forskning om norske forhold. Det vil si forskning som har region/lokalsamfunn/sted som dimensjon i undersøkelser av innvandrere og sysselsetting. Fokuset er på regioner utenfor de mest sentrale områdene.

Dette prosjektets relevans er knyttet til det faktum at innvandringen til Norge har bidratt til en motstrøms utvikling.

Mens unge innfødte flytter fra mindre til mer sentrale og urbane regioner, flytter arbeidsinnvandrere i motsatt retning i så stort antall at det bidrar til befolkningsvekst. Innvandreres flytting til mindre sentrale regioner bidrar på den måten til muligheter for økonomisk utvikling i disse områdene.

Befolkningsendringer

Befolkningsnedgang har vært et vedvarende problem i distrikts-Norge. Utflytting av unge mennesker bidrar til lave fødselstall, aldrende befolkning og mismatch mellom potensiell næringsutvikling og tilgang på relevant arbeidskraft. Folketallet i utkantkommunene har sunket i over 30 år. I 2009 ble denne utviklingen snudd fra nedgang til oppgang. Tall fra SSB viser at denne befolkningsveksten skyldes innvandring fra utlandet. Uten innvandringen hadde folketallet fortsatt å synke i distrikts-Norge (Brunborg og Tønnesen 2013a). Dette innebærer at befolkningen i hele Norge, og ikke bare i urbane strøk, har endret seg fra å være relativt homogen til å bli mangfoldig, noe som får betydning for tjenesteproduksjon og arbeidsliv.

De siste årene har befolkningsveksten i Norge vært på 1,3 prosent mot 0,2 prosent i EU 28 (Eurostat 2014).¹ Dette skyldes høy netto innvandring og fødselsoverskudd. Norge skiller seg sterkt fra de andre nordiske landene ved mye høyere innvandring fra de nye EU-landene, noe som kan koples opp mot økonomisk vekst og et større behov for arbeidskraft i Norge. I løpet av de første årene etter EU utvidelsen mottok Norge flere arbeidsinnvandrere enn alle de andre nordiske landene til sammen (Rambøll 2009, Tronstad og Joona 2013).

¹ Eurostat, Crude rates of population change
[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Crude_rates_of_population_change,_2010%E2%80%932014_\(per_1_000_inhabitants\)_YB14.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Crude_rates_of_population_change,_2010%E2%80%932014_(per_1_000_inhabitants)_YB14.png)

Vekst i sysselsatte innvandrere

Innvandrerbefolkningen økte fra 270 000 ved utgangen av 2002 til over 593 000 i 2012, en vekst på 120 prosent. I samme periode økte antall sysselsatte innvandrere fra ca. 140 000 i 2002 til 334 000 i 2012. Dette tilsvarer en vekst på 140 prosent og er således noe sterkere enn veksten i innvandrerbefolkningen totalt (Olsen 2013b). I denne ti-års perioden sto innvandrerne for 60 prosent av sysselsettingsveksten (Olsen 2013b). Innvandrere fra EU-land i Øst-Europa bidro mest (25,6 %), foran innvandrere fra Asia (13 %). Det meste av forskningen om innvandreres deltakelse i arbeidslivet er ikke knyttet til region og sted. Et eksempel er studien av mangfold og likestilling i arbeidslivet som fokuserer på bransjer, men ikke på regioner (Tronstad 2010).

Nærings- og befolkningsutvikling er knyttet sammen

Fortsatt næringsutvikling i regionene utenfor sentrale områder er avhengig av lokale, regionale, nasjonale eller globale krefter som ser muligheter for næringsutvikling, inkludert tilgang på tilstrekkelig og relevant arbeidskraft. Det er behov for kunnskap om hva slags muligheter og barrierer som påvirker sysselsetting av innvandrere av alle kategorier som bor i, eller kan tenkes å flytte til distrikts-Norge. Å lykkes med regional utvikling handler både om å utvikle næringer som er bærekraftige i den spesifikke regionen og å lykkes med å kople relevant arbeidskraft til regionene og næringene. I tillegg til lokal befolkning og arbeidsinnvandring er det relevant å kople på arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger. Det er et mål at flyktninger gjennom introduksjonsordningen skal kvalifiseres til videre utdanning og arbeid, fortrinnsvis i den regionen de er bosatt (BLD 2012-2013).

I begynnelsen av det 21. århundre er arbeidskraften i Norge sammensatt av mennesker med ulike bakgrunner, morsmål, formelle og uformelle ressurser, livssituasjoner- og ambisjoner. Arbeidskraften er mennesker på jakt etter et godt liv hvor tilgang på arbeid spiller en vesentlig rolle. Mange interesser skal spille på lag for å få til en god match mellom den lokale og regionale humankapitalen (arbeidskraften) og det lokale og regionale arbeidsmarkedet.

Økt avhengighet av innvandrere

Den empiriske utviklingen viser hvor avhengig arbeidslivet i Norge har blitt av innvandrere. I løpet av de siste ti årene har antallet sysselsatte i Norge økt med om lag 300 000, fra 2,3 til 2,6 millioner. To tredjedeler av sysselsettingsveksten skyldes økningen i innvandret arbeidskraft, inkludert midlertidig ansatte (Tronstad og Joona 2013). I fjerde kvartal 2013 var det drøye 90 000 arbeidstakere på korttidsopphold som ikke var registrert bosatt. De to største gruppene kom fra Norden og EU-land i Øst-Europa². Tidligere analyser viser at arbeidsinnvandrere, spesielt fra de nye EU-landene i Øst-Europa, ”smører” regionale arbeidsmarkeder, ved at de flytter til områder i landet hvor det er lav arbeidsledighet og godt betalte jobber (Røed og Schøne 2012). Samtidig tyder analyser fra Statistisk sentralbyrå på at flyktninger og familiegjenforente til flyktninger har en tendens til å flytte dit det finnes andre innvandrere med samme bakgrunn, såkalt nettverkseffekt, og at de i mindre grad flytter dit hvor mulighetene for arbeid er størst (Stambøl 2013). Disse ulike trendene innebærer at muligheter og barrierer for yrkesdeltakelse kan virke og oppleves forskjellig for nye arbeidsinnvandrere og for flyktninger.

Begrenset forskning på betydningen av sted og region

I studier og analyser av innvandreres sysselsetting og ledighet er det få som fokuserer på stedsspesifikke forhold. Det er for eksempel ikke gitt at studier av integrering av flyktninger og spesielle landgrupper i Oslo, gir gode forklaringer på hvordan det går og hva man bør gjøre i forskjellige lokalsamfunn i distrikts-Norge. Og omvendt, det er ikke gitt at studier av flyktninger og andre innvandrergupper med spesifikke landbakgrunner i spesifikke kommuner, gir gode forklaringer på hvordan det går med andre innvandrergupper på samme sted eller andre steder i Norge (Høgmo 2000, Pettersen 2009). Også tidsperspektivet vil være vesentlig. Det er blant annet fordi innvandringsregulering og integreringspolitikken har endret seg over tid, det samme har hvem som søker seg til Norge og makro-økonomiske betingelser som har betydning for lokal verdiskaping og behov for arbeidskraft. Ikke bare i Norge, men på landsbygda i høy-inntektsland som generelt gjennomgår transformasjoner, antas det at internasjonal

² <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/kortsys/aar/2014-06-24#content>

migrasjon vil spille en rolle (Hugo og Morén-Alegret 2008). Internasjonalt har det også blitt økt oppmerksomhet om at bosettings- og integrasjonserfaringer fra rurale områder kan være annerledes enn i storbyene. Selv om vi ikke automatisk kan slutte fra et sted og en kontekst til en annen, kan det likevel være viktig å lære av utviklingstrekk, perspektiver og erfaringer fra mangfoldet av studier om integrering.

Regionene utenom storbyområdene i Norge har ulike næringsstruktur og etterspør ulike typer kompetanse og arbeidskraft. Et kjennetegn ved lokale/regionale arbeidsmarkeder er at arbeidsmarkedet er mindre differensiert enn i storbyområder, dvs. at det er et mindre utvalg av jobber og mindre variert kompetansestruktur. I det private næringslivet vil det ofte være noen næringer som er spesifikke for regionen, ofte knyttet til lokale råvarer (olje, gass, fisk, skog, mineraler, vann, vind). Det offentlige innsats rettet mot produksjon av velferdstjenester er imidlertid relativt lik i alle kommuner (Proba 2014), justert for folkemengde, aldersstruktur og ev. andel og kategorier av innvandrere. Uavhengig av region vil det være behov for tilstrekkelig antall personer som kan dekke kompetanse- og kapasitetsbehovet innen helse, skole, barnehage, eldreomsorg m.m. i tillegg til administrasjon.

Noe forskning på betydningen av stedsspesifikke næringer

Friberg, Dølvik og Eldring (2013) har skrevet et temanotat for NFR om arbeidsmigrasjon fra Øst- og sentral Europa. Her beskrives og analyseres viktige forhold og perspektiver som gjelder denne gruppens inntreden i det norske arbeidsmarkedet. Notatet har ikke fokusert spesifikt på regionale forskjeller, men har med forskjeller knyttet til noen næringer hvor noen er bestemt av geografiske forhold slik som verftsindustrien og fiskeforedling. Til disse næringene vil det være knyttet spesifikke kompetansebehov. Verftsindustrien skal for eksempel ha ingeniører og håndverkere med fagbrev, fiskematindustrien skal ha folk som kan jobbe standardisert og fysisk i et kaldt arbeidslokale og jordbærbønder skal ha bærplukkere i sesong (Ødegård og Andersen 2011b, Andrzejewska og Rye 2012). Dette vil også gjelde virksomhet som er basert på stedbundne lokale råvarer slik som gruveindustri og skogbruk. Et annet viktig aspekt ved råvareproduksjonen er at foredlingen av råvarene ikke nødvendigvis må foregå lokalt, ei

heller nasjonalt. Det stiller store utfordringer til lokal/regional økonomisk utvikling og opprettholdelse av, eller ev. endring i arbeidskraftbehovet. Friberg, Dølvik og Eldring (2013) fokuserer på arbeidsinnvandrere og har dermed utelatt problemstillinger knyttet til flyktninger og arbeid i de spesifikke næringene. Eventuelle konflikter mellom ulike kategorier av innvandrere i små lokale arbeidsmarkeder i distrikts-Norge er ikke trukket frem.

I denne kunnskapsoppsummeringen er vi på jakt etter forskning som belyser forholdet mellom kjennetegn ved innvandrerne og lokale forhold. Eksempler på lokale forhold er næringsstruktur, organisering av arbeid rettet mot flyktninger og andre innvandrere, lokale planer og strategier for inkludering, og lokalsamfunnets holdninger til innvandrere. Når det gjelder politikk vil nasjonale regelverk og ordninger, integrerings-, bosettings-, arbeidsmarkeds- og regionalpolitikk være aktuelt.

1.1 Metode

Kunnskapsoppsummeringen er basert på forskning fra Norge i perioden 2004 – 2014. Litteraturgjennomgangen er begrenset til innvandreres integrasjon i det norske arbeidsmarkedet i et regionalt og ruralt perspektiv. Det betyr at vi som hovedregel har utelatt forskning om innvandrere og sysselsetting som ikke er brutt ned på region. Litteratursøk har vært benyttet som hovedmetode for å skaffe frem forskningsrapporter, utredninger og artikler. Vi har brukt kombinasjoner av søkeord som innvandrer, arbeidsinnvandrer, flyktning koplet til arbeid, sysselsetting og koplet region, kommune. Vi har også søkt på innvandrerkvinner koplet mot landbakgrunn og familieinnvandring koplet mot kjønn og sysselsetting. Så har vi søkt på næringsliv, arbeidskraft, innvandrer og arbeidsmarked, arbeidskraft, innvandrer. I tillegg har vi søkt på utvalgte forskningsmiljøer og forskere som kan tenkes å ha jobbet med dette tema. Ved treff på mulige relevante titler har vi sjekket søkeord/sammendrag/ innledninger for å vurdere om forskningen omhandler forhold som kan ha relevans denne kunnskapsoppsummeringen.

Kunnskapsoppsummeringen er ikke en annotert biografi. Vi har i stedet forsøkt å trekke inn og til dels drøfte relevant kunnskap på de tema som har dukket opp gjennom disse søkene. Vi kan ikke

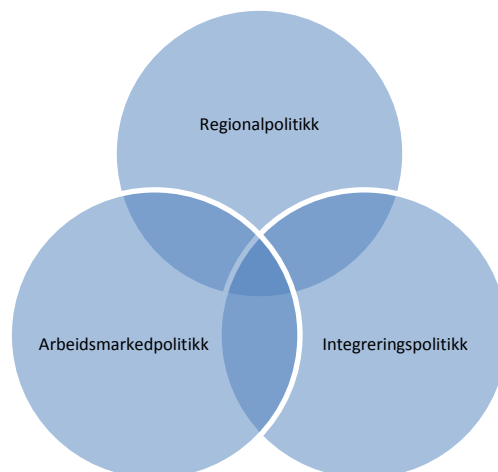
garantere at vi har fanget opp alt som kan være relevant.
Prosjektets omfang har heller ikke muliggjort grundigere studier.

I tillegg til forsknings- og utredningsrapporter har vi benyttet materiale fra Statistisk sentralbyrå og sentrale politiske dokumenter på de tre områdene integrering, arbeid (og innvandring) og regional utvikling. Vi har også benyttet et mindre antall dokumenter fra sektormyndigheter med ansvar for disse politikkområdene.

2 Hovedtrekk i politikkområdene

Dette prosjektet³ skal bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget for å bedre koplingen mellom politikkområdene regional utvikling, arbeidsmarked og integrering. Forskjellige former for innvandring og innvandrerbefolkningens ulike bosettingsmønstre regionalt, utfordrer hvordan disse tre politikkområdene kan spille bedre sammen.

Figur 2.1 *Politikkområder*



³ Kunnskapsstatus og hovedprosjekt: Sysselsetting av innvandrere – Regionale muligheter og barrierer for deltakelse og inkludering (2014-2015). Oppdragsgivere: Kompetansesenter for distriktsutvikling og IMDi.

Nedenfor vil vi kort beskrive noen hovedtrekk i de tre politikkområdene. Dernest følger en kort oppsummering av hvordan politikkområdene kan støtte opp om hverandre, alternativt hvordan de ikke trekker sammen.

Regionalpolitikken

Stortingsmeldingen *Ta heile Noreg i bruk* (KRD 2012-2013) slår fast at de regionale hovedutfordringene er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre rekruttering av kompetent arbeidskraft til næringslivet og offentlig sektor. «Regjeringa vil nytte dei menneskelige ressursane i heile landet for størst mogeleg nasjonal verdiskaping, sikre likeverdige levekår og gje alle reell fridom til å busetje seg der dei vil (s.9)». For å få til dette må regjeringa støtte opp om lokale og regionale fortrinn for å bidra til å sikre vekstkrafta i både større og mindre arbeidsmarkeder (s.9). Videre sies det at de menneskelige ressursene er de viktigste for å utvikle lokalsamfunna og for å rekruttere og holde på arbeidstakere, bedrifter og folk. Det står videre at det er folk som skaper attraktive lokalsamfunn (s.11).

Sundvollenplattformen fra regjeringen Solberg (2013) bygger på signaler fra Stoltenbergregjeringen (2009-2013) om at grunnlaget for bosetting i hele landet må være lokal og regional verdiskaping (KRD 2008-2009, 2012-2013). Verdiskapingen skal stimuleres over hele landet og i alle deler av norsk økonomi (Sundvollen plattformen s.1 og 26). Samtidig er det en forskyvning i både innsats og argumentasjon knyttet til dette politikkområdet, med eksempelvis sterkere vektlegging av verdiskaping som *nasjonalt* mål (KMD 2014). Det hevdes at det viktigste distriktpolitiske virkemiddelet er gode rammebetingelser for næringslivet i hele landet og å styrke privat eierskap (Regjeringen 2013:49). Regjeringen vil styrke vekstkraften der den er, og samtidig sikre grunnlaget for gode levekår i alle deler av landet.

Arbeidsmarkedspolitikken

Den andre siden av verdiskaping er kompetent arbeidskraft. Mange vekstkommuner og regioner utenfor de store byene har hatt nok arbeidsplasser, men manglet kvalifisert arbeidskraft (KMD 2014). Innvandrere spiller en viktig rolle både når det gjelder kapasitet og behovet for kompetanse i distrikts-Norge.

I Stortingsmeldingen om arbeidsinnvandring (2007-2008) vises det til viktigheten av at EØS-avtalen har åpnet for at Norge kan delta i det felles arbeidsmarkedet i EU/EØS-området. Det gir arbeidsgiverne mulighet til å søke etter kompetent arbeidskraft i hele området, samtidig som de som bor i EU/EØS-området står fritt til å reise for arbeid innenfor det samme området. Innvandrere som har arbeid som grunnlag for oppholdet, er forventet å klare seg selv og skal i prinsippet ha samme lønns- og arbeidsvilkår som befolkningen ellers. Det skjer imidlertid ikke av seg selv. Økende arbeids- og tjenestemobilitet over landegrenser og utvidelsen av EØS-området har satt søkelys på arbeidsvilkårene til utenlandske arbeidstakere i Norge. For å sikre at utenlandske arbeidstakere får samme lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere kreves det tiltak (AD 2010-2011). Tre handlingsplaner er utarbeidet for å sette fokus på arbeid mot sosial dumping, sist som del av revidert nasjonalbudsjett i 2013 (AD 2013). For å gjøre det enklere for arbeidsinnvandrere å etablere seg i Norge, foreslår regjeringen å etablere flere servicekontor for utlendinger og forenkle regelverket for arbeidsinnvandrere, og i sær for høykvalifiserte arbeidsinnvandrere (Regjeringen 2013). Under avsnittet om integrering påpekes behovet for raskere godkjenningsordninger, bedre realkompetansevurderinger og oppdatering av medbrakt kompetanse. Tiltakene sikter mot å gjøre det enklere for arbeidsinnvandrere å få brukt sin kompetanse i arbeidsmarkedet. Som da Norge hadde arbeidsinnvandring på 1960- og 70-tallet, er det heller ikke nå målrettede tiltak som dreier seg om norsk- og samfunnsopplæring for denne gruppen. Denne type tiltak er overlatt til arbeidsgiversida, kommunene og til arbeidsinnvandrerne selv. Det forventes at arbeidsinnvandrere tar ansvar for å skaffe seg den kompetansen som er nødvendig for å jobbe i Norge.

Integreringspolitikken

Hovedintensjonen i integreringspolitikken er «å sørge for at alle som bor i Norge får brukt ressursene sine og tar del i fellesskapet» (BLD 2012-2013). I stortingsmeldingen om en helhetlig integreringspolitikk understrekes det at arbeid er nøkkelen til deltakelse og økonomisk selvstendighet. Det legges vekt på at små sosiale og økonomiske forskjeller er en forutsetning for et rettferdig samfunn med et trygt fellesskap. Det hevdes videre at deltakelse i arbeidslivet vil styrke tilhørigheten til fellesskapet.

Regjeringen Stoltenberg II ville derfor styrke innsatsen for å få enda flere innvandrere; kvinner og menn, i arbeid. Dette samstemmer på mange måter med regionalpolitikken nevnt foran om å «nytte dei menneskelige ressursane i heile landet». Men mens regionalpolitikken mål er verdiskaping, fokuserer integreringspolitikken på at økt sysselsetting er et gode i seg selv fordi det kan bidra til bedre levekår og deltakelse blant innvandrere, i tillegg til å gi samfunnet etterspurt arbeidskraft. Økt sysselsetting i innvandrerbefolkningen vil øke verdiskaping og styrke regional utvikling, noe som igjen vil styrke velferdsstaten, som er avhengig av høy sysselsetting i alle grupper.

Mer spesifikt dreier grunnpilarene i integrasjonspolitikken seg om å styrke grunnleggende kvalifisering gjennom norskopplæring og mer effektive introduksjonsprogram, samt å utnytte innvandrernes medbrakte kompetanse bedre. Målgruppen for kvalifisering og norskopplæring er de som omfattes av introduksjonsloven, i første rekke flyktninger og familiegjenforente med disse. Utnyttelse av medbrakt kompetanse omfatter på den annen side alle som flytter til og vokser opp i Norge. Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS området, som utgjør den største innvandringsgruppen (se fig.4.2), har verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.⁴ Kommunene står fritt til å tilby norskopplæring også til disse.

Som vist i første kapittel vet vi at sysselsettingen blant innvandrere er relativt høy, men lavere enn for den øvrige befolkningen. Samtidig vet vi at det er store variasjoner mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger, mellom innvandrere med forskjellig landbakgrunn og mellom kjønn. For å styrke sysselsettingen blant innvandrere med lav sysselsetting har Regjeringen Solberg i Sundvollenplattformen vektlagt at «Ny sjanse» programmet⁵ må målrettes bedre for å øke andelen minoritetskvinner i arbeidslivet. Under punkt om likestilling fremheves det at styrket språkopplæring, sammen med andre tiltak

⁴ For nærmere informasjon om hvem som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, bare plikt og verken plikt eller rett se <http://www.imdi.no/nn-NO/Norskopplaering/Rett-og-plikt-til-norskopplering/Hvem-har-rett-ogeller-plikt-til-opplaring/>

⁵ Sommeren 2013 ble «Ny sjanse» erstattet av ordningen «Jobbsjansen». <http://www.imdi.no/no/Jobbsjansen/Om-Jobbsjansen/>

kan bidra til at flere kvinner med minoritetsbakgrunn kan delta i arbeidslivet. I samme spor vil Regjeringen i avsnitt om voksenopplæring sikre at alle som står utenfor arbeidsmarkedet, og som får offentlig hjelp, automatisk skal få tilbud om kartlegging av grunnleggende ferdigheter. Styrking av leseferdigheter skal blant annet koples opp mot frivillige organisasjoner som kan søke om støtte til opplæringsaktiviteter (s. 59). Plattformen sier derimot ingenting om at bosetting av flyktninger skal koples sterkere opp mot muligheter for integrering av flyktninger i det lokale arbeidsmarkedet. I IMDi's virksomhetsrapport kommer det imidlertid frem at bosettingen de siste åra har hatt en økt distriktsprofil ved at flere flyktninger bosettes utenfor sentrale strøk. Dessuten vektlegges at flere kommuner enn før ser bosetting av flyktninger i sammenheng med sysselsetting og befolkningsutvikling (IMDi 2013).

Oppsummering

Politikkområdene er sektororganisert nasjonalt og regionalt

Politikkområdene som er beskrevet over er på nasjonalt nivå. De er satt sammen av nasjonale mål og virkemidler, og definert i ulike departement. I tillegg er det underordnende direktorater på nasjonalt nivå med regionale enheter, slik som IMDi og arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Politikken skal imidlertid gjennomføres lokalt i kommunene. Det er i stor grad opp til kommunene å bestemme hvordan de vil organisere og iverksette sitt arbeid. Det betyr at det vil variere mellom kommuner hvorvidt de viderefører den nasjonale sektorinndelingen lokalt, eller om de tre politikkkfeltene tilpasses lokale behov og forutsetninger. Kommunene, voksenopplæringen og blant annet NAV erfarer hvorvidt den nasjonale sektorpolitikken, nasjonale virkemidler og ev. insitamenter for tverrsektorielt samarbeid passer til utfordringer lokalt. Lokalnivået må finne ut av hvordan nasjonale virkemidler og insitamenter innen ulike sektorer kan bidra til å fremme deltakelse i yrkeslivet, i en sammensatt innvandrerbefolkning og i ulike regioner.

Sammenfall i målsettinger

Regional- og integreringspolitikken har mål som drar i samme retning, blant annet fokuset på betydningen av de menneskelige resursene. Mennesker er helt sentralt som arbeidskraft, kreativ

kraft, som bidrag inn i fellesskapet og for å utvikle lokalsamfunnet. Arbeidsmarkedspolitikken har fokusert på mobilitet i hele EU/EØS-området for å skaffe tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft til landets ulike regioner. Regionalpolitikkenes mål om at folk skal få bosette seg der de vil har vært sentralt for arbeidsinnvandrernes flyttemønster. De har i stor grad flyttet dit det er arbeid å få og muliggjort bedriftsoppretholdelse og -utvikling i regioner som ellers ville hatt befolkningsnedgang (Røed 2011).

Ikke overensstemmende målsettinger

Nyankomne flyktninger i introduksjonsprogram omfattes ikke av regionalpolitikkenes mål om å kunne bosette seg hvor de vil. Flyktninger *blir* bosatt i hele Norge ut fra en fordelingsnøkkel som skal bidra til å proporsjonere bosettingen i alle landets regioner.⁶ Flyktningene *blir* bosatt i en kommune og *må* bo der så lenge de er del av pliktig introduksjonsprogram, vanligvis to år, så fremt de vil ha økonomisk introduksjonsstøtte. I stedet for å bli bosatt der det er arbeid, blir de bosatt der det er bolig. Intensjonen er at bosettingskommunen skal kvalifisere flyktningene til arbeidsdeltakelse. Flyktningene får undervisning i norsk og samfunnskunnskap og stønad for å gjennomføre dette kvalifiseringsløpet. Nyankomne arbeidsinnvandrere har ikke tilgang til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. De forventes å klare seg selv. De må ordne slik kompetanseheving på egen hånd om det ikke dekkes av bedrift/kommune. På lokalt nivå, i kommuner som har behov for arbeidskraft utenfra, kan disse ulike spillereglene virke kontraproduktivt. Uten nasjonale ordninger som kan bidra til tilpasset innsats for språkopplæring av flyktninger og andre innvandrere, og mangel på bistand til tilpassing av arbeids- og familieinnvandreres kompetanse og ferdigheter til lokalt arbeidsliv, blir denne arbeidskrafta mindre produktiv. Flyktninger som er ferdige med introduksjonsprogrammet og som forventes å fortsette i arbeid, men mangler tilstrekkelig grunnutdanning møter også barrierer. Etter ferdig introduksjonsprogram er de del av samme ordninger som resten av befolkningen når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. De skal henvende seg til NAV i stedet for flyktningetjenesten. De arbeidsrettede tiltakene fra NAV er i stor grad basert på at

⁶ <http://www.imdi.no/Bosetting/Nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting/>

brukerne har grunnutdanning. Tiltakene er ikke innrettet for å dekke kompetansegapet for dem som mangler grunnutdanning eller har svake norskferdigheter. For kommuner kan det være en utfordring at de nasjonale virkemidlene er forskjellige etter innvandrernes oppholdsgrunnlag, landbakgrunn og nåværende status. I stedet for at kommunene kan benytte et sett av virkemidler tilpasset den lokale befolkningens og arbeidsmarkedets behov, har de et sett av virkemidler som bygger på den enkeltes status når det gjelder integrering (flyktninger) og status i arbeidsmarkedet for alle. Rigide virkemidler gjør at det kan være vanskelig å utnytte de menneskelige ressursene (innvandrerne) lokalt på en slik måte at det bidrar til økt deltakelse for den enkelte og optimal verdiskaping lokalt, noe som igjen er sentralt for å opprettholde bosettingen.

3 Regionalt bo- og sysselsettingsmønster

Formålet med dette kapitlet er å analysere utviklingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner de siste ti årene. Hvordan har befolkningsutviklingen, inkludert innvandrere, vært i deler av landet? Hvordan skiller regionenes befolkning seg i alder og utdanning, sysselsetting og næring?

Demografisk endring og næringsutvikling møtes i arbeidsmarkedet. Her tilbyr befolkningen arbeidskraft, mens næringslivet etterspør arbeidskraft. Sammensetningen av tilbud og etterspørsel i arbeidsmarkedet er svært kompleks som følge av aktørenes heterogenitet. Arbeidstakerne har ulike egenskaper (alder, kompetanse, kjønn, språkferdigheter) og etterspørselen etter arbeidskraft varierer mellom bedrifter, næringer og regioner. Gjensidig avhengighet mellom befolknings- og næringsutvikling er en avgjørende ramme for den regionale utviklingen.

Siden 2004 har spesielt arbeidsinnvandring fått økt betydning for den regionale utviklingen i Norge. Som nevnt foran har innvandringen bidratt sterkt til å opprettholde folketall og fungerende arbeidsmarkeder i regioner med innenlands netto fraflytting (Brunborg og Tønnesen 2013b, Stambøl 2013). I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av den regionale utviklingen i Norge basert på tall for *samlet* befolkning og sysselsetting. I kapittel 4 vil vi fokusere på innvandring og innvandrere i den regionale utviklingen.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Det finnes mange ulike regionbegreper. Bruken av regional avgrensing avhenger av perspektiv og kontekst. Et alminnelig skille går mellom *administrative* og *funksjonelle* regioner. De administrative regionene omtales som forvaltningsnivåene og er strengt tatt

resultater av funksjonelle forhold. Forskjellen defineres derfor gjerne ved at de administrative regionene er styrt ovenfra (top-down), mens de funksjonelle regionene er framkommet gjennom integrasjon nedenfra. Valget av regioninndeling må sees i sammenheng med hvilke forhold en ønsker å belyse.

Det finnes flere funksjonelle inndelinger av regioner. SSBs økonomiske regioner er definert som et nivå mellom kommune- og fylkesnivået, og hvor forhold som *handel* og *arbeidsmarked* ligger til grunn. Et alternativ til SSBs økonomiske regioner er utviklet av NIBR på oppdrag for KMD (tidligere KRD). De såkalte bo- og arbeidsmarkedsregionene (BA-regionene) har ikke samme krav til at alle kommunene i en region skal ligge i samme fylke. BA-regionene tar utgangspunkt i SSBs standard for sentralitetsinndeling, der landets sentra rangeres på ulike nivåer etter senterstørrelse (Gundersen og Juvkam 2013). Basert på en rekke variable, og særlig på plassering i senterhierarkiet, arbeidspendling og avstand mellom kommuner, er nabokommuner tilordnet det største senteret. Til sammen danner kommunene som er gruppert sammen (med kommunen med det største senteret) en BA-region.

Figur 3.1 *Oversikt over BA-regioner*



Kilde: Gundersen og Juvkam 2013

En rekke regioner består av enkeltkommuner med svært små eller ingen sentra. Oslo er landets største BA-region bestående av 30 kommuner fra fem fylker, mens de aller minste BA-regionene består av enkeltkommuner med om lag 500 innbyggere. Mange av enkeltkommunene tilhører en slags restkategori som, av ulike årsaker, ikke passer inn i noen av de andre BA-regionene. Mer enn 70 av BA-regionene er enkeltkommuner, og mange av disse er små distriktskommuner.

NIBR-rapport 2014:25

På grunn av koblingen til sentralitet, kan BA-regionbegrepet brukes til analyser av *sentrum-periferi-forskjeller* i landet. I tillegg danner hver BA-region en form for funksjonell region, med utgangspunkt i kommunenivået og de definisjonene som er brukt. Siden BA-regionene har fokus på reisetidsbetraktninger er de spesielt velegnet for å analysere koplinger mellom bosted og arbeidsmarked (Gundersen og Juvkam 2013).

3.1 Datagrunnlag

Kartleggingen i dette kapittelet er basert på offisiell statistikk for befolkning og sysselsetting, delvis fra SSBs statistikkbank og dels fra den regionaløkonomiske modellen PANDA sin statistikkbank⁷. BA-regioner er valgt som regionalt basisnivå for analysen. Inndelingen representerer funksjonelle regioner for samspillet mellom demografi og næringsstruktur.

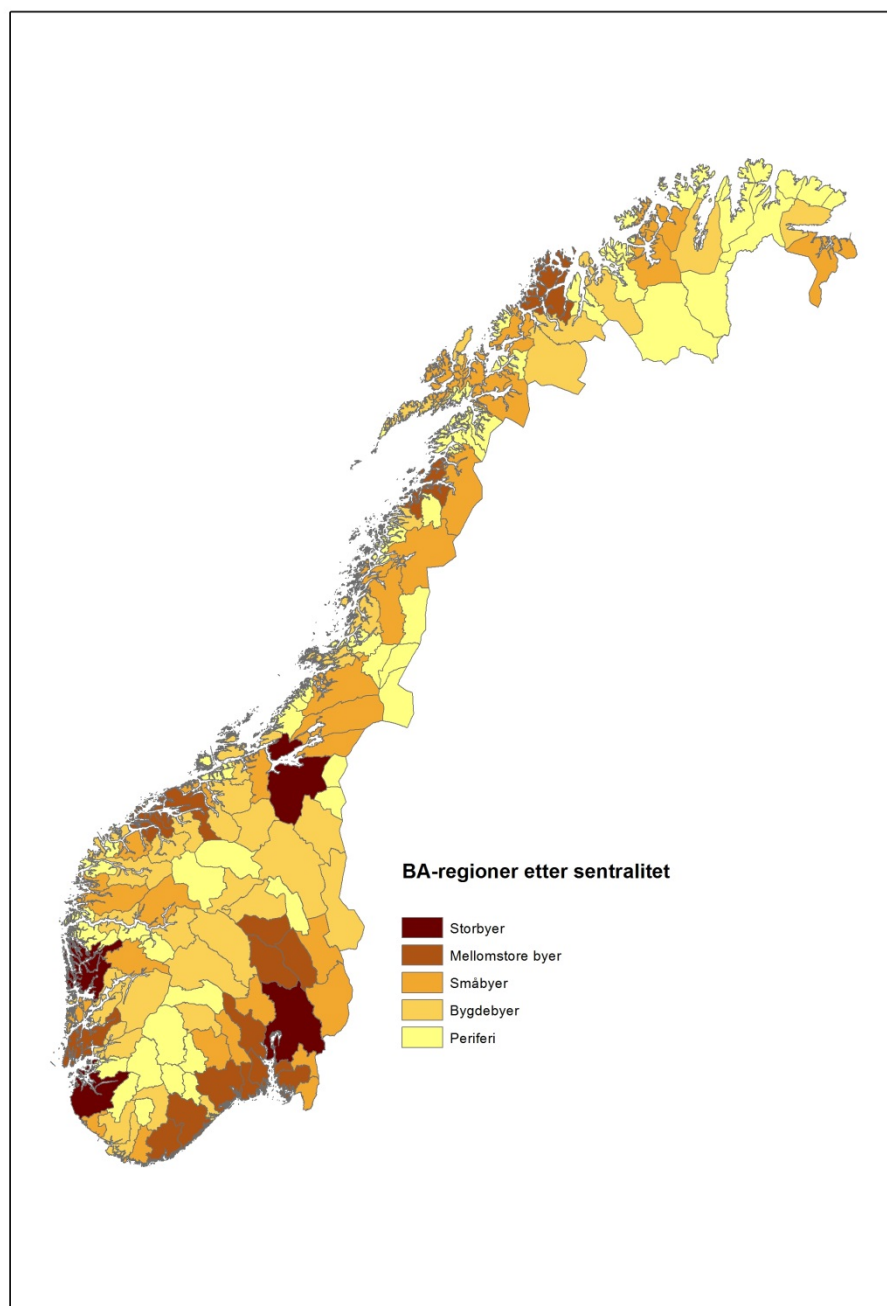
Det er lite hensiktsmessig å rapportere resultater for 160 regioner av så ulik størrelse og funksjon. Regionnivået kan ikke presenteres på en god og oversiktlig måte i analysens tabell- og figurverk. For å gjøre kartleggingen mer tilgjengelig har vi derfor aggregert BA-regionene etter sentralitet. Vi vil hovedsakelig benytte en sentralitetsinndeling i fem regiontyper:

1. Storbyregioner: Fire største byregioner med i alt 68 kommuner. Består av BA-regionene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger/Sandnes.
2. Regioner med mellomstore byer: 16 BA-regioner med mellomstore byer fra Kristiansand i sør til Tromsø i nord. I alt 87 kommuner.
3. Småbyregioner: 31 BA-regioner fordelt over hele landet. I alt 103 kommuner.
4. Bygdesenterregioner: 43 BA-regioner med i hovedsak mellom 8000 og 20000 innbyggere. I alt 92 kommuner.

⁷ Statistikkbanken i PANDA (Plan- og Analysesystem for Næring, Demografi, og Arbeidsmarked) er basert på registerstatistikk fra SSB, og statistikken fra de to kildene er helt samsvarende.

5. Regioner med små eller ingen sentra/Periferi: De 66 minste BA-regionene med i alt 78 kommuner.

Figur 3.2 viser fordelingen av BA-regioner etter sentralitet. Kartet viser at mellomstore og små byer er spredt utover hele landet, mens periferien finnes i indre deler av Finnmark, Nordland, Trøndelag samt i dal- og fjellstrøk i innlandet.

Figur 3.2 *BA-regioner gruppert etter sentralitet*

Kilde: Gundersen og Juvkam 2013

3.2 Befolkning

Befolkningsutviklingen og -strukturen er viktige faktorer i regional utvikling, og et hovedmål for norsk regionalpolitikk. Tabell 3.1 viser hvordan landets befolkning er fordelt etter de fem sentralitetstypene, samt utvikling siden 2005.

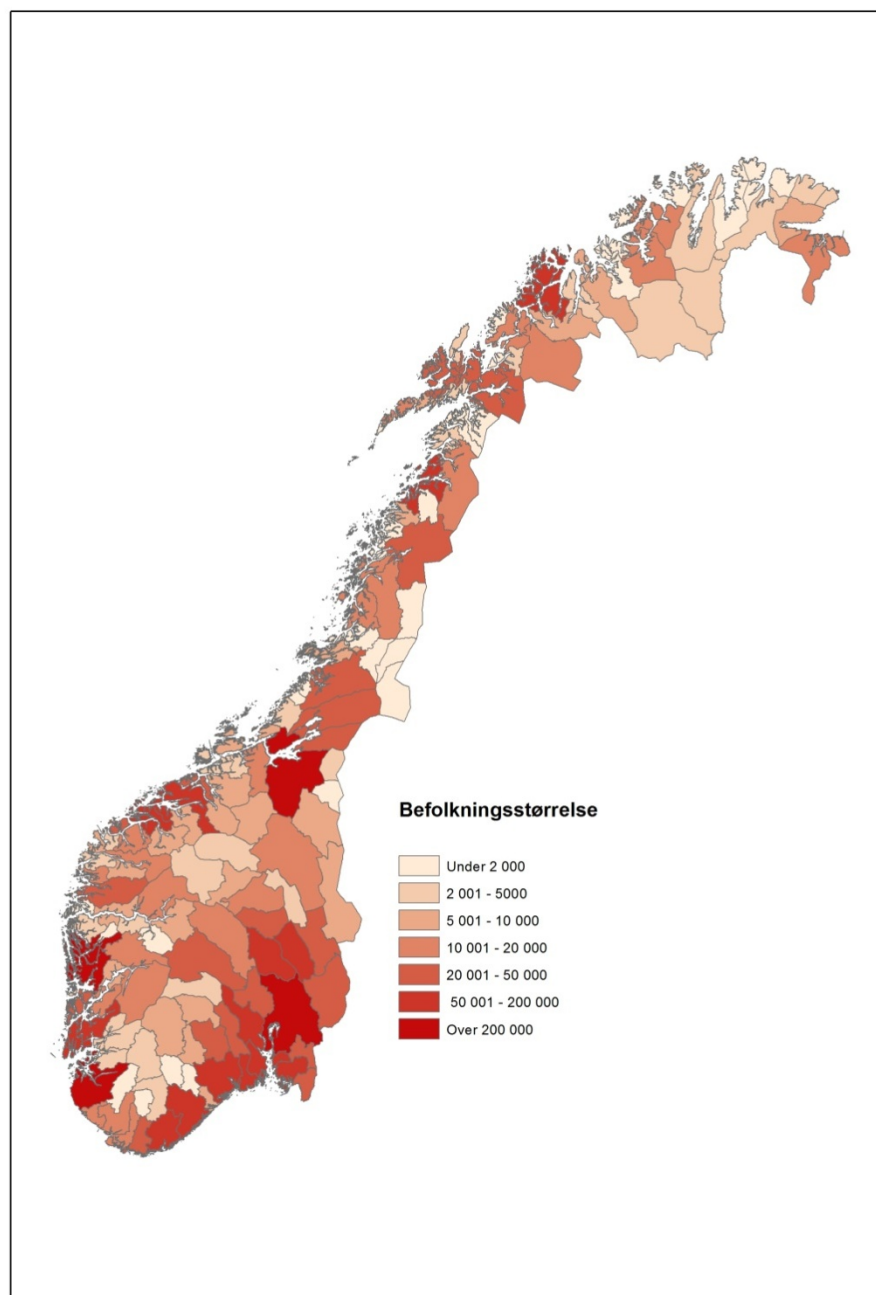
Tabell 3.1 *Befolkningsutvikling siste 10 år fordelt etter sentralitet. Folketall per 1.januar 2014. Prosent.*

	Befolkning 2014	Prosent endring 2005-2014	Prosent endring 2010-2014	Befolknings- andel 2014
Storbyer	2 272 448	17	7	44
Mellomstore byer	1 510 572	10	5	30
Småbyer	775 243	5	3	15
Bygdebyer	418 464	1	1	8
Periferi	132 329	-4	0	3
Sum	5 109 056	11	5	100

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

Ved inngangen til 2014 bodde mer enn hver fjerde innbygger i de 68 kommunene som utgjør storbyregionene. Antall innbyggere har økt med 17 prosent siden 2005 for storbyene samlet, og den sterkeste veksten har funnet sted i Stavanger-/Sandnesregionen (20 prosent) og i Osloregionen (18 prosent). Befolkningen i storbyregionene har vokst raskere enn Norge under ett (på 11 prosent) slik at disse områdene har økt sin andel av landets samlede innbyggertall.

Figur 3.3 *BA-regioner etter befolkningsstørrelse per 1. januar 2014*



De mellomstore byene har en samlet befolkningsvekst som ligger nær landssnittet og har opprettholdt sin befolkningsandel i perioden. Veksten er ulikt fordelt mellom BA-regionene i denne gruppen. Innlandsregionene Hamar, Lillehammer og Gjøvik, samt Grenland, Sandefjord/Larvik og Molde har hatt *betydelig lavere* befolkningsvekst enn de øvrige 14 regionene med om lag seks prosent i snitt. Tromsø, Drammen og Kristiansand har hatt den sterkeste veksten med 13-14 prosent de siste ti årene. I alt 30 prosent av landets innbyggere var bosatt i regioner med mellomstore byer i 2014.

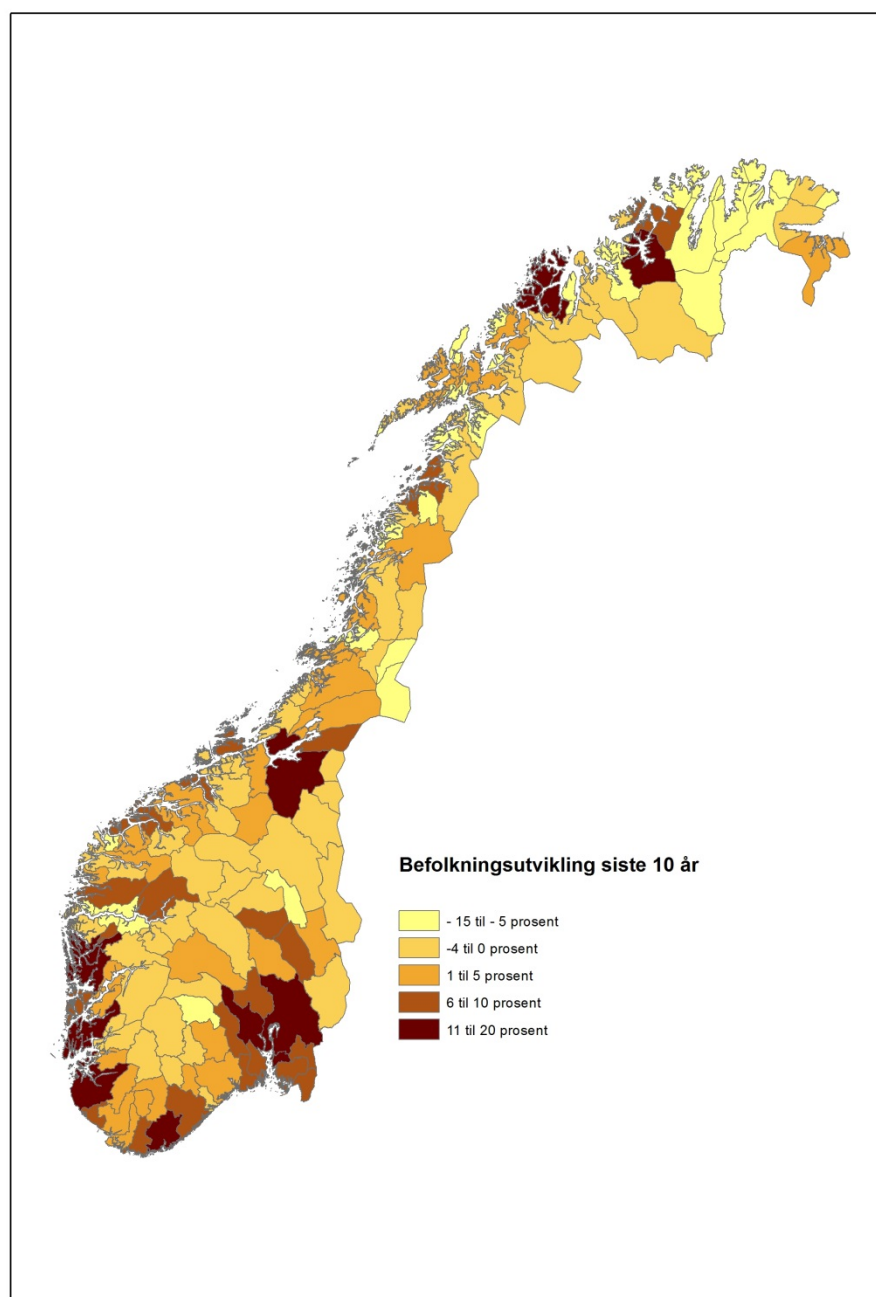
Befolkningsutviklingen er svakere i områder med lavere sentralitet. Småbyene omfatter regioner med opp til 50.000 innbyggere (Kongsvinger-regionen). Det er likevel få BA-regioner innen denne kategorien hvor befolkningsutviklingen har en gjennomsnittlig årsvekst på over én prosent. Noen regioner i Nordland (Alstahaug, Vefsn, Rana og Fauske) har faktisk hatt *negativ* befolkningsutvikling i perioden. Blant de i alt 62 kommunene i småbyregioner har Kongsberg, Hammerfest og Alta hatt sterkest vekst. I alt 15 prosent av landets innbyggere er bosatt i småbyregioner i 2014, en litt lavere andel enn i 2005. Dette skyldes den sterkere veksten i de mest sentrale områdene.

Det bor under 500.000 innbyggere i de 43 BA-regionene (92 kommunene) som utgjør bygdebyer. I snitt har disse regionene hatt en befolkningsutvikling på 0,1 prosent årlig. Følgelig har mange av disse områdene hatt befolkningsnedgang i perioden. Austevoll, Ulstein og Hitra/Frøya skiller seg ut med befolkningsvekst på 10-11 prosent siden 2005, mens Tinn, Høyanger, Andøy og Porsanger alle har mistet 7-8 prosent av innbyggertallet fra 2005 til 2014.

De 66 mest perifere BA-regionene har samlet hatt negativ befolkningsutvikling de siste ti årene. Det er bare i 11 regioner at innbyggertallet ikke har gått ned. Sterkest positiv utvikling har det vært i Træna med ti prosent vekst, mens Loppa, Fedje og Bindal alle har hatt nedgang i folketallet på mer enn 15 prosent. Befolkningsutviklingen i de mest perifere kommunene har i sum ikke vært negativ de siste fem årene. Kun tre prosent av landets befolkning bor i de 66 mest perifere regionene.

Befolkningsutviklingen på BA-regionnivå vises i Figur 3.4.

Figur 3.4 *Befolkningsutvikling i BA-regioner 2005-2014.*



Tabell 3.2 *Aldersstruktur i befolkningen fordelt etter sentralitet. Folketall per 1. januar 2014. Prosent.*

	Prosent 0-5 åringer	Prosent 6-19 åringer	Prosent 20-66 åringer	Prosent 67-69 åringer	Prosent 70 og eldre	Total
Storbyer	8	17	64	3	9	101
Mellomstore byer	7	18	61	3	11	100
Småbyer	7	18	60	3	12	100
Bygdebyer	6	18	59	4	13	100
Periferi	6	17	59	4	15	101
Sum	7	17	62	3	11	100

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

Tabell 3.2 viser hver aldersgruppes andel av totalt innbyggertall innenfor hver av regiontypene.

Storbyregionene har en relativt høy andel av befolkningen i arbeidsfør alder, og en lavere andel innbyggere i de eldste aldersgruppene. Samtidig viser tabellen at de fleste barn fødes og vokser opp i storbyregionene. Hele 48 prosent av alle 0-5-åringer er bosatt i storbyregioner, mens mindre enn ti prosent er bosatt i bygdeby- og periferiregioner. Dagens regionale befolkningsstruktur bidrar sammen med flyttemønstre til å forsterke sentraliseringen i landet.

Veksten i eldrebefolkning vil utgjøre en mindre utfordring for storbyregionene enn for periferikommunene. De to minst sentrale regiongruppene (bygdebyer og periferi) har i 2014 11 prosent av samlet befolkning, og 14 prosent av antall innbyggere 70 år og eldre. Det indikerer at eldrebølgen allerede er en realitet i distriktskommunene.

Det er også betydelige regionale forskjeller i befolkningens utdanningsnivå; se tabell 3.3. Andelen innbyggere 16 år og eldre med utdanning på høyskole- og universitetsnivå er betydelig høyere i storbyregionene enn i øvrige gruppene av regioner. Vi ser av tabellen at bare storbyregionene ligger over landsgjennomsnittet på 29 prosent for høyere utdanning. Periferiregionene har, i den andre enden av skalaen, relativt størst andel innbyggere med kun gjennomført grunnskole. Befolkningens utdanningsnivå må sees i sammenheng med regionenes næringsstruktur og det kompetansenivået næringslivet etterspør.

Tabell 3.3 Regionale forskjeller i befolkningens utdanningsnivå. Tall per 1. januar 2014. Prosent.

	Befolkning 16 år og eldre	Prosent Grunn- skole	Prosent Videre- gående	Prosent Høyere utd.	Prosent U- oppgitt	Total
Storbyer	1 817 216	23	36	36	5	100
Mellom- store byer	1 219 712	29	42	26	3	100
Småbyer	626 890	31	43	23	3	100
Bygdebyer	339 313	31	47	20	3	101
Periferi	108 409	35	44	18	2	99
Sum	4 111 540	27	40	29	4	100

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

3.3 Arbeidsmarked og næringsstruktur

Norge er et land med svært høy yrkesdeltakelse. Tradisjonelt har det vært små regionale forskjeller i yrkesaktivitet og arbeidsledighet. Til tross for at noen kommuner (og BA-regioner) ligger godt over landsgjennomsnittet, viser tabell 3.4 at hovedtrekket fortsatt er stor grad av regional likhet ved utgangen av 2013.

Tabell 3.4 Arbeidsstyrke og yrkesaktive, arbeidsledige og sysselsetting i prosent av arbeidsstyrken. Regional fordeling per 1. januar 2014. Prosent.

	Arbeidsstyrke	Prosent Yrkesaktive	Prosent Arbeidsledige	Prosent Sysselsatte
Storbyer	1 228 749	98,0	2,0	103,2
Mellomstore byer	768 848	97,8	2,2	92,8
Småbyer	391 866	98,2	1,8	90,9
Bygdebyer	215 423	98,4	1,6	92,2
Periferi	67 644	98,2	1,8	89,4
Sum	2 672 530	98,0	2,0	97,2

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

Arbeidsledighetsraten varierer mellom 1,6 prosent i bygdebyregioner til 2,2 prosent i regioner med mellomstore byer. I alt 51 BA-regioner har en arbeidsledighetsrate over

landsgjennomsnittet på 2,0 prosent, og kun tre tynt befolkede kyst-regioner i Finnmark har en ledighetsrate på mer enn fem prosent.

Den siste kolonnen i tabellen viser sysselsettingen som andel av arbeidsstyrken. På et aggregert sentralitetsnivå er det kun storbyregionene som har flere sysselsatte enn lokal arbeidsstyrke, dvs. at disse regionene har netto innpendling av arbeidskraft. I alt har 16 BA-regioner netto innpendling av arbeidskraft. Disse omfatter, naturlig nok, storbyregionene, men også små regioner/kommuner har høyere sysselsetting enn arbeidsstyrke. Åseral, Modalen og Kongsbergregionen har alle en sysselsetting som overstiger arbeidsstyrken med mer enn 10 prosent. I den andre enden av skalaen finner vi Gaivuotna/Kåfjord hvor sysselsettingen utgjør 68 prosent av arbeidsstyrken, og som dermed er en kommune med betydelig utpendling.

Næringsstrukturen viser store forskjeller mellom regionene. Tabell 3.5 viser sysselsettingsandelen i regionen for ti aggregerte næringsgrupper, mens siste rad og kolonne viser henholdsvis regionens og næringens andel av samlet sysselsetting i landet. Næringsmiddelindustri er skilt ut som egen næringsgruppe, siden det er en betydelig næringsgruppe i enkelte kommuner (og BA-regioner), selv om næringen totalt utgjør mindre enn to prosent av sysselsettingen i landet. Næringsmiddelindustrien sysselsetter dessuten en stor andel innvandrere. På samme måte er primærnæringer, kraft- og vannforsyning, oljevirksomhet og bergverksdrift viktige næringer på lokalt, og dels på regionalt nivå.

Offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon er en viktig næring i alle typer av regioner. Spesielt kommunesektoren betyr mye for å opprettholde en balansert regional utvikling. Kommunesektoren bidrar dessuten sterkt til sysselsetting av høyt utdannet arbeidskraft og av kvinner i distriktskommuner med ensidig og naturressursbasert næringsliv.

Tjenesteytende næringer dominerer næringsstrukturen innen alle sentralitetsgruppene og sysselsetter størsteparten av befolkningen. Privat og spesielt forretningsmessig (det vil si finansrelatert) tjenesteyting er likevel sterkest representert i storbyregionene, både absolutt og relativt. Industrien er i hovedsak lokalisert i mellomstore byer, småbyer og bygdebyer. Næringsmiddelindustrien og primærnæringer, samt kraft- og vannforsyning, oljevirksomhet og bergverk står relativt sterkest i

bygdebyregioner og i periferien. I periferikommunene er hele 12 prosent sysselsatt innen primærnæringene. Bygge- og anleggssektoren utgjør om lag like stor andel av sysselsettingen i alle typer av regioner.

Tabell 3.5 *Prosent sysselsatte etter næring og type region. 2013.*

	Stor- byer	Mellom- store byer	Små- byer	Bygde- byer	Periferi	Andel av samlet syssels.
Jord-, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett	1	2	5	7	12	2
Næringsmiddel- industri	1	2	2	3	5	2
Annen industri	6	11	12	12	6	9
Kraft- og vann, oljevirk, bergverk	2	1	2	2	3	2
Private tjenester	10	9	8	6	4	9
Bygg og anlegg	7	9	9	9	8	8
Varehandel, hotell- og restaurantvirks.	16	16	14	14	11	15
Bank, forsikring, forretn. tj.yting	19	11	9	7	6	14
Transport og kommunikasjon	11	7	7	7	7	9
Offentlige tjenester	26	31	34	31	36	29
Andel av samlet sysselsetting	49	27	14	8	2	100

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

Næringenes relative betydning i regionene kan alternativt illustreres ved bruk av lokaliseringskvotienten, som er en indeks som viser hvorvidt en næring er sterkere eller svakere representert i regionen enn for landet samlet sett, se tabell 3.6. Indeksen viser avvik fra et nasjonalt gjennomsnitt som normaliseres lik 100. Høyere verdier på lokaliseringskvotienten tilsier at næringen er sterkere representert i regionen enn landsgjennomsnittet, men lavere verdier illustrerer underrepresentasjon i regionen.

Primærnæringene er fem ganger mer vanlig i periferikommunene enn landsgjennomsnittet og dermed sterkt overrepresentert i

denne regiontypen. I periferikommunene er også næringsmiddelindustrien og kraft- og vannforsyning, oljevirk-somhet og bergverk sterkt overrepresentert. Private tjenester og forretningsmessig tjenesteyting er tilsvarende sterkt underrepresentert. Tallene i tabell 3.6 bekrefter at offentlig sektor er relativt viktig for sysselsettingen i periferikommunene.

Tabell 3.6 *Næringsvise lokaliseringskvotienter på regionalt nivå.
Landsgjennomsnittet innen hver næringsgruppe er lik 100.*

	Storbyer	Mellom- store byer	Små- byer	Bygde- byer	Peri- feri
Jord- og skogbruk, fiske, fiskeoppdrett	36	83	184	299	498
Næringsmiddelindustri	77	106	103	179	238
Annen industri	70	129	134	137	73
Kraft- og vannfors., oljevirks., bergverk	112	70	109	104	143
Private tjenester	112	98	85	71	50
Bygge og anlegg	89	110	110	116	104
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	105	102	89	89	71
Bank, forsikring og forretningsmessig tjenesteyting	133	78	61	52	44
Transport og komm.	123	80	76	73	80
Offentlige tjenester	89	108	116	108	125

Kilde: SSB/PANDA. Egne beregninger.

Også bygdebyregionene har sterk overrepresentasjon av primærnæringer og næringsmiddelindustri. I disse regionene står dessuten hele industrisektoren sterkt, i tillegg til bygge- og anleggsnæringen. Svakt befolkningsgrunnlag bidrar også her til svak representasjon av forretningsmessig tjenesteyting.

Forretningsmessig tjenesteyting, samt produksjon av private tjenester er overrepresentert i storbyregionene hvor markedene for slike tjenester er både størst og mest variert. Til tross for at det meste av statlig administrasjon er lokalisert i storbyregionene og at offentlig sektor bidrar til en fjerdedel av sysselsettingen i regionen, er offentlige tjenester likevel underrepresentert i storbyene. Det

innebærer at offentlig sektor relativt sett er viktigere i mindre sentrale deler av landet.

Generelt vil lokaliseringkvotienten gi sterkere utslag med lavere sentralitet. Det er en direkte konsekvens av at arbeidsmarkedene er mindre og at næringslivet er mindre variert. Storbyregionene og regioner med mellomstore byer har til sammen tre fjerdedeler av samlet befolkning og sysselsetting i landet. Følgelig vil disse regionene ha en sammensetning av næringer som i større grad speiler den nasjonale næringsstrukturen.

Tabell 3.7 gir en oversikt over BA-regionene med henholdsvis høyest og lavest score for lokaliseringkvotienten innen hver næringsgruppe. Primærnæringer og næringsmiddelindustrien er sterkt overrepresentert i enkelte regioner med tynt befolkningsgrunnlag og ensidig næringsgrunnlag. De seks kommunene med høyest score for disse næringsgruppene er kyst-/øykommuner (utenom Åseral).

Når regionene har såpass ulik størrelse og næringsstruktur resulterer det i at noen BA-regioner figurerer i flere av tabellfeltene. Små regioner med ensidig næringsgrunnlag vil være *sterkt* underrepresentert i flere næringer. Samtidig har regioner med store og mellomstore byer så variert næringsstruktur at de kun i få tilfeller vil toppe eller bunne scorelisten.

Tabellen viser en regional variasjon som forsvinner når vi aggregerer til fem sentralitetsnivåer. Blant annet ser vi at private tjenester er overrepresentert i BA-regionene Meråker og Austevoll, mens forretningsmessig tjenesteyting er overrepresentert i Masfjorden. Dette er små og usentrale regioner som utypisk har en relativt høy andel av sysselsettingen innen gitte næringer. Det kan være mange årsaker til at en næringsgruppe er sterkt representert i noen småregioner og tabellen illustrerer at det blir umulig å generalisere forskjeller i næringsstruktur når vi studerer et så detaljert geografisk nivå. Detaljrikdommen som framkommer på BA-regionnivå må derfor forbeholdes casestudiene.

Tabell 3.7 BA-regioner med sterk og svak representasjon av næringsgrupper. Sysselsetting pr. 1.1.2014. Indeksert i forhold til landsgjennomsnitt hvor næringsgruppe er satt lik 100.

Næringsgruppe	BA-regioner med sterk over-representasjon	Norge =100	BA-regioner med sterk under-representasjon	Norge =100
Jord-, skogbruk, fiske og fiskeoppdrett	105 Leka	1263	5 Oslo	20
	41 Åseral	1237	50 Bergen	33
	121 Steigen	1002	37 Kristiansand	34
Næringsmiddelindustri	116 Træna	1803	12 regioner uten næringsmiddel-industri	-
	126 Værøy	1561		-
	159 Båtsfjord	1322		-
Annen industri	20 Kongsberg	442		-
	81 Sandøy	398	5 regioner uten annen industri	-
	66 Lærdal/Årdal	370		-
Kraft- og vann, oljevirks., bergverksdrift	47 Suldal	632	7 regioner uten kraft og vannf., oljevirks. og bergverksdrift	-
	42 Sirdal	551		-
	30 Nissedal	484		-
Private tjenester	98 Meråker	127	125 Røst	0
	56 Austevoll	126	101 Røyrvik	5
	5 Oslo	124	58 Fedje	8
Bygg og anlegg	130 Andøy	278	143 Kvænen	3
	36 Valle/Bykle	257	151 Måsøy	32
	90 Åfjord/Roan	222	156 Gamvik	32
Varehandel, hotell- og restaurantvirks.	22 Hallingdal	133	57 Modalen	26
	25 Sandefjord	130	134 Ibestad	26
	2 Moss	126	58 Fedje	27
Bank, forsikring og forretn.messig tj.yting	44 Stavanger	150	116 Træna	0
	5 Oslo	135	108 Bindal	7
	59 Masfjorden	125	58 Fedje	8
Transport og komm.	58 Fedje	122	41 Åseral	11
	57 Modalen	250	31 Fyresdal	17
	49 Utsira	228	36 Valle/Bykle	22
Offentlige tjenester	135 Salangen	195	56 Austevoll	29
	136 Målselv	188	77 Ulstein	67
	143 Kvænen	181	44 Stavanger	78

Kilde: PANDA og egne beregninger.

Tabellen viser at det i Leka BA-region var 12 ganger flere sysselsatt i Jordbruk, skogbruk og fiske enn gjennomsnitt for landet. I Oslo var derimot bare en femdel sysselsatte i disse næringene, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

3.4 Oppsummering

Ved inngangen til 2014 bodde mer enn hver fjerde innbygger i de 68 kommunene som utgjør storbyregionene. Antall innbyggere har økt med 17 prosent siden 2005 for storbyene samlet, og den sterkeste veksten har funnet sted i Stavanger-/Sandnesregionen (20 prosent) og i Osloregionen (18 prosent).

Befolkningsutviklingen er svakere i områder med lavere sentralitet. Småbyene omfatter regioner med opp mot 50.000 innbyggere, men det er likevel få BA-regioner innen denne kategorien hvor befolkningsutviklingen overstiger en gjennomsnittlig årsvekst på en prosent. De 66 mest perifere BA-regionene har samlet hatt negativ befolkningsutvikling de siste ti årene og det er bare i 11 regioner at innbyggertallet ikke har gått ned. Befolkningsutviklingen i de mest perifere kommunene snudde i 2009, som nevnt i kap.1 hovedsakelig p.g.a innvandring. Flere tiår med befolkningsnedgang ble snudd til svak (samlet) befolkningsvekst fram til 2014.

Norge er et land med svært høy yrkesdeltakelse og tradisjonelt har det vært små regionale forskjeller i yrkesaktivitet og arbeidsledighet. Denne analysen viser at noen regioner og kommuner ligger godt over landsgjennomsnittet, men hovedtrekket er fortsatt stor grad av regional likhet. Arbeidsledighetsraten i 2014 varierer mellom 1,6 prosent i bygdebyregioner og 2,2 prosent i regioner med mellomstore byer.

Analysen viser at regionene skiller seg vesentlig fra hverandre med hensyn til næringsstruktur. Primærnæringene er fem ganger mer vanlig i periferikommunene enn landsgjennomsnittet, og dermed sterkt overrepresentert i slike regioner. I mer perifere regioner er næringsmiddelindustrien og kraft- og vannforsyning, oljevirk-somhet og bergverk sterkt overrepresentert. Forretningsmessig tjenesteyting, samt produksjon av private tjenester er overrepresentert i storbyregionene hvor markedene for slike tjenester er både størst og mest variert.

4 Innvandrerbefolkningen - bosettings- og sysselsettingsmønstre

Innvandrerens bo- og sysselsetting i BA-regioner

Formålet med dette kapitlet er å analysere bo- og sysselsettingsmønstre for innvandrere og deres norskfødte barn i ulike BA-regioner. Tidligere analyser viser store forskjeller i innvandreres sysselsetting. Noen av forskjellene forklares med at innvandrere har ulik utdanning, botid, innvandringsgrunn og landbakgrunn. Kvinner i enkelte innvandrergupper er nesten ikke sysselsatt. I tillegg til individuelle karakteristika kan årsakene til lav yrkesdeltakelse skyldes mangler ved det kommunale tjenesteapparatet og NAV som skal bistå innvandrere med å kvalifisere seg til arbeidsmarkedet. En dimensjon som har vært lite analysert er den *stedlige*, dvs. i hvilken grad *stedet man bor* og arbeider fremmer eller hindrer innvandreres inklusjon i arbeidsmarkedet.

Hvordan er innvandrerbefolkningen i ulike BA-regioner av landet sammensatt med hensyn til innvandringsgrunn og botid? Hvordan er utdanningsnivået til innvandrere sammenlignet med majoritetsbefolkningen? I den deskriptive analysen av sysselsettingsmønstre vurderer vi andel sysselsatte innvandrere i ulike BA-regioner. Hvilke innvandrere har høyest sysselsetting og hvor? Er det mulig å identifisere forskjeller i den regionale sysselsettingen blant innvandrerkvinner?

Mange av BA-regionene har betydelig geografisk utstrekning. Reisetidsbetraktningene er (i praksis) basert på bil som fremkomstmiddel. Tidligere studier har vist at mange innvandrere, spesielt flyktninger mangler førerkort og tilgang på bil. Dette innebærer at de ofte er mindre mobile enn befolkningen for øvrig,

slik at det i noen tilfeller er mer relevant å begrense analyseregionen til primærkommunen. Utfordringer knyttet til slike avstandsbetraktninger vil behandles spesielt innenfor de regionene som velges til mer inngående case-studier.

Data og metode

I analyser av innvandring og integrering er det blitt mer vanlig å skille mellom dem som selv har innvandret (tidligere kalt førstegenerasjonsinnvandrere), og de barna som er født i Norge med to innvandrerforeldre.

I denne rapporten med vekt på regional demografi, velger vi å beskrive innvandrere og deres norskfødte barn som én samlet gruppe. Med separate beskrivelser for de to gruppene, ville det store flertallet av regionene hatt for få norskfødte med innvandrerforeldre til at de kunne blitt beskrevet. I Oslo utgjør imidlertid norskfødte etterkommere en betydelig gruppe. De vil derfor vil bli analysert separat fra foreldregenerasjonen. Med fokus på de 160 BA-regionene ville en todeling av denne gruppen vi beskriver gitt et enda mer komplisert bilde.

Innvandrerbefolkningen slik vi definerer den her utgjør dermed både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Norskfødte med innvandrerforeldre er personer som er født i Norge av to foreldre som er født i utlandet, og som i tillegg har fire besteforeldre som er født i utlandet.

Landbakgrunn er eget, eventuelt mors, subsidiært fars utenlandske fødeland. For norskfødte er dette foreldrenes utenlandske fødeland. Når begge foreldrene er født i utlandet, er de aller fleste tilfellene født i samme land. I tilfelle der foreldrene har ulikt fødeland, er det mors fødeland som blir valgt.

Utdanningsnivå er delt inn i fire kategorier:

0= Uoppgitt eller ukjent utdanningsnivå

1= Grunnskole

2= Videregående skole

3= Høyskole eller universitetsutdanning.

Data som benyttes i denne rapporten er registerdata koblet av SSB med en situasjonsbeskrivelse ved inngangen til 2012.

Sysselsettingsdata er fra 4. kvartal 2011, mens bosettingsdata er fra 1.1.2012. Vi vil i rapporten fokusere på innvandrere og deres norskfødte barn som er i arbeidsdyktig alder, dvs. mellom 16-74 år. Mange norskfødte barn av innvandrere er ennå under 16 år. Norskfødte barn over 16 år er bare 32 250, mens innvandrere utgjør bortimot 490 000, til sammen 522 200 personer i arbeidsdyktig alder.

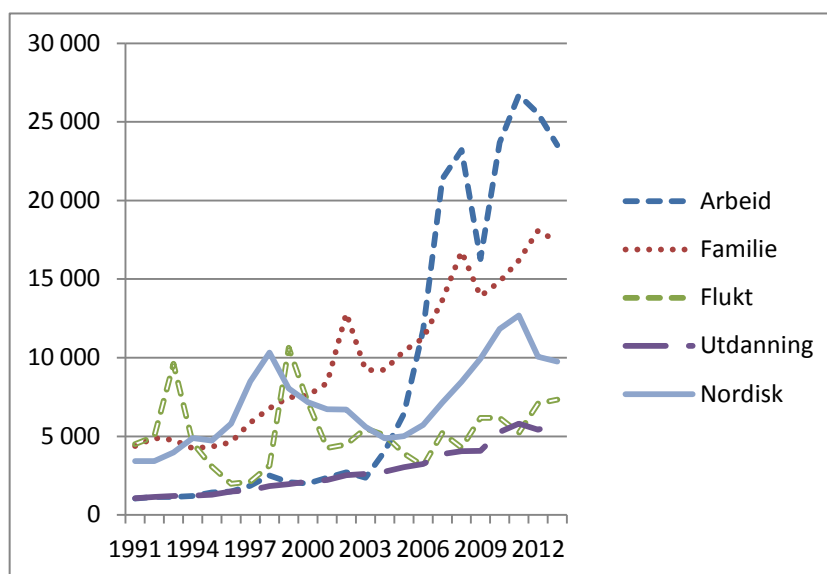
Andre variabler som benyttes i rapporten er sysselsatte.

Sysselsatte er definert som personer som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, samt personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. (Villund 2012). Personer som er inne til førstegangs militær- eller siviltjeneste regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte. For sysselsatte med flere arbeidsforhold i referanseuken, fastsettes ett som det viktigste.

Sammensetningen av innvandrere til Norge har forandret seg mye de siste årene. Innvandring på grunn av flukt har vært omkring 5000 siden 1990, med unntak av 1993 og 1998. Se figur 4.1.

Arbeidsinnvandringen har økt markant etter EU-utvidelsen i 2004 og utgjør i dag den viktigste årsaken til innvandring. Spesielt mange med bakgrunn fra Polen og de baltiske landene har arbeidsinnvandret til Norge de senere år (Østby m.fl. 2013).

Familieinnvandringen til Norge har også økt betydelig. Utviklingen må sees i sammenheng med at mange arbeidsinnvandrere tar med seg familie til Norge. En annen årsak er at norske menn og kvinner i økende grad stifter familie med utlendinger. Innvandringen fra nordiske land er doblet fra 2006 og fram til 2014. Dette skyldes blant annet at arbeidsmarkedet i Norge etter finanskrisen har vært langt bedre enn i våre naboland. Mange unge svensker kommer f.eks. til Norge for å jobbe på grunn av dårlig arbeidsmarked i Sverige.

Figur 4.1 *Innvandring etter innvandringsgrunn 1991-2012.*

Kilde: SSB, Befolkningsstatistikk

Mens Norge har hatt betydelig økende innvandring, har innenlandske flyttemønstre vært preget av sentralisering. De minst sentrale kommunene i Norge har opplevd fraflytting over flere tiår. Trenden snudde i 2009. For første gang på lenge økte befolkningen i de minst sentrale kommunene. Utviklingen skyldes innvandring (Brunborg og Tønnesen 2013b). I 2011 var det om lag 50 000 færre personer som bodde i de minst og middels sentrale kommunene i Norge enn bare seks år tidligere. I samme tidsrom økte innslaget av innvandrere og norskfødte bosatt i de samme kommunene med om lag 50 000 (Tabell 4.1).

Tabell 4.1 *Folkemengde med og uten innvandringsgrunn fordelt etter sentralitet, 2005-2011. Prosent*

	Uten innvandrerbakgrunn		Med innvandrerbakgrunn	
	2005	2011	2005	2011
Minst sentrale	18,2	16,6	8	8,4
Middels sentrale	18,3	18	10,2	11,1
Mest sentrale	63,5	65,4	81,9	80,6
I alt	100	100	100	100

Folkemengde, Antall

	Uten innvandrerbakgrunn		Folketilvekst	Med innvandrerbakgrunn		Folketilvekst
	2005	2011		2005	2011	
Minst sentrale	769 590	717 018	-52 573	27 915	50 477	22 562
Middels sentrale	773 819	777 489	3 670	35 592	66 702	31 110
Mest sentrale	2 685 108	2 824 876	139 768	285 782	484 343	198 561
I alt	4 228 517	4 319 383	90 866	348 940	600 922	251 982

Kilde: Stambøl 2013.

4.1 Bosetting i ulike BA-regioner

I alt bodde det 3 681 233 personer i Norge i alderen 16–74 år ved inngangen til 2012. Av disse var 14 prosent (522 179 personer) innvandrere og norskfødte. Av de 160 BA-regionene var det bare ti regioner hvor andelen innvandrerbefolkning oversteg landsgjennomsnittet på 14 prosent innvandrere og norskfødte.

Tabell 4.2 viser at BA-regionene er svært forskjellige i befolkningsstørrelse. Oslo skiller seg ut i både størrelse og innvandrerandel. Dersom vi holder Oslo utenfor vil andelen innvandrere synke fra 14 prosent til et gjennomsnitt på 11,1 prosent i de enkelte regionene. Det bor innvandrere i alle BA-regionene, og det er bare ti BA-regioner hvor innvandrere utgjør mindre enn fem prosent av befolkningen (Tabell 4.2)

Tabell 4.2 *Befolkning 16-74 år, etter innvandringskategori og BA-region 2012. BA-region rangert etter høyeste og laveste andel innvandrere*

Rank	BA-region	Befolkning 16-74 år	Innvandrere 16-74 år	Innvandrerandel
1	Oslo	919 660	214 874	23
2	Båtsfjord	1 612	324	20
3	Træna	352	70	20
4	Hasvik	761	141	19
5	Hitra/Frøya	6 501	1 145	18
6	Drammen	118 934	20 846	18
7	Stavanger/Sandnes	231 105	37 889	16
8	Hjelmeland	2 003	324	16
9	Gamvik	798	129	16
10	Moss	36 773	5 657	15

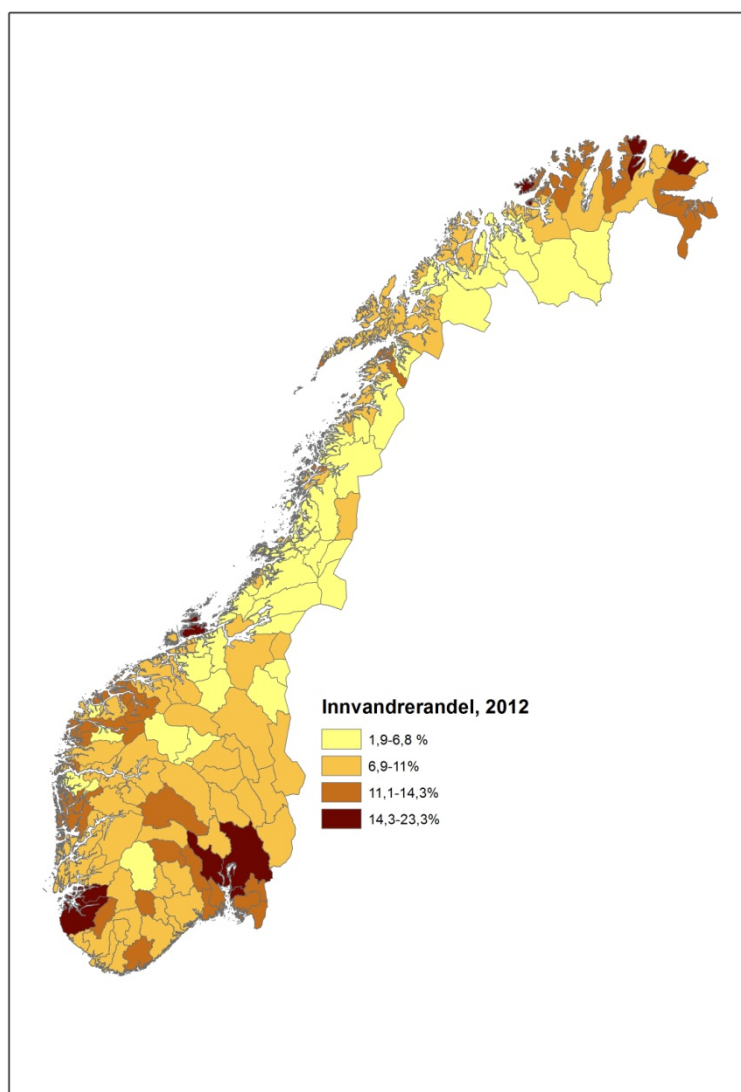
151	Namsskogan	651	31	5
152	Ørland	7 151	319	4
153	Tydal	631	28	4
154	Lyngen	2 232	99	4
155	Kvænangen	934	40	4
156	Surnadal	7 018	275	4
157	Åfjord/Roan	3 066	85	3
158	Bindal	1 142	31	3
159	Osen	720	16	2
160	Beiarn	812	16	2

Ved å fordele innvandrerandelen i de 160 BA-regionene kan vi få et regionalt overblikk. Figur 4.2 illustrerer at det er fire områder av

landet med de høyeste innvandrерandelene. Det er Oslo og Drammen, i Rogaland (Stavanger/Sandnes og Hjelmeland), i Trøndelag (Frøya og Hitra) og i Finnmark, regionene Hammerfest, Båtsfjord, Lebesby, Vardø, Vadsø, Hasvik og Gamvik.

Også i byregionene omkring Kristiansand, Bergen og Ålesund, inkludert Ulstein, Norddal og Stranda er andelen innvandrere omkring 11 prosent. I innlandet finner vi relativt høy innvandrерandel i Hallingdal, Kongsberg, Tinn og Fyresdal.

I Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er det bare regionen Hamarøy som har en innvandrерandel over 11 prosent.

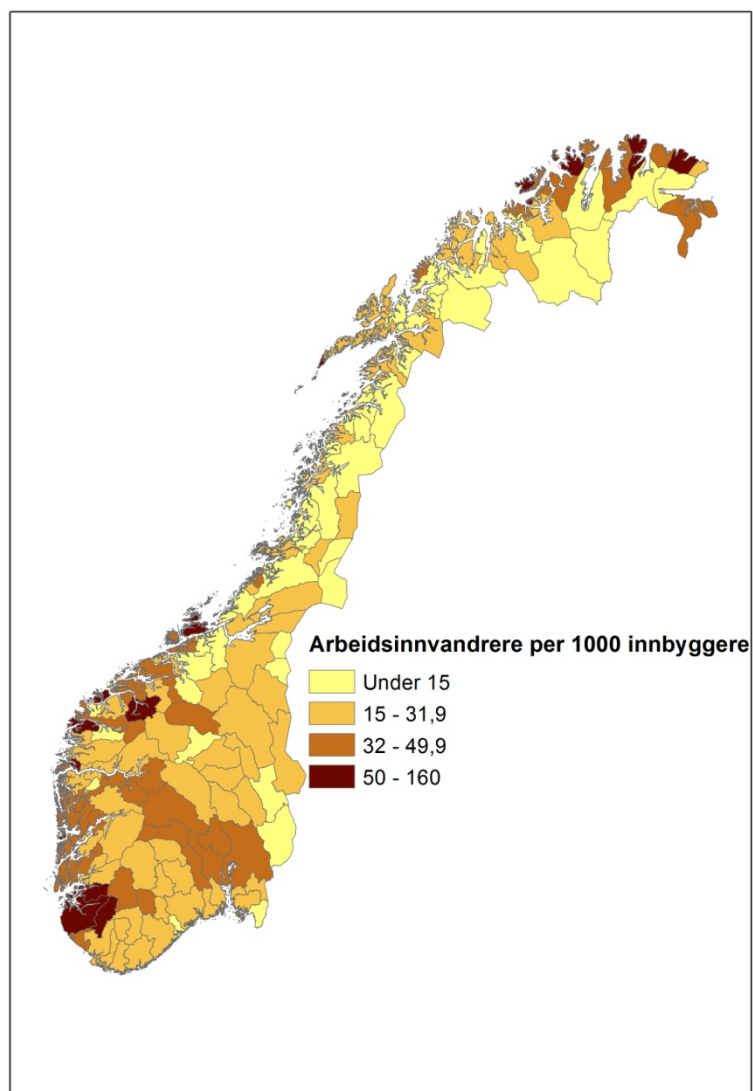
Figur 4.2 *Innvandrerandel i BA-regioner, 2012*

Innvandrere i Norge har bakgrunn fra mer enn 200 ulike land. En oversikt over innvandrere samlet i en gruppe overskygger mangfoldet i populasjonen. Ved å fordele innvandrere etter bakgrunn, som for eksempel arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og flyktninger kan bildet nyanseres.

Bosatte arbeidsinnvandrere

Per 1.1.2012 var det registrert bosatt om lag 117 000 arbeidsinnvandrere i Norge. Disse utgjorde ved inngangen til 2012 om lag 3,1 prosent av befolkningen i alderen 16-74 år.

Figur 4.3 *Arbeidsinnvandrere per 1000 i alderen 16-74 år, etter BA-region, 2012*



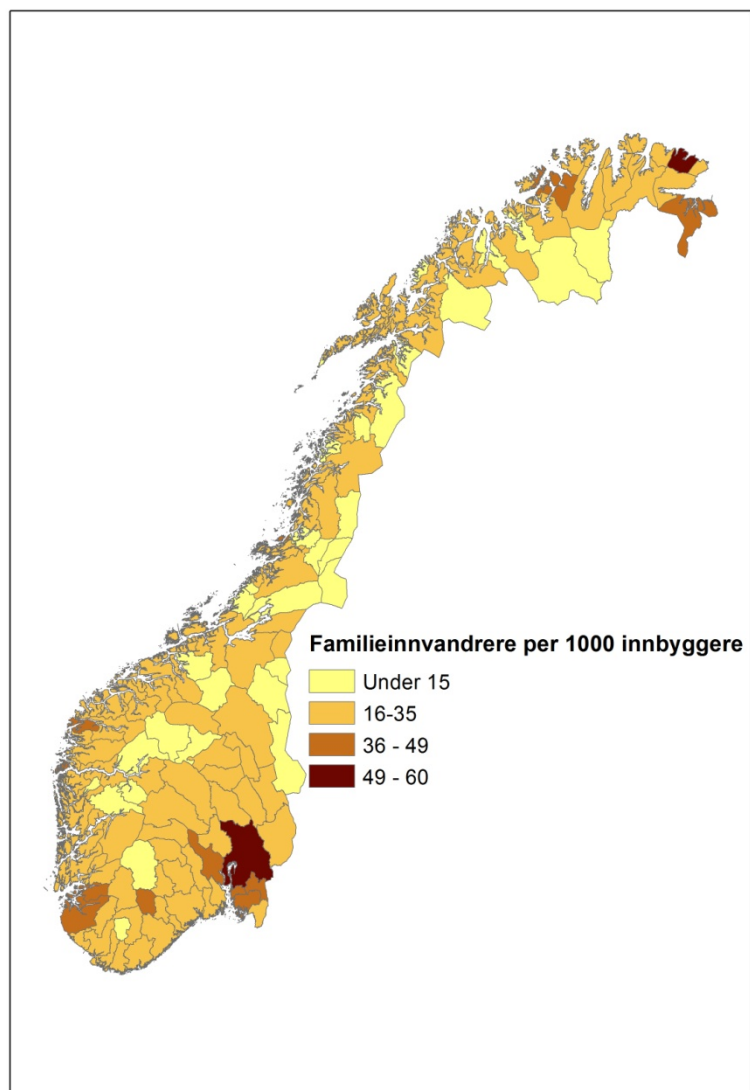
Figur 4.3 illustrerer at innslaget av arbeidsinnvandrere er høyest på Vestlandet og Finnmark. Stavanger/Sandnes, Hjelmeland, Sirdal, Austevoll, Høyanger, Bremanger, Norddal/Stranda er eksempler på regioner på Vestlandet med høyt innslag av arbeidsinnvandrere. I Midt-Norge er det øyene Hitra og Frøya som utmerker seg med høy andel bosatte arbeidsinnvandrere. I Finnmark er det BA-regionene Hasvik, Måsøy, Gamvik og Båtsfjord som utmerker seg med høy andel arbeidsinnvandrere.

Bosatte familieinnvandrere

I 2012 bodde det 129 000 innvandrere som hadde fått opphold i landet ved familiegjenforening eller familieetablering. De utgjorde dermed 3,5 prosent av alle bosatte i alderen 16-74 år.

Familieinnvandrere er en svært sammensatt gruppe. Noen har kommet til Norge for å gjenforenes med en annen innvandrer i Norge, andre har giftet seg med en person med norsk bakgrunn og da i de fleste tilfeller en mann. Mens majoriteten av arbeidsinnvandrere er menn, er majoriteten av familieinnvandrere kvinner. Fordelingen av *familieinnvandrere* skiller seg vesentlig fra *arbeidsinnvandrere* ved at svært mange av dem bor i Oslo-regionen, Drammen, Moss og Halden. I Nord-Norge har regionene Sør-Varanger, Båtsfjord og Hammerfest en andel familieinnvandrere over landsgjennomsnittet.

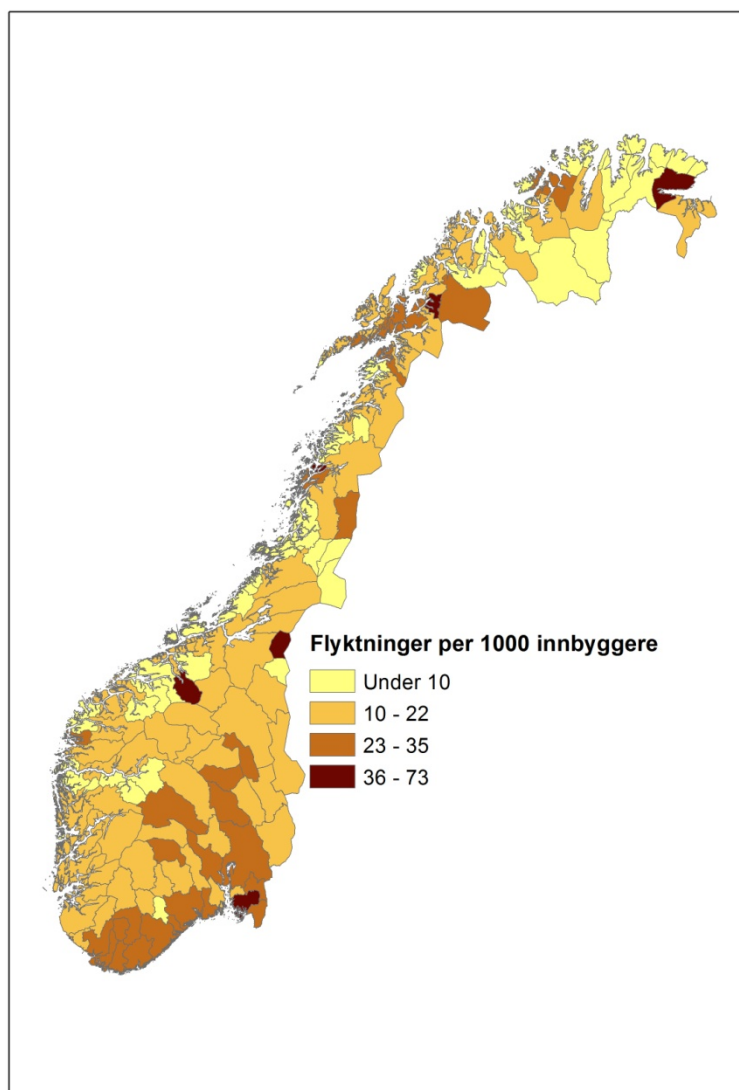
Figur 4.4 *Familieinnvandrere per 1000 i alderen 16-74 år, etter B.A-region, 2012*



Bosatte flyktninger

I 2012 bodde det 81 596 innvandrere i landet som har fått opphold som flyktninger. De utgjorde dermed 2,2 prosent av alle bosatte i alderen 16-74 år.

Figur 4.5 *Flyktninger per 1000 i alderen 16-74 år, etter B.A-region, 2012*



Figur 4.5 viser at det er spesielt regioner på Øst- og Sørlandet som bosetter over landsgjennomsnittet på 22 flyktninger per 1000 innbygger. Selv om flyktninger bosettes i mange av landets kommuner, så viser analyser av deres flyttemønster at om lag en av fire sekundærflytter til mer sentrale strøk (Stambøl 2013, Thorsdalen 2014). Regionene Halden, Sunndal, Meråker, Salangen og Vadsø har høyest innslag av flyktninger som er bosatt.

Botid

I analyser av innvandreres integrasjon på arbeidsmarkedet eller andre arenaer er betydningen av botid ofte sentral for å forstå forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere. Lengre botid øker gjerne deltakelsen i samfunnet. Det henger sammen med at innvandrere over tid har mulighet til å lære seg bedre norsk, og at de dermed får utnyttet kompetansen bedre enn de gjør umiddelbart etter innvandring.

Tabell 4.3 *Gjennomsnittlig botid for innvandrere etter kjønn og sentralitet (i år), 2012*

	Menn	Kvinner
Storbyer	12,4	12,9
Mellomstore byer	11,6	12,5
Små byer	9,7	11,0
Bygdebyer	7,9	9,7
Periferi	7,0	9,0
I alt	11,2	12,1

Tabell 4.3 viser at innvandrerkvinner i Norge i gjennomsnitt har litt lengre botid enn menn; 12,1 mot 11,2 år.

Botiden reduseres fra de mest sentrale regionene til de minst sentrale. Innvandrere i de mest perifere regionene har i gjennomsnitt 3-4 års kortere botid enn i mer sentrale strøk. Forklaringen på disse forskjellene i botid mellom ulike by og land er at innvandrere, som andre, flytter til byene. I en rapport fra SBB viser det seg imidlertid at innvandreres flyttemønster er mer sammensatt (Stambøl 2013). Arbeidsinnvandrere flytter i større grad *fra* sentrale til mindre sentrale kommuner, mens flyktninger

blir bosatt desentralisert og videreflytter *til* byene. Flyktningenes videreflytting varierer for ulike årskull, men det generelle bildet er at videreflyttingen har gått ned de senere årene (Stambøl 2013). Én analyse viser at flyktninger som bosettes i regioner med gunstig arbeidsmarked i større grad blir boende der, og at de har bedre inntekt over tid enn tilsvarende flyktninger som bosetter seg i regioner med dårligere arbeidsmarked (Godøy 2013).

Regionforskjeller i innvandreres utdanningsnivå

Offisiell statistikk viser at om lag halvparten av de over 16 år i Oslo har høyere utdanning, og Oslo har det høyeste utdanningsnivået av alle fylkene i landet. Dette er ikke noe nytt, siden flere læresteder for høyere utdanning er samlet i hovedstaden. Finnmark og Hedmark har den største andelen med grunnskole som høyeste fullførte utdanning.⁸

I hele den norske befolkningen har 29 prosent høy utdanning, mens andelen i innvandrerbefolkningen er 28 prosent. Blant innvandrere er det også en betydelig andel (21 prosent) som vi ikke kjenner utdanningsnivået til. Det skyldes dårlige registerdata om utdanningsnivå for nyankomne innvandrere. Om lag en firedel av den voksne befolkningen har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Tilsvarende andel finner vi i innvandrerbefolkningen (27 prosent). I hele befolkningen er det 43 prosent som har videregående som høyeste fullførte utdanning, mot 24 prosent innvandrere med videregående som høyeste fullførte utdanning.

⁸ SSB, Utdanningsstatistikk
<http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv/aar/2014-06-19#content>

Tabell 4.4 Befolkningen høyeste fullførte utdanning etter innvandringskategori, 16-74 år. Prosent. 2013

	Hele befolkningen	Innvandrere
Ukjent	2	21
Grunnskole	26	27
Videregående	43	24
Universitet/Høyskole	29	28
I alt	100	100
N	3 157 582	508 701

Tabell 4.4 illustrerer at andelen innvandrere med høy utdanning tilsvarer andelen i hele befolkningen. I denne sammenheng er det interessant om innvandrere med høy utdanning i større grad er bosatt utenfor de store byene og dermed bidrar til å høyne utdanningsnivået i ulike BA-regioner. For å illustrere dette har vi sett på forholdet, andel med høy utdanning i befolkningen uten innvandrerbakgrunn og andel med høy utdanning i innvandrerbefolkningen.

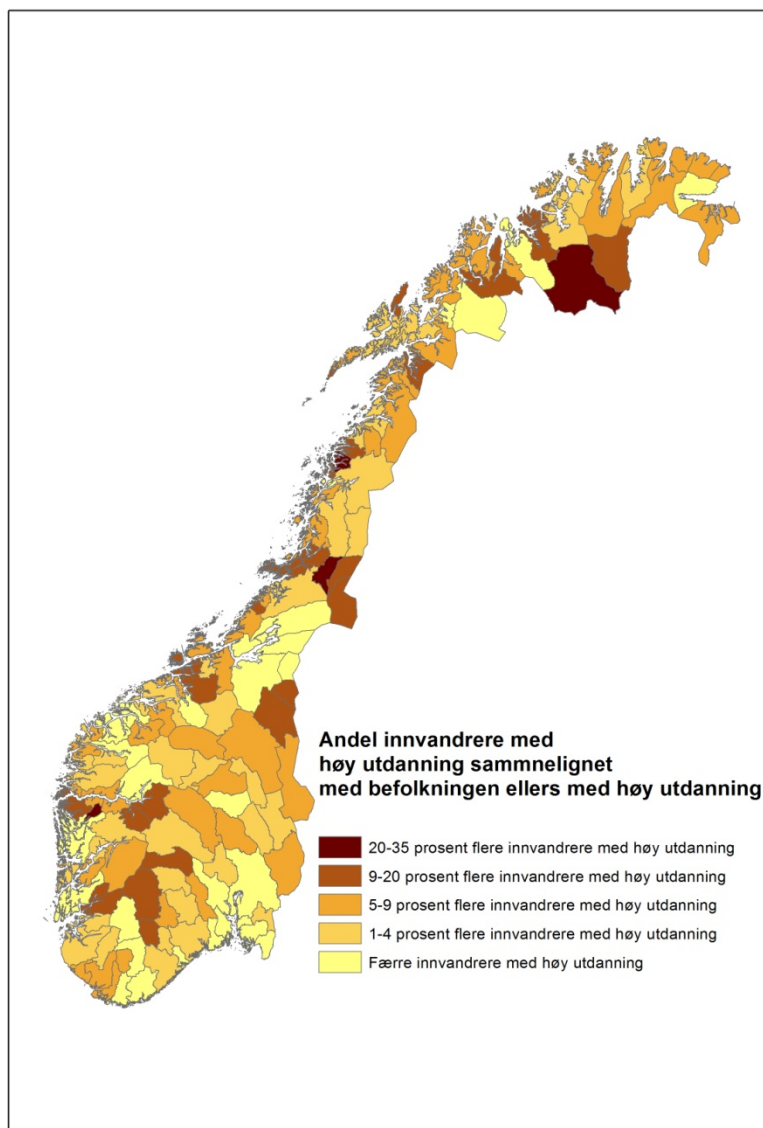
Tabell 4.5 *Andel med høy utdanning, etter sentralitet. 2013*

	Andel med høyere utdanning	
	Ikke innvandrere	Innvandrerbefolkningen
Storbyer	41	31
Mellomstore byer	28	25
Småbyer	25	27
Bygdebyer	21	24
Periferi	19	26

Figur 4.6 viser at i 129 av 160 BA-regioner er andelen innvandrere med høy utdanning høyere enn i befolkningen ellers. For hele befolkningen finner vi en høyere andel med høy utdanning i store og mellomstore byer enn i småbyer, bygdebyer og periferi. For innvandrere finner vi ikke tilsvarende fordeling. Utdanningsnivået er høyest også for innvandrere i de største byene, men i de mer perifere regionene er andelen innvandrere med høy utdanning

stabilt, og høyere enn i befolkningen uten innvandrerbakgrunn. Mens nordmenn med høy utdanning er konsentrert i de sentrale regioner, er innvandrere med høy utdanning jevnere fordelt utover landet.

Figur 4.6 *Differanse i andel med høy utdanning, mellom innbyggere med og uten innvandringsbakgrunn*



Innvandrerens sysselsetting i BA-regioner

I 2012 var om lag 2,6 millioner personer sysselsatt i Norge. 325 000 av disse hadde innvandrerbakgrunn. I løpet av de siste ti årene har innvandrere stått for to tredjedeler av *veksten* i antall sysselsatte. Mange av de nye innvandrerne som jobber i Norge er arbeidsinnvandrere. Også andre og mer etablerte innvandrergruppene i Norge har bedret sin posisjon i arbeidsmarkedet (OECD 2009). Til tross for at mange innvandrere kommer i jobb, er sysselsettingen lavere og arbeidsledigheten høyere i mange innvandrergrupper enn i majoritetsbefolkningen. Spesielt er sysselsettingen lav blant kvinner i noen landgrupper.

I 4. kvartal 2011 var 71 prosent av alle i alderen 16-74 år enten ansatt eller selvstendig næringsdrivende. For innvandrere var andelen 62 prosent, en forskjell i sysselsettingen på 9 prosent.

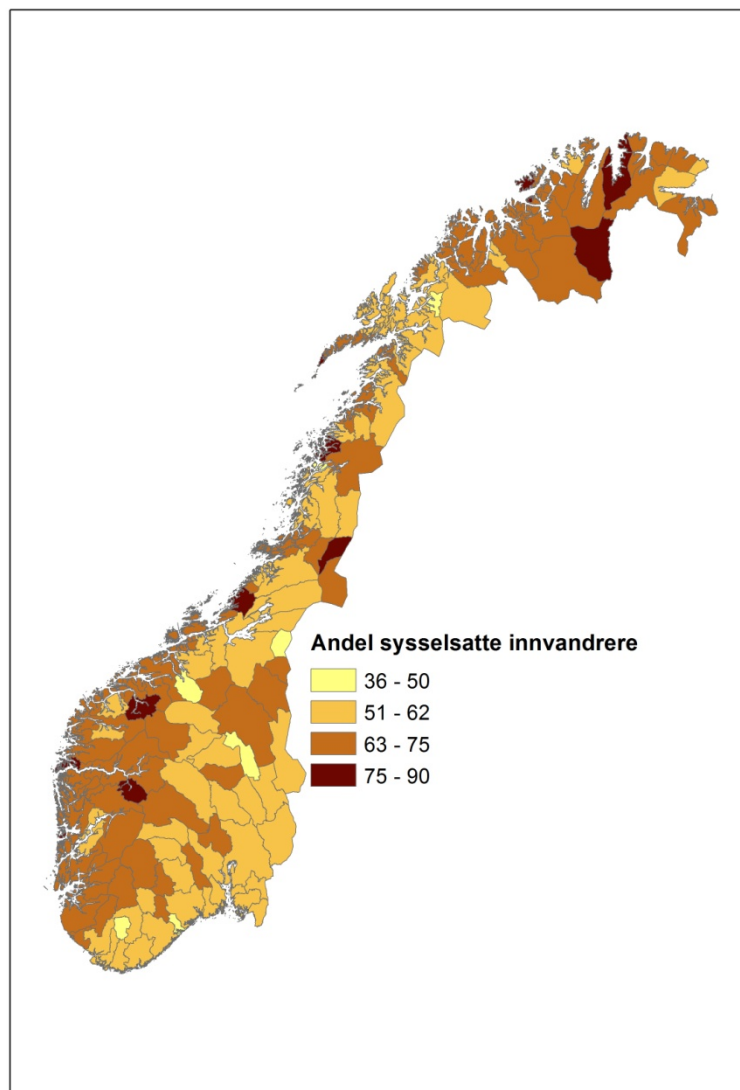
Tabell 4.6 viser at sysselsettingen blant innvandrer*menn* er like høy i distriktene som i storbyene. For innvandrer*kvinner* er sysselsettingen høyere i periferi og bygdebyer enn i mer sentrale områder. I majoritetsbefolkningen er situasjonen annerledes. Her er sysselsettingen høyest i byene, og differansen mellom kvinner og menn minst i sentrale regioner.

Tabell 4.6 *Andel sysselsatte fordelt på innvandringskategori, kjønn og sentralitet, 4. kvartal 2011*

	Ikke innvandrere		Innvandrere	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Storbyer	74,9	71,4	66,6	56,7
Mellomstore byer	71,0	66,5	63,6	54,9
Småbyer	72,5	67,3	66,2	57,2
Bygdebyer	72,9	67,5	67,9	60,0
Periferi	72,6	67,2	68,0	62,1

Det er stor variasjon i sysselsetting mellom ulike BA-regioner innenfor samme sentralitet. Figur 4. 4.7 viser andelen sysselsatte innvandrere i ulike BA-regioner. Regioner med mørkest skravur har over landsgjennomsnittet (62 prosent) sysselsatte, mens de lyseste regionene har under landsgjennomsnittet av sysselsatte innvandrere.

Figur 4.7 *Andel sysselsatte innvandrere 16 – 74 år. 4. kv. 2011*

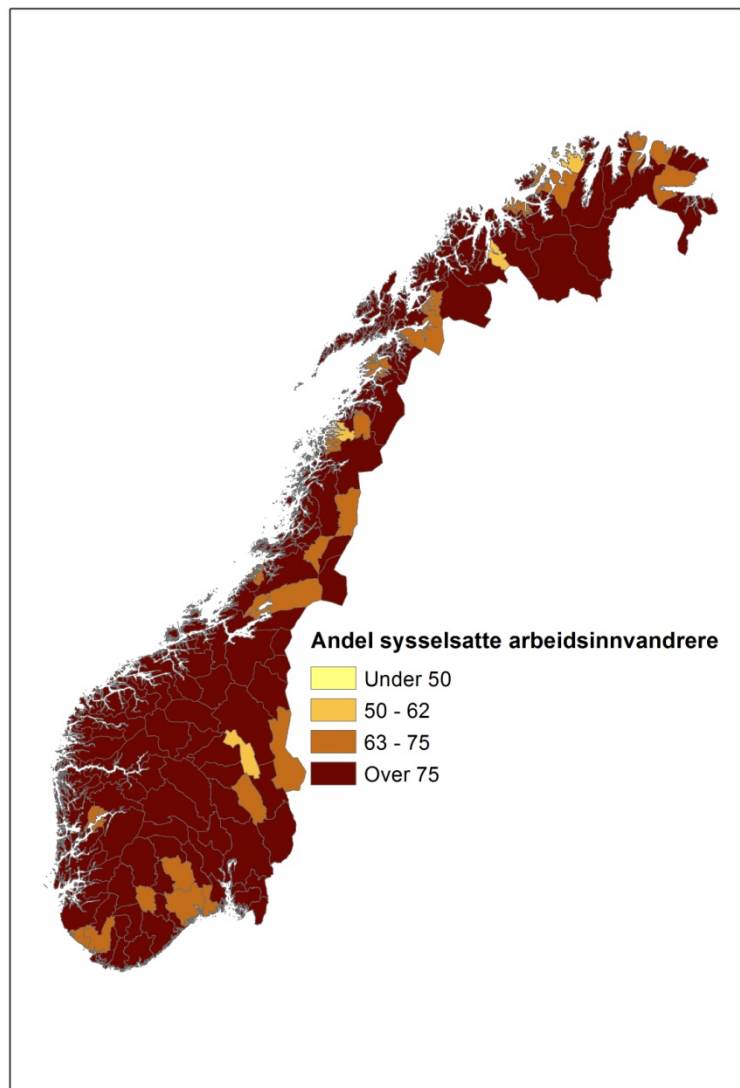


Mange av regionene på Vestlandet og i Finnmark har høy sysselsetting blant innvandrere.

På Sørlandet, Østlandet, Trøndelag, Nordland og Troms finner vi flest regioner med *lav* sysselsetting blant innvandrere.

Arbeidsinnvandrere har kommet til Norge for å jobbe. Ikke uventet (figur 4.8) er andelen sysselsatte i denne gruppa vesentlig høyere enn for hele innvandrerbefolkningen. I de aller fleste BA-regionene er andelen sysselsatte blant arbeidsinnvandrere over 77 prosent. Sysselsettingsnivået for denne gruppa er dermed også høyere enn for den øvrige befolkningen. Kartet (figur 4.8) viser at det er regionale forskjeller i andelen sysselsatte blant arbeidsinnvandrere, men det generelle bildet er at sysselsettingen er svært høy.

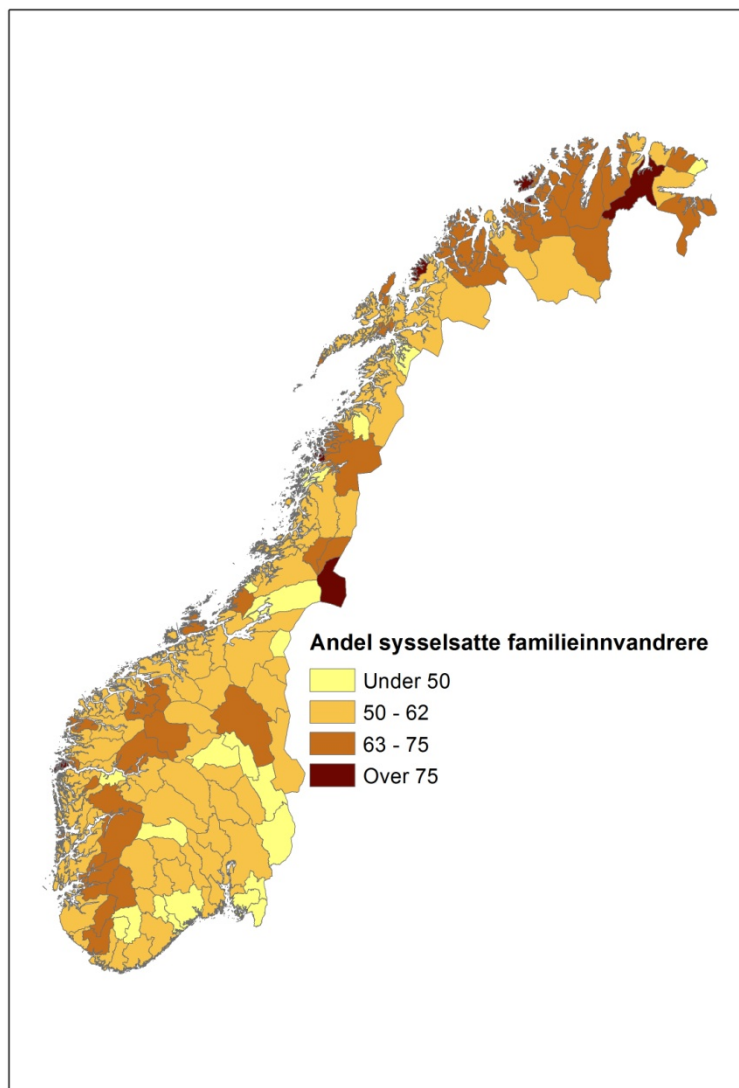
Figur 4.8 *Andel sysselsatte arbeidsinnvandrere 4. kv. 2011*



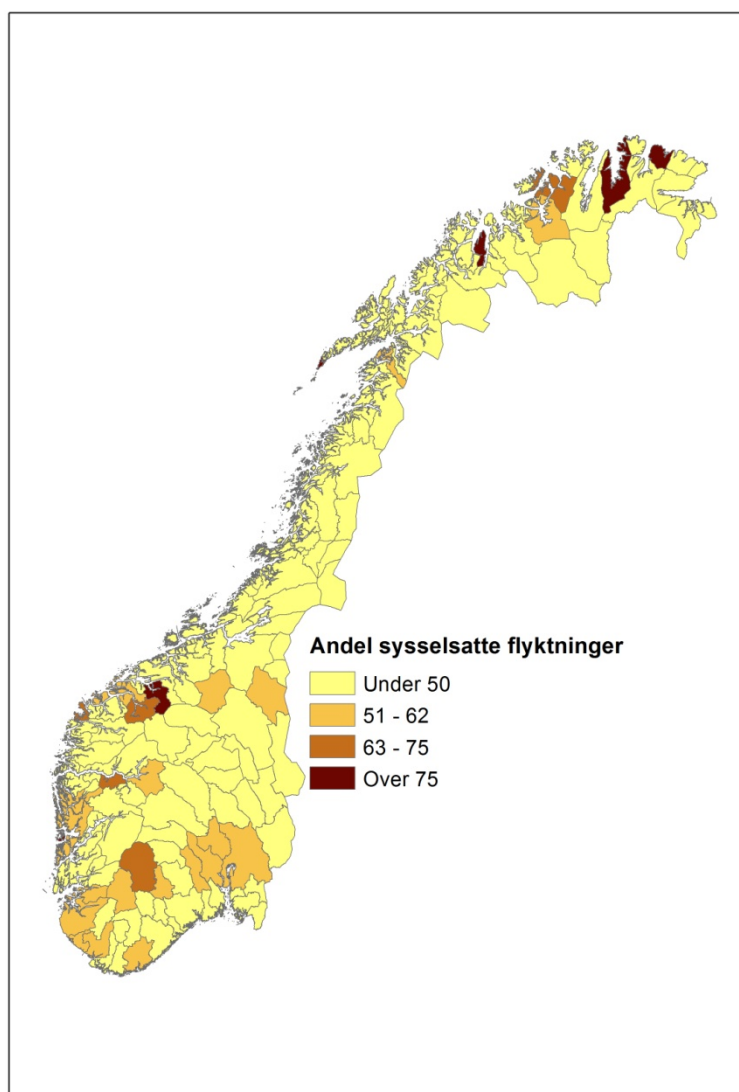
Blant familieinnvandrede (Figur 4.9) er sysselsettingen betydelig lavere enn blant arbeidsinnvandrere i de aller fleste BA-regionene. I Lierne⁹, Austevoll, Solund, Lurøy, Træna, Hasvik og Tana er andelen sysselsatte høy (over 77 prosent) blant familieinnvandrerne. Tidligere analyser viser at det er stor forskjell i sysselsetting mellom ulike kategorier av familieinnvandrere (Aalandslid og Tronstad 2010a). De som kommer til Norge for å etablere familie med en person med norsk bakgrunn kommer lettere i jobb enn for eksempel familiegjenforente til en flyktning. I denne rapporten har vi ikke gjort egne analyser av ulike undergrupper av familieinnvandrere.

⁹ I Lierne er det små tall og dermed usikre estimat.

Figur 4.9 *Andel sysselsatte familieinnvandrere, 4. kv. 2011*



Tidligere analyser av flyktninger og deres tilknytning til arbeidsmarkedet viser at andelen sysselsatte i denne gruppen er betydelig lavere enn i andre innvandrergupper (Olsen 2014). I våre data fra 4. kvartal 2011 er under halvparten (48 %) av flyktningene i alderen 16-74 år sysselsatt.

Figur 4.10 *Andel sysselsatte flyktninger. 4. kv. 2011*

I de aller fleste BA-regionene i landet er andelen sysselsatte flyktninger under 50 prosent (Figur 4.10). Enkelte BA-regioner har imidlertid høyere andeler flyktninger i jobb. I enkelte av disse er det svært få flyktninger bosatt, men Vinje/Tokke, Vik, Rauma, Norddal/Stranda, Røros, Hammerfest og Vågsøy kan likevel

framheves som kommuner med relativt høy sysselsetting blant de bosatte flyktningene.

4.2 Oppsummering

Den deskriptive analysen i dette kapitlet viser at innvandringen til Norge har økt i omfang og endret sammensetning de siste ti årene. Flyktningeinnvandringen har vært ganske stabil og utgjør en stadig mindre del av den samlede innvandringen. Arbeidsinnvandring, men også familieinnvandringen har økt betydelig de senere år.

Den rekordhøye innvandringen til Norge påvirker befolkningsutviklingen i alle deler av landet. De minst sentrale regionene har siden 2009, for første gang på flere tiår, opplevd befolkningsvekst. Denne utviklingen skyldes innvandring fra utlandet.

Analysen viser stor variasjon i innvandrerandel mellom ulike BA-regioner. Oslo har i antall og andel klart flest innvandrere, men også regioner utenfor de store og mellomstore byene har betydelig innslag av innvandrere.

Andelen innvandrere med høy utdanning er på nivå med befolkningen ellers. Utdanningsnivået blant innvandrere skiller seg likevel vesentlig fra majoritetsbefolkningen når vi fordeler den regionalt. I 129 av 160 BA-regioner er innvandrere høyere utdannet enn majoritetsbefolkningen.

Innvandrere bosatt i mer perifere regioner har kortere botid enn innvandrere i bosatt i byene. Botid gjenspeiler på denne måten det nye migrasjonsmønsteret til Norge. Stadig flere nyankomne arbeidsinnvandrere flytter dit hvor det er jobbmuligheter, dvs. i hele landet. Blant flyktninger og andre innvandrere som har kommet tidligere har mange flyttet fra distriktene til store og mellomstore byer.

5 Hvem etterspør innvandret arbeidskraft i regionene?

For at innvandrere skal komme i jobb er det viktig å fokusere på arbeidsgiverne i privat næringsliv og i kommunene. Hvem etterspør arbeidstakere regionalt og hvordan vurderer arbeidsgiverne ulike kategorier av innvandrere opp mot hverandre? Dette er tema for dette kapitlet. Men først beskrives noen mer generelle faktorer som har betydning for hvordan arbeidsmarkedet fungerer.

Innvandringspolitikkenes betydning for rekruttering

Innvandringspolitikken er nasjonal og fokuserer ikke spesielt på lokale arbeidskraftsbehov. Innvandringspolitikkenes formål er å kontrollere og begrense innvandringen. Samtidig har Norge siden 1954 vært del av et felles nordisk arbeidsmarked. Med EØS avtalen har Norge blitt del av et felles europeisk arbeidsmarked innenfor EU med fri flyt av personer, varer, tjenester og kapital. Intensjonen er at de ulike nasjonale reguleringene for arbeidsinnvandring, inkludert sesong- og spesialisttillatelser, skal være tilstrekkelig for at arbeidsgiversida kan skaffe nok arbeidskraft som treffer det lokale arbeidskrafts- og kompetansebehovet. Det kan innebære at den nasjonale politikken, med dens skille mellom det felles arbeidsmarkedet Norge inngår i og land utenfor dette, treffer noen regioners og næringers behov bedre enn andre (Sumption 2014). Flere studier har for eksempel avdekket at behandlingen av russere som tredjelandets borgere passer dårlig for arbeidsmarkedet i Nord-Norge, hvor russere anses som svært attraktive i mange lokale næringer (Søholt og Aasland 2014, Aure 2008, Kvidal 2008).

Rekruttering viktig til lite sentrale regioner

Innvandrere til Norge møter forskjellige muligheter og arbeidsbetingelser knyttet til sted og næring (Friberg m.fl. 2013,

Ødegård 2014). Bortsett fra nybosatte flyktninger, kan innvandrere flytte fritt i Norge. Arbeidsgiversida utvikler rekrutteringsstrategier for å tiltrekke relevant arbeidskraft til sine bedrifter. Dette er spesielt viktig i deler av Norge som ikke fungerer som magnet på innvandrere, slik som mange tynt befolkete områder utenfor større byområder.

Norske arbeidsgivere rekrutterer i hovedsak utenlandsk arbeidskraft fra andre nordiske land og fra EU/EØS området. 14 prosent av norske arbeidsgivere prøvde å rekruttere fra utlandet i 2012 (OECD 2014). Behovet for utenlandsk arbeidskraft og rekrutteringsstrategier er i fokus i OECDs nye rapport om Norge, «Recruiting Immigrant Workers».

Det er stor regional variasjon i behovet for arbeidskraft. Dette skyldes både demografiske forskjeller, forskjellig næringssammensetning og bedriftsutvikling i regioner med forskjellige kjennetegn. Spesielt utenfor befolkningsstette områder vil det være behov for strategier for å tiltrekke seg relevant arbeidskraft til det regionale arbeidsmarkedet. Utover endringer knyttet til en kombinasjon av utflytting av unge voksne og forgubbing, avhenger muligheter for lokal økonomisk vekst av tilflytting av arbeidskraft til både privat og offentlig sektor. I tillegg til tilbakeflyttere og norske tilflyttere ellers, er tilflyttere arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere av alle slag, deriblant familieinnvandrere som skal etablere seg med en norsk person.

Velferdsmodellen støtter opp om innvandring

Inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet må også sees i lys av kjennetegn ved arbeidsmarkedet og den norske velferdsmodellen (Tronstad 2010). I internasjonal sammenheng har Norge et høyt velferdsnivå og jevn lønnsfordeling. For personer og husholdninger med lave inntekter og mange barn er velferdsytelsene generøse, sammenlignet med mange andre land. Myndighetene fører en aktiv arbeidsmarkedspolitikk (OECD 2009), og en aktiv kvalifiseringspolitikk overfor blant annet flyktninger for at de skal bli attraktive i arbeidsmarkedet og gå over i jobb (BLD 2012-2013). Basert på den første evalueringen av introduksjonsordningen var det blant flyktninger en høyere andel menn enn kvinner som gikk over i arbeid (Djuve m.fl. 2007). Utfordringen her er særlig å lykkes med kvalifisering av flyktninger

med liten eller ingen skolebakgrunn. En annen og noen ganger overlappende gruppe, er kvinner med store omsorgsoppgaver (Djuve m.fl. 2011a). De skal kvalifiseres til et av verdens mest avanserte arbeidsmarkeder både når det gjelder kompetanse og regulering av arbeidsmarkedet. Dessuten er det sentralt at de kvalifiseres til det regionale arbeidsmarkedet hvor de er bosatt.

Høy terskel inn i arbeidsmarkedet

Tronstad (2010) peker på minst to retninger når det gjelder innvandreres muligheter i arbeidsmarkedet. På den ene siden har den høye veksten i BNP etter år 2000 ført til etterspørsel etter arbeidskraft. På den andre siden kan smal og jevn lønnsfordeling skape barrierer for mindre produktive jobbsøkere. Det er liten mulighet for å tilby sin arbeidskraft til lavere pris, innenfor det regulerte arbeidsmarkedet i Norge. Det sterke stillingsvernet som inngår i den norske velferdsmodellen kan gjøre både ansettelser og oppsigelser kostbare. Fra arbeidsgiversiden blir derfor informasjon om ulike kategorier av arbeidssøkere viktig for å redusere risiko i rekrutteringsarbeidet. Hvis innvandrere *er* eller *oppleves å være* mindre produktive vil arbeidsgivere være mer tilbakeholdne med å ansette dem. (Rogstad 2006). Lønnsomhetsvurderinger er sentrale i private selskapers rekrutterings- og kompetanseutviklingsarbeid. Bare et mindretall av bedriftene opplever det som sitt ansvar å sørge for etnisk mangfold blant de ansatte (Djuve 2005, IMDi 2006 og Midtunstad 2007 i Tronstad 2010). I offentlig sektor er situasjonen en annen. En grunn er at 70 prosent av stillingene i statlig sektor krever akademisk utdanning. I privat sektor er det ansatt flere innvandrere, men mange av disse er ansatt i yrker uten krav til utdanning.

Det private næringslivet og kommuner etterspør folk med forskjellig kompetanse. Studier viser at de to sektorene likevel både kan samarbeide og benytte lignende rekrutteringsstrategier (Rambøll 2009). Som nevnt vil kommuner i hovedsak ha behov for å rekruttere til velferdstjenester innenfor helse-, pleie- og omsorgssektor og teknisk sektor. I fylkeskommunene er det utfordringer knyttet til rekruttering til videregående opplæring og til tannhelse (Proba 2014). Kommunene skal rekruttere samme kompetanse uansett region. Privat næringsliv vil derimot ha spesifikke behov. Rekruttering til verftsindustrien krever for eksempel yrkesfaglig kompetanse, mens i fiskeforedlingsbedrifter

etterspør uformell kompetanse som evne, vilje, praksis og interesse for næringa (Angell m.fl. 2013). Som en av verdens største fiskeeksportører har marin sektor i Norge i økende grad blitt avhengig av utenlandsk arbeidskraft (Reegård m.fl. 2012). Også i andre næringer i distrikts-Norge, slik som f.eks. turist-, kjøttindustrien og landbruk har innslaget av innvandrere økt betydelig de senere år (Ødegård og Andersen 2011b). For arbeidsgivere har høy innvandring de siste ti årene betydd tilgang på arbeidskraft, og ofte billigere arbeidskraft. For skipsindustrien på Sunnmøre har arbeidsinnvandring åpenbart bidratt til større kapasitet og bedre konkurranseevne (Friberg 2013).

Rekruttering er sentralt for å få utenlandske arbeidstakere til perifere regioner i Norge. På bakgrunn av norsk forskning, har vi fokusert på rekruttering til henholdsvis private næringsliv og lokal offentlig forvaltning. I tillegg har vi tatt med forskning som inkluderer hvordan man regionalt kan tilrettelegge for ønsket kobling mellom behov for og tilbud av arbeidskraft.

5.1 Næringslivet og rekruttering

Det private næringslivet sysselsetter flest og har flere innvandrere ansatt enn offentlig sektor (Tronstad 2010). Som nevnt tidligere er en strategi å rekruttere utenlandske arbeidstakere (OECD 2014). Oljesektoren har vært mest aktiv med å benytte utenlandske rekrutteringsbyråer, fulgt av helsevesenet og industri.

Numerisk og funksjonell fleksibilitet

I næringer med svingende behov for arbeidskraft er arbeidsgiversiden opptatt av å ha tilgang til arbeidskraft tilpasset løpende behov. I en artikkel om arbeidsinnvandring bruker Ødegård Atkinsons begrepsapparat om fleksibilitet i arbeidslivet for å analysere bemanningsstrategier sett fra arbeidsgiversiden (Ødegård 2014).

Atkinson (1984) skiller mellom numerisk og funksjonell fleksibilitet. Numerisk fleksibilitet betyr at arbeidsgiver kan øke eller redusere antall ansatte eller timeinnsats i takt med svingninger i etterspørsel, produksjon, eller sesong. Med tilgang på tilstrekkelig mengde arbeidskraft, opererer bedriftene med en arbeidskraftreserve som kan skyves inn eller ut av produksjonen etter behov (buffer).

Innleid arbeidskraft, bemanningsbyråer, vikarbyråer og bruk av underentreprenører er måter å ordne dette på. Slike systemer innebærer at arbeidsgiver på kort varsel kan be de ansatte stille på jobb og de tilkalte har bare jobb og lønn når det er arbeidsoppgaver. Ordningen gjør det vanskelig å planlegge et normalt hverdagsliv og er kjennetegnet av stor økonomisk usikkerhet (Ødegård og Andersen 2011a, Rye 2012).

Funksjonell fleksibilitet handler om at arbeidstakere kan gjøre forskjellige oppgaver etter behov, i takt med etterspørsel og vridning i produksjonen. Funksjonell fleksibilitet er knyttet til en slags 'all round' kompetanse.

I studien av verftene kom det frem at østeuropeiske arbeidsinnvandrere var mindre vant til å jobbe selvstendig og ta egne initiativ til nye oppgaver. I tillegg var de mer spesialiserte, noe som betydde at de behersket færre oppgaver enn det som er vanlig blant norske verftsarbeidere. I følge bedriftsledere førte dette til behov for mer oppfølging, dårligere produksjonsflyt og lavere produktivitet (Ødegård 2014).

Økende vilje til å ansette innvandrere

Rekruttering av innvandrere til næringslivet handler om vilje til å ansette personer med slik bakgrunn. En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå viser at i perioden 2008-2012 har den gjennomsnittlige innvandrerandelen i norske virksomheter økt og den har økt mer enn innvandrerandelen i befolkningen (Horgen 2013). I samme periode har andelen virksomheter med ansatte med innvandrerbakgrunn økt fra 57 til 66 prosent. Virksomheter er her definert som både offentlige og private arbeidsplasser. Det legges vekt på tre faktorer for rekruttering av innvandrere; relevante kvalifikasjoner, tilgjengelig arbeidskraft og ev. diskriminering. Tilgjengelig arbeidskraft handler om hvor mange innvandrere som finnes i den geografiske arbeidsmarkedsregionen som bedriften rekrutterer fra. Statistisk sentralbyrå har laget en indikator for å måle endring i virksomhetenes ansettelse av innvandrere. Indikatoren måler forholdet mellom virksomhetens innvandrerandel og virksomhetens muligheter for å rekruttere innvandrere, basert på andelen bosatte innvandrere i arbeidsmarkedsregionen hvor virksomheten er lokalisert. Indikatoren måler dermed om andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i virksomheten er høyere eller lavere enn

andelen bosatte med slik bakgrunn i arbeidsmarkedsregionen, kalt for innvandrerrepresentasjon. Hvis det er likt vil indikatoren være 100. Det er store forskjeller mellom næringer og regioner. I 2012 var det virksomhetene i Møre og Romsdal som hadde høyest innvandrerrepresentasjon, med en indikator på 112. Også nabofylket Sogn og Fjordane hadde høy andel. Verftsindustrien på Vestlandet har tiltrukket seg mange arbeidsinnvandrere de siste årene. I tillegg til de to Vestlandsfylkene hadde de tre nordligste fylkene og Vestfold og Akershus indikator på over 100. Virksomhetene i Vest-Agder, Østfold og Oslo hadde lavest representasjon av innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Europa utenom EU/EØS landene med en indikator som var lavere enn 90. I artikkelen antas det at de regionale forskjellene i stor grad kan forklares med forskjeller i nærings- og sektorstruktur mellom fylkene.

Hva er relevant og attraktiv kompetanse?

Bedriftslederes interesse for å ansette personer med innvandrerbakgrunn påvirker andelen i virksomhetene. Fra den årlige IMDi undersøkelsen blant ledere kommer det frem at norske ledere mener at innvandrere har språk- og kulturkompetanse som kan komme virksomheten til gode.¹⁰ Samtidig mener de imidlertid at mangelfulle norskkunnskaper gjør at de ikke får utnyttet de ansattes ressurser fullt ut. Det er særlig innen hotell, restaurant og i tjenesteytende næringer at språk- og kulturkompetanse vektlegges. Ledere i bygg- og anlegg er mindre opptatt av at språk- og kulturkompetanse er bra for bedriften. Fra undersøkelsen kommer det frem at lederne mener at språkkompetanse både er viktig for å få jobb og for å beholde jobb.

I noen studier fra Finnmark vektlegger bedriftsledere klimakompetanse når de vurderer arbeidsinnvandrere opp mot hverandre (Kvidal 2008, Søholt og Aasland 2014). Russere fremstår som den foretrukne gruppen fordi de *kan* klima, noe som betyr at de ikke flytter på grunn av kaldt og mørkt klima. Dette er en kompetanse som få andre arbeidsinnvandrere har, det samme gjelder nordmenn fra Sør-Norge. Dessuten fremheves det at russerne har solid allmenn utdannelse og at de fremstår som stabil

¹⁰ På oppdrag fra IMDi gjennomfører Perduco AS hvert år en undersøkelse blant 2000 ledere i private bedrifter og 500 ledere i offentlige virksomheter.

arbeidskraft med relevant kompetanse. På den annen side er russere vanskelig tilgjengelig fordi Russland ikke er med i EØS-samarbeidet (Søholt og Aasland 2014).

I en studie med case fra tre kommuner i distrikts-Norge kommer det frem at arbeidsgivere, basert på erfaring, vurderer kategorier av søkere opp mot hverandre. Noen hevder for eksempel at de heller vil ansette «topp motiverte» utlendinger enn «kravstore» nordmenn. Det kan bidra til å forklare at rekruttering gjennom ansattes etniske/hjemlands nettverk har utviklet seg til en rekrutteringsstrategi i noen bedrifter. Samtidig hevdes det fra både arbeidsgivere og ansatte at de som er ansatt behandles likt med hensyn til lønn, arbeidstid og arbeidsoppgaver (Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

Formaliserte eller skjønnsbaserte ansettelsesprosesser

Mangfoldige studier internasjonalt og i Norge har vist at diskriminering bidrar til å forme innvandreres muligheter i arbeidslivet (Midtbøen 2013, Rogstad 2000). Forklaringer på diskriminering må imidlertid søkes på ulike nivåer. Mange arbeidsgivere kopler sammen utenlandske navn med stereotypier som at innvandrere for eksempel behersker norsk dårlig, og har utdanning fra utlandet. Avhandlingen til Midtbøen tyder også på at hvem som blir innkalt til jobbintervju henger sammen med formalisering av ansettelsesprosessen. Formaliserte ansettelsesprosesser er bedre til å sikre likebehandling enn ansettelser basert på skjønn. Skjønn gir i mye større grad rom for beslutninger basert på stereotypier, og dermed diskriminering. Dette betyr blant annet at diskriminering er langt mer utbredt i privat sektor enn i offentlig sektor, i følge Midtbøen. Felteksperiment viste at det var 25 prosent mindre sjanse til å bli innkalt til jobbintervju for søkere med pakistansk bakgrunn, sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med norsk navn.

Diskriminering er selvsagt et problem for dem som blir utsatt for det. Men det er også et problem for norske virksomheter fordi de går glipp av kvalifisert arbeidskraft. Hvordan slik forskjellsbehandling slår ut i virksomheter i distrikts-Norge hvor det er mangel på arbeidskraft vet vi ikke. I intervjuer med ledere i noen private virksomheter i distrikts-Norge, kom det frem varierende og i noen tilfelle manglende kunnskap om flyktningers og familieinnvandreres relevans for det lokale arbeidsmarkedet. I

praksis betydde det at arbeidsgivere i stor grad overså denne muligheten for lokal arbeidskraft. (Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

Dårligere arbeidsbetingelser

Selv innvandrere som er attraktive i arbeidsmarkedet på den måten at de «holder hjulene i gang» i områder og næringer hvor det er vanskelig å skaffe innenlandsk arbeidskraft, får ofte andre arbeidsbetingelser enn nordmenn. Forskning om inkorporering av arbeidsinnvandrere i arbeidslivet tyder på at forskjeller mellom næringer og regioner spiller en vesentlig rolle for arbeidsbetingelsene (Friberg m.fl. 2013).

Bransjestudier viser for eksempel at arbeidsinnvandrere i verft, i likhet med byggebransjen, i hovedsak er innleid gjennom bemanningsbyråer og underleverandører. De lønnes etter minstesatsene i tariffavtalene, noe som er godt under det som er vanlig for fast ansatte, hovedsakelig norske arbeidere. Et annet forhold som verftene var opptatt av var fleksibilitet når det gjaldt arbeidstid. Både i verft og i andre næringer med svingninger i etterspørsel jobber mange innleide på «Nordsjøturnus».¹¹

Hotell, fiske- og kjøttindustrien ansetter i større grad arbeidsinnvandrere i midlertidige stillinger og av og til i faste stillinger, i kombinasjon med innleie (Ødegård og Andersen 2011a). Ansatte i bemanningsbyråer kan oppleve at de bare får lønn når de faktisk har jobb. Dette slår dårlig ut for hotellarbeidere på turistdestinasjoner med få gjester på ukedagene (Henningsen m.fl. 2015). Bruk av innleid arbeidskraft varierer med type næring. I en studie av fiskeforedlingsindustrien finner Angell (2011) at ingen av bedriftene i denne undersøkelsen benyttet innleid arbeidskraft fra utleiebyråer.¹² De utenlandske ansatte hadde de samme formelle rettighetene som de norske.

Studien om hva som får innvandrere til å bli boende i distrikts-Norge bekrefter at innvandrere har mindre regulerte arbeidsforhold (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Fra informantene i de tre casekommunene kommer det frem at få hadde faste

¹¹ Nordsjøturnus betegnes av lange vakter, ofte 12 timer og lange arbeidsperioder for så å ha lengre friperioder.

¹² 41 fiskeforedlingsbedrifter deltok i en spørreundersøkelse. Det ga en svarprosent på 32. Kvalitative intervjuer med bedriftsledere, kunnskapssektoren og fagforening.

fulltidsjobber og få hadde jobber i tråd med tidligere utdanning/yrkeserfaring. Det varierte mellom midlertidige ansettelser, fulltid og deltid. Noen jobbet mye overtid, eller hadde flere jobber for å få etablert seg i Norge, blant annet med eget hus. Flere arbeidet innen yrker hvor fagutdanning ikke var etterspurt, slik som i butikker, rengjøring og manuelt fabrikkarbeid. På den annen side ble arbeidet opplevd som meningsfylt i seg selv, eller som et mulig springbrett til bedre betalte og mer interessante jobber.

Permitteringer og ansettelser i sesongbetonte bedrifter ble imidlertid sett på som en stor utfordring da det ikke ga forutsigbar inntekt. Det finnes foreløpig lite komparativ kunnskap om innvandreres faktiske posisjon og arbeidsvilkår i ulike deler av næringslivet og i regioner utenfor Oslo.

5.2 Rekrutteringsstrategier - kommune

Kommunene har en sentral rolle i regionene, både som lokalsamfunnsutvikler, som arbeidsgiver og som tjenesteyter. Som arbeidsgiver har kommunal og fylkeskommunal sektor et stort behov for rekruttering og er blitt mer avhengige av rekruttering fra et internasjonalt arbeidsmarked. Dette gjelder i sær i helse- og omsorgssektoren. En studie fra Nord-Vestlandet viser imidlertid at det foreløpig er ansatt relativt få innvandrere i offentlig sektor, sammenlignet med privat næringsliv i samme område (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Yttredal 2011). Med henvisning til NIFU Step, fremheves det også at det er store forskjeller mellom ulike deler av landet når det gjelder ansatte med innvandrerbakgrunn i helse- og omsorgssektoren. Sentrale kommuner som Oslo og Akershus har relativt mange ansatt, det har også Finnmark, mens fylker som Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal ligger i den andre enden av skalaen. Et sentralt spørsmål fremover for vestlandskommuner med mange arbeidsinnvandrere, er derfor hvordan de vurderer potensialet knyttet til medflyttende eller tilflyttende ektefeller.

Usikre kommuner

Bak behovet for rekruttering av innvandrere til en kommune eller en bedrift ligger ofte sammensatte problemstillinger. Det handler om å få tilstrekkelig med folk (kapasitet), og folk med riktig kompetanse til å fylle de ledige stillingene, og folk som kan passe

inn i det lokale behovet for fleksibilitet/stabilitet. I studien fra Nord-Vestlandet tolkes mangel på langsiktig rekrutteringsstrategi i kommunene rettet mot utenlandske ektefeller til nordmenn, ektefeller til arbeidsinnvandrere og flyktninger som at kommunene er usikre på hvordan de skal gå frem. Et annet forhold som trekkes frem er knyttet til nødvendig kompetanse i helse- og omsorgssektoren. Det sies at med mange innvandrere med forskjellig bakgrunn og med manglende bruker- og pasientforståelse, kan resultatet bli en ekstrabelastning for det resterende personalet og dermed mindre produktivt for kommunen, i alle fall på kort sikt (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Yttredal 2011).

Så langt viser flere studier at få kommuner har sett rekrutteringspotensialet i ektefeller og familiemedlemmer til lokale kommunale tjenester (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Yttredal 2011, Søholt, Aasland, m.fl. 2012)¹³. I studier fra Nord-Vestlandet kommer det frem at utenlandske ektefeller til norske menn er den gruppen som har høyest sannsynlighet for fast ansettelse i kommunene, foran rekrutterte arbeidsinnvandrere. Færre kommuner rekrutterer blant medflyttere til arbeidsinnvandrere og flyktninger (Hanche-Olsen 2011). Her kan det således ligge en lokal arbeidskraftreserve.

I rapporten om offentlig sektors møte med arbeidsinnvandrere er det også undersøkt hvorvidt de regionale høyskolene bidrar til kompetanseheving ved å rekruttere og utdanne innvandrere fra regionen innen helse- og sosialfag (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Yttredal 2011). Det fremkommer ingen spesielle strategier, men fra Sogn- og Fjordane kommer det frem at de utenlandske studentene i hovedsak har hatt afrikansk eller øst-europeisk bakgrunn og som oftest har vært gift med norske menn.

¹³ Undersøkelsen til Hanche-Olsen m.fl. 2011 bygger på en survey til personalansvarlige i alle kommunene på Nord-Vestlandet. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer. Undersøkelsen til Søholt m.fl. 2012 består av casestudier i tre kommuner basert på registerdata, feltarbeid med intervjuer av lokal elite samt innbyggere med flyktninge- og arbeidsinnvandrerbakgrunn.

5.3 Oppsummering

Forskningen vi har gått gjennom viser at bevissthet om rekruttering og rekrutteringsstrategier av innvandrere er sentralt for å få tilstrekkelig og relevant arbeidskraft til regioner og næringer utenfor sentrale områder. Dette gjelder både offentlig sektor og privat næringsliv.

Et perspektiv som er lite belyst er hvordan innvandringspolitikken legger føringer for arbeidslivets rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. EU/EØS-markedet har gitt nye muligheter, samtidig som tersklene for å rekruttere fra andre verdensdeler oppleves som høye og byråkratiske. Dette gir seg særlig utslag i Nord-Norge hvor russisk arbeidskraft ofte oppleves som mer stabil og attraktiv enn arbeidskraft fra EU/EØS-området. Vi har ikke kommet over studier som har problematisert et eventuelt spenningsforhold mellom innvandringsregulering og regioners behov for tilflytting.

Vi har heller ikke funnet mye forskning om hvordan den nasjonale sektorpolitikken på feltene arbeid, integrering og regional utvikling blir omsatt på lokalt/regionalt nivå.

Numerisk og funksjonell fleksibilitet

Åpningen av EU/EØS-markedet har ført til at næringslivet i stor grad har muligheter for å få dekket sitt behov for arbeidskraft når det gjelder kapasitet og fleksibilitet. Når det gjelder funksjonell fleksibilitet tyder noen studier på at denne har vært mindre fordi utenlandske arbeidstakere har vært mer spesialiserte og mer vant til autoritær ledelse. Denne type ulik arbeidskultur krever mer oppfølging, noe som igjen kan gi mindre produktivitet.

Næringslivet og rekruttering

EU/EØS-tilpasning har ført til at deler av næringslivet har fått et helt nytt marked for å søke arbeidskraft, noe som igjen har gitt insitament for bedriftsutvikling. Viktig for næringslivet er å benytte rekrutteringsstrategier som bidrar til at de får relevant arbeidskraft på betingelser som passer bedriften. For næringer med store svingninger i produksjon, sesong og etterspørsel har det ofte betydd midlertidig ansatte rekruttert gjennom bemanningsbyråer, innleie, underentreprenører m.m. Også rekruttering gjennom etniske nettverk har vært viktig. I noen studier blir det antydnet at

massiv rekruttering gjennom slike kanaler kan bidra til at lokal arbeidskraft, folk oppvokste på stedet og familieinnvandrere blir oversett. Det antydes også at det kan oppstå konkurranseforhold mellom ulike kategorier av arbeidstakere, særlig blant dem med lav kompetanse.

Kommuner og rekruttering

Kommuner kan rekruttere arbeidskraft på minst to måter. For det første kan de rekruttere arbeidstakere som vil slå seg ned og bli del av lokalsamfunnet. Dette kan være ledd i arbeid for å øke befolkningsgrunnlaget koplet med arbeid for å skaffe arbeidstakere til lokal offentlig sektor og til næringslivet. Kommuner som har lyktes med dette har satset på et godt velkomstapparat og har satset bredt.

Andre studier viser at kommuner har manglet langsiktige rekrutteringsstrategier. Det antydes at kommunene har vært usikre på hvordan de skulle gå frem for å rekruttere innvandrere som bor i kommunen, blant annet innvandrete ektefeller til både nordmenn og til innvandrere av alle slag. Derneft har det vært bekymringer for at ansatte i helse- og omsorgssektoren med utenlandsk bakgrunn kan medføre ekstra belastninger for det resterende personalet. I samme studie kommer det heller ikke frem strategier for kompetansetilpassing rettet mot lokale innvandrere via de lokale høyskolene.

Interesse for å ansette innvandrere

Antall og andel ansatte med innvandrerbakgrunn i Norge har økt voldsomt. Studier av innvandrerrepresentativitet i arbeidsmarkedet viser at denne er høy, og høyest i deler av distrikts-Norge.

Tilbudet på arbeidskraft har bidratt til at arbeidsgiversiden til en viss grad kan vurdere kategorier av innvandrere opp mot hverandre. I denne sammenheng blir både formell og uformell kompetanse og antatt tilpasningsdyktighet vurdert. Mens noen frykter at mangelfull språk- og kulturkompetanse kan bidra til at arbeidskraften ikke blir godt nok utnytta, viser andre studier at arbeidsgiverne mener at slik kompetanse er bra for bedriften. Dette blir blant annet trukket frem som et fortrinn for å ansette russere i Nord-Norge.

Negativ forskjellsbehandling og utestengning av arbeidstakere med innvandrerbakgrunn kan bety at kommuner, regioner og næringer går glipp av relevant arbeidskraft. Det kan igjen påvirke muligheter for lokal/regional økonomisk utvikling.

6 Hva finnes av tilgjengelig arbeidskraft i regionene?

Både befolkningsutvikling og økonomisk utvikling i mindre sentrale regioner er avhengig av at noen vil flytte til, bo i og jobbe i disse regionene. Hvordan deltar den voksne innvandrerbefolkningen i disse regionene i arbeidslivet? Hva er forskjellene mellom regionene?

Dette kapitlet starter med å vise *forskjeller* i innvandreres sysselsetting når det gjelder oppholdsgrunnlag, landbakgrunn, kjønn og hvor i landet de bor. Deretter trekker vi frem etablerervirksomhet blant kvinner med innvandrerbakgrunn, før vi diskuterer muligheter for bruk av medbrakt kompetanse og sosial mobilitet.

Yrkesdeltakelse varierer med landbakgrunn

Sysselsettingen blant innvandrerbefolkningen varierer med landbakgrunn og dermed også i stor grad med innvandringsgrunn (arbeidsinnvandrer, flyktning og gjenforening med disse) (Olsen 2013c). Tall fra siste kvartal 2013 viser at innvandrere fra Norden, Vest-Europa utenom Tyrkia og fra EU-land i Øst-Europa har høyere sysselsetting enn befolkningen uten innvandrerbakgrunn (69,5 %). Blant innvandrere fra Norden er 76,3 prosent sysselsatt. Innvandrere fra alle andre verdensdeler har lavere sysselsetting, og sysselsettingsandel er lavest blant innvandrere fra Asia (55,2 %) og fra Afrika (41,9 %).

Yrkesdeltakelse varierer med *hvor* i landet innvandrerne bor

Statistikken over yrkesdeltakelse viser at innvandrerbefolkningens sysselsetting varierer med hvilket fylke de bor i (Olsen 2013c). Rogaland og Møre og Romsdal hadde høyest sysselsetting blant innvandrere, med henholdsvis 69,4 prosent og 68,9 prosent i 2013.

Det samme var tilfellet i 2009, men da hadde Finnmark enda høyere sysselsetting blant innvandrere (BLD 2011). Telemark og Østfold var de to fylkene med lavest andel sysselsatte innvandrere, henholdsvis 55,1 og 55,7 prosent i 2013 (Olsen 2013c). Sør-Trøndelag hadde sterkest vekst i andelen sysselsatte innvandrere med 2 prosentpoengs oppgang fra 2012 til 2013, mens det var omvendt i Nord-Trøndelag med 2,2 prosentpoeng nedgang. NOU 2011:7 om Velferd og migrasjon viser at sysselsettingen blant innvandrere er høyere i lite sentrale kommuner enn i sentrale kommuner, og høyere i små kommuner der hvor andelen innvandrere er lav (BLD 2011). Se også figurene 4.8 til 4.11 foran.

Stor variasjon i ledighet blant innvandrere mellom regioner

For å få frem potensialet for økt sysselsetting i regionene tar vi også med noen tall over ledighet i prosent av arbeidsstyrken, langtidsledighet og tall over innvandrere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet fordelt på fylker (Olsen 2013a, Horgen 2014). Den siste gruppen beskrives som verken i arbeid, utdanning, ikke registrert arbeidsledig eller registret som mottakere av helserelaterte ytelser eller trygd fra NAV. Denne gruppen omfatter blant annet hjemmeværende som tar vare på barn og familie og kan være den vanskeligste å motivere for arbeid.

Ledighet i prosent av arbeidsstyrken og langtidsledighet (6 mnd. eller mer) for 2011-2012 viser mindre regional variasjon i den øvrige befolkningen enn i innvandrerbefolkningen. Mens ledigheten i prosent av arbeidsstyrken varierer mellom 1,2 prosent (Rogaland) og 2,8 prosent (Finnmark) i den øvrige befolkningen, er nivået høyere og variasjonen større i innvandrerbefolkningen. Som i den øvrige befolkningen er ledigheten i innvandrerbefolkningen lavest i Rogaland, 4,3 prosent, men dette er likevel 3,5 ganger høyere enn i den øvrige befolkningen. Ledigheten i innvandrerbefolkningen er høyest i Østfold, med 9,7 prosent.

En relativt høy andel av de ledige er langtidsledige både i den øvrige befolkningen og i ulike grupper av innvandrere. I innvandrerbefolkningen varierer andelen *langtidsledige av de ledige* med mellom 52,1 prosent i Østfold og 37,3 i Troms. I landgruppe 1 er derimot langtidsledigheten høyest i Hedmark (56 %) og fortsatt lavest i Troms (31,1), som den også er for landgruppe 2

(42,5 %).¹⁴ For landgruppe 2 er langtidsledigheten høyest i Sogn og Fjordane (56,6 %), samtidig som innvandrerepresentasjonen i virksomhetene i fylket var høy.

En studie av lavkonjunktoren i Norge under finanskrisa viste at arbeidsledigheten økte dramatisk blant øst-europeiske arbeidsinnvandrere, særlig fordi de jobbet i konjunkturutsatte næringer. Svært mange av dem som mistet jobben kom likevel raskt tilbake i jobb (Bratsberg m.fl. 2014).

Blant dem som har svak tilknytning til arbeidslivet finner vi også geografiske forskjeller og vesentlig variasjon i fht. landbakgrunn. For det første, mens 16 prosent av innvandrerbefolkningen har svak tilknytning til arbeidslivet, er andelen 4 prosent i den øvrige befolkningen. Når det gjelder hvor i landet innvandrerbefolkningen med svak tilknytning til arbeidslivet bor, er det relativt jevnt fordelt. Likevel, andelen innvandrere med svak tilknytning til arbeidslivet av alle innvandrere i de enkelte fylkene er lavest i de tre nordligste fylkene, der det varierer mellom 13,2 prosent i Finnmark og 15,6 prosent i Troms. Dette kan enten forklares med at en større andel av innvandrerbefolkningen i disse fylkene er del av arbeidsstyrken, eller med at de som opplever svak tilknytning til arbeidslivet har flyttet. Høyest andel finner vi i Oslo (18,3 %). Ikke overraskende varierer andelen med svak tilknytning til arbeidslivet både mellom personer med forskjellig landbakgrunn, mellom kjønn og mellom fylker. Personer med bakgrunn fra EU-land i Øst-Europa er landgruppen med lavest andel med svak tilknytning til arbeidslivet. Andelen er lavest i Sogn og Fjordane (12,6 %) og høyest i Oslo (19,3 %). Det er også relativt høyt i Akershus og Troms. Personer fra Afrika har høyest andel med svak tilknytning til arbeidslivet, men her er andelen høyest i Hedmark med 28,6 prosent, etterfulgt av Oppland og Vestfold før Oslo. Lavest andel innvandrere fra Afrika med svak tilknytning til arbeidsmarkedet finner vi i Aust-Agder (16,7 %), etterfulgt av Akershus og Finnmark.

¹⁴ Landgruppe 1: EU/EFTA land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand
Landgruppe 2: Europa utenom EU/EFTA, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand.

Flere forklaringer på regionale forskjeller

Mulige forklaringer på de regionale forskjellene i sysselsetting, ledighet, langtidsledighet og svak tilknytning til arbeidsmarkedet kan være flere. Aktuelle faktorer er næringsutvikling, lokalt behov for arbeidskraft, arbeidsgivers interesse for å ansette innvandrere, innvandrernes kompetanse, innvandreres forventninger om jobb og bosettingspolitikken for flyktninger. Flyktninger blir bosatt etter andre kriterier enn arbeidsmuligheter. Den relativt lave andelen personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet blant personer med afrikansk bakgrunn i Aust-Agder, Akershus og Finnmark kan muligvis forklares med at man har lyktes med god og tilpasset kvalifisering i introduksjonsprogrammene i kommunene i disse fylkene. En annen forklaring kan være at man har lyktes med å bygge opp om flyktningenes egen motivasjon for arbeid (Tronstad 2014), eller at denne kategorien av flyktninger har flyttet.

6.1 Kjønn

Det er vel dokumentert fra Statistisk sentralbyrå at sysselsettingen er lavere blant kvinner med innvandringsbakgrunn enn blant menn, og lavere blant noen kategorier av kvinner med innvandrerbakgrunn enn blant andre. I fjerde kvartal 2013 var 57,7 prosent av kvinner med innvandrerbakgrunn (15-74 år) sysselsatt mot 67,9 prosent av mennene (Olsen 2013c). I befolkningen totalt var sysselsettingen blant kvinner også lavere enn blant menn, men forskjellene var mindre med 65,6 prosent mot 71,4 prosent.

Når det gjelder svak tilknytning til arbeidslivet i innvandrerbefolkningen (se avsnittet over), så er over halvparten i denne gruppen kvinner, 59 prosent. Ser vi på kjønnene for seg, var andelen blant innvandrerkvinner 20 prosent i 2011, mens den var 13 prosent blant menn. Videre var flertallet av kvinnene gift, hadde barn og/eller mottok forsørgerytelser, mens flertallet av mennene var ugift (Horgen 2014).

Spesielt utsatt – noen grupper av kvinner

En spesielt utsatt gruppe blant nyankomne flyktninger er kvinner med liten utdanning og store omsorgsoppgaver (Djuve m.fl. 2011a). Mange mangler tidligere erfaringer med lønnsarbeid. Dette gjelder særlig kvinner fra Afghanistan, Somalia og Irak. Det er mange og sammensatte grunner til at denne gruppen kvinner har

en lav overgang til arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Det handler både om kvinnenenes medbrakte kompetanse, deres holdninger og forventninger til å delta i arbeidslivet, deres familieforpliktelser, den kvalifiseringen de møter gjennom introduksjonsprogrammet og tilgjengelige arbeidsplasser. Forskerne foreslår både endret innhold i introduksjonsprogrammet, samarbeid med helsevesenet, mer helhetlige løsninger og bedre samarbeid med NAV. Samarbeidet med NAV vanskeliggjøres blant annet fordi det er liten tilgang på NAV-kurs som er tilpasset målgruppen. Selv om en lav andel av disse kvinnene blir aktive i arbeidslivet, mener forskerne det er viktig å ha fokus på at introduksjonsprogrammet kan ha verdi både for dem og for samfunnet, fordi det kan gjøre kvinnene bedre rustet til å møte hverdagslivets utfordringer, forstå samfunnet de lever i og følge opp barn i barnehage, skole og fritid. Denne rapporten bygger på blant annet kvalitative data fra ti kommuner, men har ikke diskutert om det er lettere eller vanskeligere for denne kategorien av kvinner i ulike typer av kommuner eller regioner. En nyere studie bekrefter store kjønnsforskjeller i overgang til arbeid/utdanning blant flyktninger (Enes 2014), se også kapittel 7.

Familieinnvandring – sysselsettingen øker over tid

Muligheten for familieinnvandring har spilt en stor rolle for utenlandske kvinners mulighet til å komme til Norge (Aalandslid og Tronstad 2010b). I perioden 1990 – 2008 var 40 prosent av de som kom utenfra Norden familieinnvandrere. Det var dermed den største enkeltgruppen av innvandrere, større enn både arbeidsinnvandrere og flyktninger. Blant familieinnvandrerne var to av tre kvinner. Tre av fire voksne var kvinner. Voksne familieinnvandrere kan deles i to grupper; De som kommer for *familegjeforening* og de som kommer for å *etablere* ny familie. Familieinnvandrere har lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrere i den første tiden etter innvandring, men sysselsettingen øker med økende botid. Dette henger blant annet sammen med at både kvinner og menn som familieinnvandrer kommer for andre grunner enn arbeid, og bosetter seg der hvor referansepersonen bor, og ikke der det er behov for deres kompetanse (Aure 2013). I følge Aalandslid og Tronstad (2010b) øker sysselsettingen som nevnt med botid.

Høyest sysselsetting hadde menn som innvandret for å etablere familie med en norskfødt med innvandrerforeldre, 81 prosent i 2008. Lavest deltakelse i arbeidslivet fant man tilsvarende hos kvinner som innvandret for å etablere familie med en norskfødt mann med innvandrerforeldre. I denne gruppen var 38 prosent sysselsatte i 2008.

Norsk partner fremmer kvinners sysselsetting

Kvinner som etablerer seg med menn uten innvandrerbakgrunn har størst sjanse for å bli sysselsatt blant familieinnvandrete kvinner (67 prosent). Sjansen er nesten dobbel så stor sammenlignet med en kvinne som innvandrer for å etablere seg med en flyktning (38 prosent). Det at kvinner som gifter seg med menn med majoritetsbakgrunn over tid får høy sysselsetting kan skyldes at de lærer raskere norsk. Dessuten at de ofte får mulighet til å ta del i lokale sosiale nettverk med familie, venner og kjente uten innvandrerbakgrunn. Deltakelse i slike nettverk kan bidra til en lettere vei inn i arbeidsmarkedet. Sysselsetting blant familieinnvandrere varierer også med hvor i landet de bor, som vist i figur 4.10. I noen BA regioner, særlig i Nord-Norge, er andelen sysselsatte familieinnvandrere over 77 prosent.

De tre største gruppene som innvandret for å etablere seg med en person uten innvandrerbakgrunn i 2008 kom fra Thailand, Filippinene og Russland. Majoriteten var kvinner. I 2014 hadde gruppene økt betraktelig. Gruppen fra Filippinene var nesten doblet (14.487).¹⁵ Rapporten det vises til over har ikke fordelt familieinnvandrerne geografisk. Vi vet imidlertid at kvinner fra disse landene har etablert seg med menn over hele landet, selv om antallet er høyest i Oslo og Akershus.¹⁶ Blant familieetablerere fra Russland, er relativt flere bosatt i de nordligste fylkene enn i andre fylker i distrikts-Norge. Russiske innvandrere til Finnmark er i hovedsak kvinner og kommer primært fra nærområdene i den russiske Barentsregionen (Kvidal 2008).

¹⁵ Statistikkbanken 20.11.2014. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

¹⁶ Statistikkbanken 20.11.2014. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fordelt på fylke.

Kjønne forventninger

En studie om høyt utdannede familie-etablerere i Tromsø gir flere nyttige innsikter om denne gruppens innpass i arbeidsmarkedet (Aure 2013). For det første trekkes betydningen av kjønne forventninger frem. Det bidrar til å legitimere at kvinner kan bli hjemmевærende med barn, mens forventningene til menn er at de raskt blir hovedforsørgere. Det bidrar til at menn raskere kommer inn i en prosess med å gjøre egne kvalifikasjoner relevante i den lokale kompetanse- og arbeidsmarkeds konteksten. Kvinner kan derimot opparbeide seg ekstra ulemper ved å bli økonomisk uavhengige. Samtidig kan det å være hjemme med barn bidra til å fjerne dem fra det kvalifiserte arbeidsmarkedet. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser (IMDi 2008). Til forskjell fra arbeidsinnvandrere som i større grad velger sted knyttet til arbeidsmuligheter (Røed 2011), må familieinnvandrere finne muligheter for sin kompetanse der de havner, dvs. der hvor ektefellen bor.

Medbrakt kompetanse må *gjøres* relevant

Aure (2013) har vært opptatt av å få frem hvordan overføring og oversettelse av medbrakte kvalifikasjoner blant høyt kvalifiserte familieinnvandrere ikke skjer sømløst.¹⁷ Ferdighetene og kompetansen må *gjøres* relevant i den lokale konteksten. På politikknivå etterlyser Aure bedre tilgang til brobyggingsressurser. Det kan være språk-kurs på høyt nivå og mer tilgjengelige og enklere systemer for godkjenning av utdanning fra utlandet. Det siste er særlig viktig for innvandrere og bedrifter i regioner i distrikts-Norge. I tillegg bør det fokuseres på jobbsøking for høyt utdannede, forventninger til kjønn og likestilling, samt kontekstuell overføring av kvalifikasjoner og kompetanse.

¹⁷ Aure har gjennomført en kvalitativ studie blant 17 deltakere i et Global Future prosjekt i Tromsø. Alle var kjærlighetsinnvandrere med høy utdanning. Hensikten med Global Future programmet var å bidra til at deltakerne fikk brukt sin kompetanse i arbeidsmarkedet i Tromsø.

6.2 Kvinnelige etablerere

I IMDi's virksomhetsrapport fra 2013 er det en tydelig målsetting at andelen kvinner som kommer i arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram skal øke. I samme rapport er det også bekymring for at andelen sysselsatte kvinner med innvandrerbakgrunn har hatt en svak nedgang fra 2012 til 2013, selv om antallet hadde økt med 9 800 kvinner.

En måte å få flere kvinner med innvandrerbakgrunn i arbeid, er gjennom målrettede tiltak og ved å satse på etablerervirksomhet. I en studie fra IMDi region Sør kommer det frem at bare en av 5 kommuner hadde egne tiltak for kvinner (Tronstad 2014: 28). IMDi er dessuten opptatt av at etablerervirksomhet kan bidra til å få flere med innvandrerbakgrunn i arbeid (IMDi 2013).

Etablerervirksomhet og lokal samfunnsutvikling

Å starte egen bedrift er en måte å styrke livsgrunnlaget i distrikts-Norge. Munkejord (2014) har studert entreprenørvirksomhet blant 18 kvinner med innvandrerbakgrunn i Finnmark. I Finnmark er det få som driver egen bedrift (4 prosent). Blant innvandrere var det 3,2 prosent av den voksne befolkningen, eller 170 personer, som drev egen bedrift. Av disse var 49 kvinner. Med dette som bakteppe har Munkejord studert oppstart av egen bedrift blant kvinner med innvandrerbakgrunn. Kvinnene har bakgrunn fra Russland, Vest-Europa, Asia og Afrika. Ingen av kvinnene er flyktninger. Tretten av kvinnene har kommet for å etablere ekteskap og fem er livsstils innvandrere. Munkejord finner fire begrunnelser for å etablere egen bedrift. Det dreier seg om å starte egen bedrift fordi det er en foretrukket måte å tjene penger på, dernest at egen bedrift kan være en vei ut av arbeidsledighet, videre at det kan være en måte å unngå arbeidsledighet og til sist ble det sett på som en mulighet for å kunne bo i en ønsket region (Finnmark). Hun finner videre at etablering av egen bedrift blant innvandrere i rurale områder må forstås annerledes enn det som tidligere har kommet frem om etablering av bedrifter blant innvandrere i storbyer. I hennes studie er ikke det som kalles for etniske ressurser og etnisk enklave økonomi relevant for å forstå etablerervirksomheten (Portes 1995). I stedet knytter hun forklaringer til støtte fra familien (ektemannen) og til stedet. Flere av kvinnene ble for eksempel motivert til å starte egen virksomhet

for å bidra til å utvikle stedet. I følge Munkejord har tidligere litteratur som har koplet entreprenørvirksomhet med lokalsamfunnsutvikling ikke inkludert etablerere med innvandrerbakgrunn. I hennes studie dreide dette seg blant annet om et ønske om å gjøre noe for andre innvandrere og i sær flyktninger på stedet, for eksempel ved å starte matbutikker med mat fra deres land. Matbutikkene kunne fylle tre funksjoner; et sted for å få kjent og ønsket mat, de kunne utvikle seg til møtesteder for blant annet flyktninger og de bidro til større matutvalg for hele lokalbefolkningen. Andre startet bedrifter for å fremme kultur i og fra de arktiske områdene og for å bidra til lokalbasert turisme.

Måltrettet kvinnesatsing

I tillegg til Munkejords (2014) studie av innvandrerkvinner som har startet egen bedrift, tar vi med en kort beskrivelse av prosjektet RISKIT i Lofoten (2007-2011). Det er så vidt vi vet ikke evaluert, men det synes likevel å ha kommet frem verdifulle erfaringer som kan bidra til at flere kvinner med innvandrerbakgrunn blir aktive lokalt og ev. starter egen bedrift (Rambøll 2009). Opprinnelig formål med prosjektet og kvinnesatsingen var at kvinner uansett etnisk bakgrunn skulle trives i Nordland. Prosjektet skulle blant annet bidra til å utvikle god flerkulturell kompetanse i bedrifter og virksomheter og ha en bevisst satsning på langsiktig integreringsarbeid. Dessuten skulle økt fokus på sysselsetting koples med opplæring i etablerervirksomhet for kvinner av alle bakgrunner. I følge Rambøll (2009) skyldes mye av suksessen at prosjektet har fokusert på kvinnenenes eget utgangspunkt for å etablere bedrifter, kombinert med oppfølging av hver enkelt. Det innebar at prosjektet både har fokusert på gruppedynamikk og egenutvikling. Å starte egen bedrift krever kapital og nettverk. Kvinnebanken i Lofoten, som startet i 1992 etter modell av Grameen Bank,¹⁸ har vært sentral for mange av deltakerne. Svært mange kvinner med utenlandsk bakgrunn kan ha utfordringer når det gjelder å få lån i privat bank, og mange kvalifiserer ikke til etablererstipend fra for eksempel NAV. Til tross for gode erfaringer, påpeker Rambøll (2009) at Innovasjon Norge har lagt

¹⁸ Grameen Bank er en mikrofinansorganisasjon som ble startet i [Bangladesh](#) i [1983](#). Banken gir små lån, kjent som [mikrokreditt](#) til fattige mennesker uten store krav til sikkerhet. Den aksepterer også innskudd, tilbyr andre tjenester, og administrerer flere utviklingsrettede virksomheter, herunder fabrikker, telekommunikasjon og energiselskaper.

ned støtten til nettverkskreditt i Nordland fylke. I følge prosjektleder for RISKIT har nettverkskredittgrupper vært viktig for kvinner i distriktene, i form av lån, men også i form av sosialt nettverk.

6.3 Medbrakt kompetanse

Alle regioner i Norge trenger folk og kompetente arbeidstakere (KRD 2012-2013). I den sammenheng er det viktig at flyktninger og arbeidsinnvandrere, uavhengig av bosted, får utnyttet sin kompetanse. Studier fra ulike regioner viser imidlertid at en del innvandrere opplever at de ikke får brukt kompetansen de har med seg fra opphavslandet (Søholt, Aasland, m.fl. 2012, Aure 2014b). Undersøkelser viser at omfanget av overkvalifisering generelt er høyere blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig (Villund 2010).

Som vist foran i tabell 4.5 har innvandrere utenfor storbyer og mellomstore byer høyere utdanning enn den øvrige befolkningen. I studier av rekruttering av arbeidskraft til distrikts-kommuner hevdes det at kompetansen til arbeidsinnvandrere, medfølgende ektefeller, ekteskapsmigranter og flyktninger i liten grad blir sett på som en ressurs (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Yttredal 2011). Den kompetansen de har synes derfor ofte å være uutnyttet. Mange virksomheter og kommuner gjør lite for å integrere og bruke kompetansen til disse gruppene (Aure m.fl. 2011). At innvandrere ikke opplever å få uttelling for medbrakt kompetanse kan skyldes at slik kompetanse ikke kartlegges og etterspørres lokalt, det kan skyldes begrenset behov for spesifikke kompetanser i spesifikke lokalsamfunn (Søholt, Aasland, m.fl. 2012), og det kan skyldes at det ikke forventes at innvandrere har relevant kompetanse. Dessuten kan det være slik at mange former for humankapital (formell utdanning, erfaring og individuelle egenskaper) er landspesifikke og vanskelig lar seg overføre direkte fra et land til et annet. Dette gjelder blant annet språkkunnskaper og forståelse for nasjonale og kulturelle særtrekk, nasjonale sertifiseringsordninger og manglende godkjenning av utenlandsk kompetanse (Friberg m.fl. 2013), noe som innebærer at medbrakt kompetanse må *gjøres relevant*.

Noe av bakgrunnen for dette prosjektet om sysselsetting av innvandrere er en bekymring for om næringer og lokal offentlig

forvaltning overser potensialet som innvandrere kan utgjøre for regionene i Norge, i sær i mindre attraktive områder. Hvordan man bedre kan utnytte det potensialet som innvandrere kan utgjøre for lokalt arbeidsliv er satt på dagsorden i EU. I en ny rapport fra MPI er nettopp problemstillingen hva slags politikk som kan bidra til at innvandrere kan avansere fra jobber uten kompetansekrav til jobber med høyere kompetansekrav (Benton 2014).¹⁹ De identifiserte barrierene er delvis knyttet til innvandrernes selv (utilstrekkelig faglig kompetanse og erfaring som passer for tilgjengelige jobber), delvis til mottakersamfunnet (ikke godkjente kvalifikasjoner) og delvis til relasjonene mellom innvandrere og spesifikke arbeidsmarkedsbetingelser. Det handler blant annet om hvor lett eller vanskelig det er å navigere i systemer og næringer i konkrete arbeidsmarkeder og hvorvidt formelle og uformelle hinder bidrar til utestengning og diskriminering. I sum handler dette om barrierer som sammen vanskeliggjør uttelling for medbrakt kompetanse eller mulighet til å komplettere kompetansen slik at den blir gjort relevant. Sett fra samfunnets side kan manglende oppmerksomhet om innvandreres potensiale bidra til lavere effektivitet og produktivitet.

6.4 Sosio-økonomisk mobilitet

Arbeidsinnvandring fra EØS-landene til Norge er et relativt nytt fenomen. Forskere som Ottar Brox (2005) og Jon Horgen Friberg (2013) uttrykker bekymring for at arbeidsinnvandringen kan bidra til et A- og B-lag i norsk arbeidsliv. Studiene som er referert foran viser at denne gruppen fyller et kapasitetsbehov i næringer i distrikts-Norge med svingende behov for arbeidskraft.

Forskningen indikerer at gruppen har lavere lønninger og er mer fleksibel når det gjelder arbeidstid, til tross for at innvandrere har høyere formell kompetanse enn øvrig befolkning i mindre sentrale områder (Tabell 4.5). Friberg hevder at polske arbeidsinnvandrere til Norge i stor grad rekrutteres fra den tradisjonelle arbeiderklassen. Sammenlignet med dem som reiser til de britiske øyer, er de 'norske' polakkene oftere menn, har høyere alder, har oftere yrkes- og fagutdanning og kommer sjeldnere fra byene (Friberg m.fl. 2013). Det kan medvirke til at de finner seg til rette i distrikts-Norge.

¹⁹ MPI, Migration Policy Institute.

Verfts- og fiskeindustri ville antakelig hatt problemer med vekst og utvikling om de ikke hadde hatt tilgang på utenlandsk arbeidskraft. De studiene som er gjort så langt har i liten grad inkludert sosial- og økonomisk mobilitet blant arbeidsinnvandrere. Faren for A- og B-lag er særlig knyttet til om arbeidsinnvandrere over tid ikke opplever å ha mulighet til fast ansettelse og lignende vilkår som de norske. I noen studier er det imidlertid eksempler på anstendige arbeidskontrakter fra begynnelsen av (Angell m.fl. 2011) og enkelt eksempler på sosial mobilitet på individnivå, noe som viser at dette er mulig (Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

Sosial «jumping» eller sosial «dumping»

Det har blitt hevdet at usikre og dårlig betalte jobber fungerer som springbrett for arbeidsinnvandrere som vil bosette seg i Norge. Et viktig spørsmål er om inntektsgapet blir mindre over tid. I følge Fasting (2012) er 'sosial jumping' antakelig mer beskrivende for arbeidsinnvandreres arbeidsvilkår i Norge enn 'sosial dumping'. Hvordan dette slår ut for arbeidsinnvandrere i ulike næringer i distrikts-Norge er foreløpig lite studert. Gitt at majoriteten av arbeidsinnvandrere bor utenfor de sentrale byområdene skulle imidlertid denne påstanden være spesielt relevant for distrikts-Norge.

Arbeidsinnvandreres overgang fra leie til eie i boligmarkedet kan underbygge påstanden om sosial 'jumping'. Å kjøpe bolig i Norge innebærer både krav om egenkapital og banklån, noe som igjen forutsetter forutsigbar og nok inntekt over tid til å få lån. Folke- og boligtellingen fra 2011 viste at 46 prosent av hushold med polsk bakgrunn på det tidspunktet hadde kjøpt bolig i Norge (bestilte tabeller fra SSB). Denne relativt raske overgangen til eierbolig skyldes antakelig en kombinasjon av arbeidsinnsats- og inntekt, spare-evne og ambisjoner om å bli boende i Norge (Søholt, Ødegård, m.fl. 2012, Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

Kjøp av bolig sier imidlertid ingenting om arbeidsinnvandrerne oppnår jobb og lønnsnivå som norske, men kun at de oppnår tilstrekkelig arbeidsinntekt til å kunne kjøpe bolig. Undersøkelser av arbeidsinnvandrers inntektsutvikling over tid viser at arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa har et vedvarende inntektsgap sammenlignet med arbeidstakere med norsk bakgrunn (Bratsberg m.fl. 2014). Det er imidlertid forskjeller mellom hvor folk kommer fra. Mens arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen har en median

yrkesinntekt på rundt 80 prosent i perioden 2006-2012 sammenlignet med nordmenn, har arbeidsinnvandrere fra Vest-Europa passert det generelle inntektsnivået i Norge i samme periode (Epland og Kirkeberg 2014). Flyktninger scorer lavere, deres inntektsnivå ligger på 60 prosent av majoriteten, men øker noe over tid (Enes 2014).

Etnisk boligsegregering, etter landbakgrunn, forklares ofte med at innvandrere har lavere inntekt enn majoritetsbefolkningen.²⁰ I en undersøkelse om etnisk boligsegregering og innvandreres plassering i lokalt nabolagshierarki i distrikts-Norge, kommer det fram interessante funn (Aasland og Søholt 2014). Nabolagshierarki er definert som inntektsnivå i mindre geografiske områder sammenlignet med hele kommunen. Tre distriktskommuner i forskjellige regioner er sammenlignet seg i mellom og med Oslo. Boligsegregeringen er relativt lav i alle kommunene. Folk med bakgrunn fra Norden og EU/EØS-landene bor mindre segregert enn personer med bakgrunn fra Afrika, Asia og Latin-Amerika. I distrikts-Norge er det få av den siste kategorien. Deres bosettingsmønster kan i stor grad forklares med hvor kommunene bosetter flyktninger lokalt.

Nabolagshierarki er lite tydelig i de tre distrikts-kommunene, men tydelig i Oslo. I distriktskommunene er det små nabolag med høy og lav inntekt om hverandre. Det er også flere mindre nabolag med høy inntekt som også har høy innvandrерandel. Tilsvarende finnes nesten ikke i Oslo. De foreløpige funnene fra undersøkelsen indikerer at innvandrere i distrikts-Norge ikke blir selektert bort fra nabolag på grunn av innvandrerbakgrunn. Uten tydelig nabolagshierarki kan de derimot bo i rimelige boliger tett på dyrere boliger.

Et forhold som skal beskytte mot sosial dumping er innføringen av vikarbyrådirektivet (EC 2008/104/EF) i norsk rett fra 2013. Det mest sentrale er prinsippet om at innleide arbeidstakere skal ha samme grunnleggende arbeidsvilkår som om de var ansatt direkte i bedriften (Friberg m.fl. 2013). Til tross for dette viser likevel studiene nevnt over at arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene

²⁰ Med etnisk boligsegregasjon menes at personer som deler visse etniske, religiøse eller fysiske kjennetegn bor i de samme områdene og dermed skilles fra andre personer med andre kjennetegn (Andersson m.fl. 2007).

har noe lavere inntektsnivå enn befolkningen som helhet, selv etter lang botid (Epland og Kirkeberg 2014).

Sosial mobilitet kan også vurderes over generasjoner. Fra casestudier i distrikts-kommuner har det kommet frem at selv om voksgenerasjonen ikke får full uttelling for egen kompetanse, så har de forventninger til barnas framtid. De var opptatt av at barna får god utdanning og muligheter til å utvikle seg i yrkeslivet. Noen trodde barna ville søke seg ut fra kommunen for å få relevante jobber. Andre hadde opplevd at barna hadde tatt utdanning og etablert seg i en annen del av landet hvor arbeidsmulighetene var bedre (Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

6.5 Oppsummering

Innvandrere utgjør et potensiale for økonomisk utvikling og for å opprettholde befolkningen i mange regioner i Norge, i sær i områder med fraflytting og hvor gjennomsnittsalderen er høy.

Foreliggende forskning og statistikk gir en indikator på om dette potensialet blir utnyttet på en god måte. Det materialet vi har gått igjennom viser at sysselsetting, ledighet og svak tilknytning til arbeidslivet blant innvandrere er forskjellig fra majoriteten og varierer med innvandringskategori, landbakgrunn, kjønn og region. Høyest sysselsetting finner vi blant arbeidsinnvandrere fra Norden, Vest-Europa og EU-land i Øst-Europa. Sysselsettingen er høyere blant menn enn blant kvinner og høyest blant familieinnvandrere med norsk partner. Kystfylkene på Vestlandet scorer høyt, mens Telemark og Østfold er de to fylkene med lavest sysselsetting blant innvandrere.

Nyankomne kvinner med flyktningebakgrunn, liten utdanning og store omsorgsoppgaver står langt unna arbeidsmarkedet. For denne gruppen bør man ha flere mål enn arbeidsdeltakelse. Et alternativt mål er å bli bedre rustet til å møte hverdagslivet og følge opp egne barn. Det fremkommer ikke om det er regionale forskjeller i disse kvinnens tilpasning til lokal deltakelse i sivilsamfunnet og i arbeidslivet.

Andre studier har sett på etablerere blant innvandrerkvinner. Ingen var flyktninger, men noen hadde bakgrunn fra Asia og Afrika. Sentrale funn er at målrettet kvinnesatsing fungerer. Dernest at

kvinner blir etablerere av følgende grunner; det er en foretrukket måte å tjene penger på, det kan være en vei ut av arbeidsledighet, en måte å unngå arbeidsledighet og det kan gi mulighet for å kunne bo på et ønsket sted.

Inntektssegmentering?

Når det gjelder inntektsnivå ligger innvandrere fra Vest-Europa høyere enn hele befolkningen, mens arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa hadde en median yrkesinntekt på 80 prosent sammenlignet med nordmenn i perioden 2007-2012. Flyktningers inntektsnivå ligger på 60 prosent av gjennomsnittet for majoriteten, men har økt noe over tid. Vi har ikke sett studier som har brutt disse trendene ned på region.

Ofte dårligere arbeidsbetingelser

Innvandrere har som hovedregel svakere tilknytning til arbeidslivet enn majoritetsbefolkningen. I studiene er det tegn på at fastboende innvandrere oftere jobber deltid, ikke har fast jobb og ikke har mulighet til ansettelse på vilkår som de norske ansatte. Flere arbeidet i yrker hvor fagutdanning ikke var etterspurt. Noen studier peker på at innvandrere er konsentrert i en eller få hjørnesteinsbedrifter og at en stor andel ofte er innleid. Noen steder jobber også innleide i «Nordsjø-turnuser», noe som innebærer at de enten er på jobb eller fraværende. Andre studier viser imidlertid at kommune og bedriftsledere er opptatt av likebehandling, blant annet for å få innvandrere til å bli.

Flere forklaringer på regionale forskjeller

Regionale forskjeller i innvandreres yrkesdeltakelse kan skyldes forskjellig behov for lokal arbeidskraft og svingninger i produksjon, arbeidsgiveres interesse for å ansette innvandrere, om innvandreres kompetanse er tilpasset lokale behov og innvandreres forventninger om jobb. Praksis for bosetting av flyktninger kan også spille en rolle. Til forskjell fra arbeidsinnvandrere som flytter dit det er jobb, bosettes flyktninger først og fremst der det er boliger.

Liten interesse for medbrakt kompetanse

I studier av rekruttering av arbeidskraft til distrikts-kommuner hevdes det at kompetansen til arbeidsinnvandrere, medfølgende ektefeller, ekteskapsmigranter og flyktninger i liten grad blir sett på

som en ressurs. Den kompetansen synes derfor ofte å være uutnyttet. At innvandrere ikke får uttelling for medbrakt kompetanse kan skyldes at slik kompetanse ikke kartlegges og etterspørres lokalt. Det kan også skyldes begrenset behov for spesifikke kompetanser i spesifikke lokalsamfunn og det kan skyldes at det ikke forventes at innvandrere har relevant kompetanse. Dessuten kan det være slik at mange former for humankapital er landspesifikke og ikke kan overføres direkte fra et land til et annet.

Sosial «jumping» eller sosial «dumping»

Det har vært stor bekymring for at arbeidsinnvandring skal føre til et A- og B-lag i norsk arbeidsliv. Foreliggende forskning gir ikke noe entydig svar på dette.

Som vist er det inntektsforskjeller mellom nordmenn og ulike kategorier av innvandrere. På den annen side har det vært en sterk tendens til at arbeidsinnvandrere som polakker har hatt en rask overgang til å kjøpe egen bolig, noe som tyder på strukturell integrering i boligmarkedet og ambisjoner om å bli boende i Norge. En studie av etnisk boligsegregering i tre distriktskommuner viser at boligsegregeringen er lav. Innvandrere bor i nabolag med både høy og lav inntekt. Til forskjell fra Oslo er det flere eksempler på nabolag med både høy inntekt og høy andel innvandrere. De foreløpige funnene fra denne undersøkelsen tyder ikke på at innvandrere opplever å bli selektert bort fra nabolag, på grunn av at de har innvandrerbakgrunn. Helt sentralt er imidlertid at studien bare omfatter *bosatte* innvandrere.

Sosial mobilitet kan også vurderes over generasjoner. Innvandrere som ikke selv hadde fått full uttelling for sin kompetanse hadde forventninger til at barna skulle få utdanning og muligheter til å utvikle seg i yrkeslivet. Det kunne innebære flytting fra lite sentral til mer sentral region. Fordi det foreløpig er få voksne etterkommere i arbeidsmarkedet, og særlig utenfor de store byene, har vi ikke funnet spesifikke studier som omhandler mobilitet mellom generasjoner.

Spørsmålet om bruk av innvandreres kompetanse og sosial mobilitet er på dagsorden i EU. Hva slags politikk som kan bidra til at innvandrere kan avansere fra jobber uten kompetansekrav til jobber med kompetansekrav er sentralt. Sett fra samfunnets side

kan manglende oppmerksomhet om innvandrernes potensiale bidra til lavere effektivitet og produktivitet.

7 Bosetting og integrering av flyktninger

Bosetting av flyktninger er ikke hovedtema i denne kunnskapsoppsummeringen. Temaet er tatt med fordi bosetting av flyktninger kan være et viktig potensial for befolkningsutvikling, i sær i regioner som opplever innenlandsk utflytting. Bosetting av flyktninger kan være viktig bidrag for å skaffe lokal og regional arbeidskraft. Gitt den vedvarende innvandringen av asylsøkere og flyktninger som får opphold i Norge, mener IMDi at det å bosette flyktninger må normaliseres og defineres som en fast kommunal oppgave på linje med andre kommunale oppgaver. Bosetting av flyktninger i kommende år bør fremgå av fastsatte og rullerende plantall som gir kommunene forutsigbarhet (IMDi 2013). Helt sentralt for å fremme kommunenes bosettingsvilje vil være - lykkes man med å kvalifisere bosatte flyktninger til det regionale arbeidsmarkedet?

Flyktninger er i en annen situasjon enn arbeidsinnvandrerne. Mens arbeidsinnvandrere reiser dit i Norge hvor de har forventninger om jobb (Røed 2011), blir flyktninger bosatt over hele landet i et samarbeid mellom stat (IMDi) og kommune. De statlige integreringsmålene om at 55 prosent av deltakerne skal gå rett over i arbeid eller utdanning, kommunenes behov for arbeidskraft, samt flyktningenes behov for fast bosted, språkopplæring og kvalifisering, bør sees i sammenheng i følge IMDi (2011). Integrering av flyktninger bør derfor knyttes tettere til øvrig sysselsettings- og velferdspolitik.

I 2013 ble 6 551 flyktninger bosatt. Det var det høyeste tallet siden 1999. I følge IMDi (2013) har kommunenes kapasitet til å bosette flyktninger økt gradvis de siste årene. Antall bosatte i 2013 var 14 prosent flere enn i 2012 og 19 prosent flere enn i 2011. De senere årene har flere blitt bosatt utenfor sentrale strøk og det er flere

kommuner som har bosatt flyktninger. En større andel av flyktningene har blitt bosatt på Vestlandet, i Midt-Norge og i Nord-Norge. I følge IMDi (2013) ser flere distriktskommuner enn før bosetting av flyktninger i sammenheng med sysselsetting og befolkningsutvikling.

Bosettingen har vært høy i 2013, men behovet er langt fra dekket. Ved utgangen av 2013 var det 5 443 flyktninger med innvilget opphold som bodde i mottak og ventet på bosetting (IMDi 2013).

Introduksjonsloven ble innført og gjort gjeldende fra 2004.²¹ Loven gir bosatte flyktninger med oppholdstillatelse rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram (2 år). Intensjonen med programmet er å kvalifisere programdeltakerne til arbeid og/eller videre utdanning. Samtidig pålegges flyktningene å bli boende i bosettingskommunen like lenge, dersom de vil motta introduksjonsstønad.²²

Fra introduksjonsprogram til arbeid

I 2013 gikk 47 prosent av deltakerne i de lokale introduksjonsprogrammene rett over i arbeid eller utdanning (IMDi 2013). En tredel av kommunene nådde målet om 55 prosent i 2013. I tillegg til de som gikk over i arbeid eller utdanning begynte 34 prosent på grunnskoleopplæring eller kvalifiseringstiltak gjennom NAV. Kvalifikasjonskravene i norsk arbeidsliv er høye og gjennomført introduksjonsprogram er ikke alltid tilstrekkelig. I følge IMDi gjelder dette særlig dem som ikke har grunnskole fra før.

Myndighetene har også et mål om at 70 prosent av deltakerne i introduksjonsprogram skal være i arbeid eller utdanning *ett* år etter gjennomført program. En ny studie fra Statistisk sentralbyrå basert på årskull viser lavere tall enn målsettingen (Enes 2014). I 2012 var for eksempel 63 prosent av de som ble ferdige med introduksjonsprogrammet i 2011 i arbeid eller utdanning. Det var store kjønnsforskjeller. Mens kvinners deltakelse var på 53 prosent, var det 70 prosent av mennene som var i arbeid eller utdanning i

²¹ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

²² Som hovedregel får de som deltar i introduksjonsordningen får økonomisk stønad som på årsbasis er lik 2 ganger folketrygdens grunnbeløp.

2012. Studien ser også på inntektssituasjonen. Kort fortalt ligger inntektsnivået på 60 prosent av nivået til hele befolkningen. De som hadde gått ut av programmet for 5 år siden hadde et inntektsnivå på 66 prosent av nivået for hele befolkningen.

Hva kan forklare flyktningers overgang til arbeid?

Manglende overgang til arbeid etter kommunenes introduksjonsprogram gjør det relevant å prøve å forklare hva som bidrar til ulik måloppnåelse. En analyse fra Statistisk sentralbyrå viser at regionale forskjeller i arbeidsmarkedet, deltakernes landbakgrunn og utdanningsnivå fra hjemlandet kan bidra til å forklare deltakelse i arbeidsmarkedet, men det gir ikke tydelige forklaringer på hvorfor det er store forskjeller i kommunenes måloppnåelse (Lillegård og Seierstad 2013).

Internasjonale studier har vist at arbeidsmuligheter i regionen for den første bosettingen påvirker fremtidig økonomisk utvikling for flyktninger (Sumption 2014). En norsk studie viser at kvoteflyktninger som bosettes i regioner med godt arbeidsmarked for andre innvandrere som ikke kommer fra OECD land, over tid har bedre sysselsetting enn tilsvarende kvoteflyktninger i regioner med dårligere arbeidsmarked. Forklaringen på god sysselsetting blant kvoteflyktningene knyttes ikke til egenskaper ved flyktningene selv, men til begrenset flytting og til at de har blitt boende i det samme arbeidsmarkedet, uavhengig av om dette har blitt mindre gunstig over tid (Godøy 2014).

I en ny undersøkelse av introduksjonsordningen i Telemark og Agderfylkene svarer programrådgiverne i de lokale introduksjonsprogrammene at de tre viktigste faktorene som fremmet gode resultater i de enkelte kommunene var flyktningenes egen motivasjon og innsats (68 prosent), kvalitet i norskundervisningen (33 prosent) og at de som jobbet med dette hadde god kompetanse (30 prosent) (Tronstad 2014).²³ Godt samarbeid med lokale arbeidsgivere og god tilgang til NAVs virkemidler fikk mye lavere score. Bare 25 prosent av programrådgiverne mente at dette kunne bidra til å fremme gode

²³ IMDi Sør gjennomførte i desember 2013 en survey til alle kommunene i regionen. Programrådgiverne i kommunene svarte på vegne av sine kommuner. Siden analyseenheten i surveyen er kommuner, er det koplet på registerdata aggregert opp til kommunenivå.

resultater i introduksjonsordningen. Når det gjelder hva programrådgiverne mente hemmer flyktningenes overgang til arbeid, trakk 60 prosent frem dårlig lokalt arbeidsmarked, og 45 prosent vektla mangel på egnede arbeidspraksisplasser.

Det kan fremstå som litt underlig at lokale arbeidsmarkedsforhold bare brukes som en hemmende forklaring og ikke som en fremmede forklaring. Denne undersøkelsen ser også på matchen eller mismatchen mellom kommuner i regionen som lykkes eller ikke lykkes med bosetting og integrering. Kommuner med ulik score identifiseres. Rapporten har ikke ytterligere forklaringer på hva som avgjør at noen kommuner lykkes og andre ikke lykkes.

7.1 Bolig viktigere enn arbeid ved bosetting

Modellen for bosetting av flyktninger som ble innført i 2002 innebar at å bosette flyktninger skulle være frivillig for kommunene. Dernest var intensjonen at hver enkelt flyktning skulle bosettes i en kommune som passet best mulig for flyktningen når det gjaldt bakgrunn, kompetanse og behov. Videre skulle bosettingen være så arbeidsrettet som mulig. I følge Agder forskning betydde dette at sysselsettingsperspektivet skulle telle med når kommunene ble anmodet om bosetting (Hidle og Vangstad 2008). For å lykkes med dette må IMDi, som anmoder kommunene om bosetting, ha god kunnskap om både flyktningen, aktuell kommune og arbeidsmarkedet regionalt for å få til en god match. Agderforskning oppsummerer at det er uklårheter om hva et sysselsettingsperspektiv egentlig innebærer, og at dette perspektivet sannsynligvis ikke styrer bosettingen. Bosettingspraksisen er mer pragmatisk og forholder seg til målet om at flyktninger i mottak med oppholdstillatelse skal bosettes i løpet av 6 måneder.

Vilje til å bosette koples mot lokale behov

En ny studie fra Agderforskning viser at kommunene i region Sør er mer opptatt av god bosetting enn rask bosetting (Guribye m.fl. 2014).²⁴ Det antydes også et skifte av retorikk fra sentralt hold.

²⁴ St. meld.Nr. 17 (2000-2001) definerte *god* bosetting som bosetting i nærheten av familie, venner og nasjonalitetsgruppe, samt muligheter for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet. I tillegg skal god bosetting medvirke til at den

Mens det tidligere ble fokusert mer på solidaritet og dugnadsånd, har retorikken i følge Agder forskning blitt vridd til å inkludere et mer realistisk begrunnet ressursperspektiv som kopler bosetting med kommunenes behov for folk og arbeidskraft. Studien viser at bosettingsviljen i IMDi region Sør er størst blant rurale kommuner. Dette er kommuner som har lavere andel innvandrere enn landsgjennomsnittet. Forskerne mener at viljen til å bosette kan henge sammen med behov for å opprettholde og/eller styrke det demografiske grunnlaget i kommunen. I en av kommunene kunne rådmannens saksfremlegg tolkes på denne måten. Selv om demografiske hensyn kan spille inn på bosettingsviljen, kommer det foreløpig lite frem i saksfremleggene i følge forskerne. De mener imidlertid at det kan ligge et potensiale for bosetting i denne typen kommuner, om kommunene selv opplever at bosetting av flyktninger kan bidra til å dekke kommunens behov for tilflyttere.

IMDi (2013) har erfart at gode planprosesser og rutiner for kvalifiseringsarbeidet i kommunene, øker villigheten til å bosette flyktninger. IMDi tolker det som at kommunenes *organisering* av bosetting og kvalifisering bidrar til økt måloppnåelse, dvs. at flyktningene har en relativt rask overgang til arbeid og/eller utdanning etter introduksjonsprogram, noe som igjen øker villigheten til å bosette nye flyktninger.

Region avgjørende for bosetting, kvalifisering og arbeid

I en tidligere studie har Agderforskning vist at gode kvalifiseringsprogrammer i *bosettingskommunen* for å bidra til at flyktningene *blir* kvalifisert til arbeidslivet over tid, har gått foran arbeidsrettet bosetting (Hidle og Vangstad 2008). Fra lokalt hold kommer det frem at arbeidsrettet bosetting er for komplekst, fordi det er mange faktorer som man ikke har kontroll over.

Agderforskning trekker inn to dimensjoner som viktig når man skal legge til rette for kvalifiseringsrettet bosetting. For det første legges det vekt på forpliktende samarbeid mellom ulike offentlige og private aktører, særlig mellom næringsliv og introduksjonsprogrammene. Dernest vektlegges at kommunene må tenke utover kommunegrensene når det gjelder arbeid og kvalifisering. Forskerne mener man kan bosette flyktninger i

enkelte flyktning blir selvhjulpen så raskt som mulig. I tillegg skal det medvirke til stabilitet og redusere sekundærflytting.

kommuner med gode kvalifiseringsprogram, samtidig som man planlegger for arbeidsdeltakelse i større bolig- og arbeidsmarkedsregioner. Alternativt kan man bosette dem i en kommune med boliger og samarbeide med andre kommuner i BA-regionen om introduksjonsprogram og kvalifisering. En slik strategi forutsetter at aktørene i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet har nettverk seg i mellom for å finne gode løsninger regionalt. I følge Agderforskning kan en slik strategi kunne styrke den arbeidsrettede bosettingen på lang sikt, blant annet fordi ressursene og kompetansen til regionale nettverk settes i verk, ikke bare i en enkelt kommune.

Brobyggingsnettverk blant flyktninger kan fremme arbeidsdeltakelse

I undersøkelsen om arbeidsrettet bosetting diskuterer Agderforskning videre betydningen av nettverk og region for å bedre koplingen mellom bosetting og overgang til arbeid / utdanning (Hidle og Vangstad 2008).

Nettverk mellom aktører som arbeider med bosetting og kvalifisering er forskjellig fra utvikling av nettverk blant flyktninger og innvandrere selv. Andre studier vektlegger betydningen av at innvandrere lokalt utvikler sosiale relasjoner og nettverk med lokalbefolkningen, ansatte i kommunen og egen nasjonalitetsgruppe, på stedet eller andre steder. Nettverk med lokalt ansatte og lokalbefolkning kan bidra til å bygge 'svake bånd' lokalt (Granovetter 1973), til brobygging, og åpne muligheter i det lokale arbeidsmarkedet.

Nettverk med egen nasjonalitetsgruppe i og utenfor bosettingskommunen kan gi informasjon om muligheter og begrensninger for å gjennomføre sine livsprosjekt i kommunen eller andre steder. I følge Gjennestad (2011) hadde for eksempel flyktninger som hadde fått jobb gjennom introduksjonsprogrammet, senere byttet til annen jobb på stedet ved hjelp av informasjon gjennom egne nettverk. I Gjennestads masteroppgave påpekes det også at egen nasjonalitetsgruppe på stedet bidrar til å tilrettelegge og tilpasse informasjon til lokale stedsfaktorer og arbeidsmarkedskontekster. Agderforskning påpeker derimot at stedsoverskridende nettverk blant innvandrere kan fremme karriere ved hjelp av videreflytting basert på uformell informasjon om muligheter andre steder. I en annen studie virker

derimot informasjon fra eget nettverk motsatt. I sammenligningen mellom muligheter i kommunen hvor man er bosatt og andre steder, fremstår bosettingskommunen som den mest attraktive (Søholt, Aasland, m.fl. 2012).

Videreflytting og karriere

Bosetting av flyktninger kan bidra til å opprettholde befolkningen i fraflyttingsområder og skaffe nødvendig arbeidskraft i regioner med vekst. Tall fra SSB viser at videreflyttingen har gått ned (Andreassen 2013). I følge SSB er mønsteret at for hver årgang så flytter litt færre. Av de som flytter, flytter høyest andel fra de minste kommunene. Dette skulle tilsi behov for større oppmerksomhet lokalt og regionalt om den forskjellen flyktninger kan utgjøre for å opprettholde befolkningen, lokale tjenester og behov for arbeidskraft. Dette synspunktet er imidlertid ikke utbredt (Cruickshank m.fl. 2014, Guribye m.fl. 2014).

Samtidig viser undersøkelsen fra SSB at jo færre flyktninger en kommune hadde bosatt, desto større sannsynlighet var det for å beholde samtlige (Andreassen 2013). Det kan være minst to forklaringer på økt bofasthet utenfor de store byene. På den ene siden kan bofasthet koples med at introduksjonsprogrammene fungerer og at flyktningene kommer over i arbeid eller utdanning. En annen form for integrering kan være at barna er godt integrert i barnehage, skole og/eller lokalt organisasjonsliv og/ eller at foreldrene også deltar lokalt selv om de ikke har arbeid (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). En ytterligere forklaring kan være at flyktningene ikke ser andre alternativer enn å bli boende, selv om de verken har arbeid eller har kommet over i utdanning (Gjennestad 2011).

Agderforskning stiller spørsmål ved om videreflytting alltid er negativt (Hidle og Vangstad 2008). For noen flyktninger kan det være sentralt både for ønsket kvalifisering, for karriereløp, for arbeid og for trivsel. Gjennestad (2011) trekker også frem betydningen av realistisk informasjon før bosetting og om muligheter i det lokale arbeidsmarkedet hvor en skal bosettes. Det koples opp mot at realistiske forventninger kan redusere følelsen av tappt anerkjennelse som kan følge med problemer med å få jobb.

Bosetting i asylmottakskommunen

Som hovedregel bosettes flyktninger etter en fordelingspolitikk som går ut på å fordele flyktningene i alle landets regioner og kommuner etter et samarbeid mellom staten og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger har både ansvar for asylmottak og bosetting av flyktninger.²⁵ Til forskjell fra arbeidsinnvandrere som bosetter seg fritt der de tror de kan finne arbeid, bosettes flyktninger av stat og kommune i samarbeid etter andre prinsipper enn tilgjengelig arbeid. I en tidligere studie (Søholt og Holm 2010) kom det frem indikasjoner på at bosetting av flyktninger i samme kommune hvor de hadde bodd i mottak var et ønsket alternativ for noen. Flyktningene kunne da fortsette på den integrasjonsprosessen som startet i mottak, og de kunne utnytte og bygge videre på integrasjonsarbeidet som foregikk i asylsøkeprosessen. Dette gjaldt blant annet etablerte nettverk med lokale beboere, lokale foreninger og menigheter m.m. I denne studien kom det fram at også kommunene opplevde at det var lettest å bosette flyktninger som hadde bodd i mottak i samme kommune. Flyktningene kjente kommunen og kommunen kjente dem. Kommunene framholdt også at dette var spesielt viktig for barnefamilier, fordi ungene kunne beholde og videreutvikle vennskap. I mindre kommuner kunne de fortsette i samme barnehage, skole osv. Gjennom nettverk med norske, bosatte flyktninger og andre personer med samme landbakgrunn fikk de også kjennskap til muligheter i det lokale arbeidsmarkedet, noe som kunne bidra til realistiske forventninger og tilgang til jobb gjennom nettverk. Fra denne studien var det helt tydelig at flyktninger som selv hadde ønsket å bli bosatt i mottakskommunen, fikk en ekstra motivasjon av kunne fortsette sin integreringskarriere uten brudd og nye betingelser.

7.2 Oppsummering

Bosetting av flyktninger kan bidra til å redusere negative konsekvenser av fraflytting fra mindre sentrale kommuner og regioner. Det kan bidra til å opprettholde og ev. videreutvikle lokalt tjenestetilbud og det kan være viktig for å skaffe arbeidskraft

²⁵ <http://www.imdi.no/Bosetting/Nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting/>

til det lokale næringslivet. Det forutsetter imidlertid at *kvalifiseringen* gjennom introduksjonsprogrammet bidrar til at flyktningenes kompetanse passer til det lokale arbeidsmarkedet, om de ikke har slik kompetanse fra før.

Flyktninger har andre muligheter og begrensninger enn arbeidsinnvandrere når det gjelder hvor de vil bo. Arbeidsinnvandrere reiser i prinsippet dit de tror de finner arbeid, mens flyktninger *blir* bosatt av stat og kommune i samarbeid, der hvor det finnes bolig. Intensjonen er at flyktningene skal kvalifiseres til arbeidsmarkedet i den regionen de er bosatt. I de senere årene har flere flyktninger blitt bosatt utenfor sentrale strøk og flere kommuner har bosatt. I følge IMDi (2013) ser flere distriktskommuner bosetting av flyktninger i sammenheng med sysselsetting og befolkningsutvikling.

Så langt har ikke kommunene lyktes med å kvalifisere flyktningene til det lokale/regionale arbeidsmarkedet i samsvar med oppsatte nasjonale mål. Foreliggende forskning som prøver å forklare resultatene er ikke entydige. Det kommer blant annet frem at flyktningenes land- og utdanningsbakgrunn har stor betydning for om deltakerne kommer i jobb, men det forklarer i liten grad forskjellene mellom kommunene. Dessuten kommer det frem at arbeidsmuligheter i bosettingsregionen påvirker fremtidig sysselsetting.

Fra programkoordinatorer kommer det dessuten frem at flyktningenes egen motivasjon og innsats er vesentlig for overgang til arbeid/utdanning. Det har også kvalitet på introduksjonsprogrammet, norskundervisningen og god kompetanse blant de ansatte.

Regioner viktigere enn kommune ved bosetting

Ved bosetting av flyktninger hevdes det at det er viktigere med *region* enn *kommune*. Argumentene er at helheten i bosetting, kvalifisering og sysselsetting innenfor en region kan gjøre det lettere å finne gode regionale løsninger. For å lykkes må ressursene i regionale nettverk aktiviseres, noe som i seg selv kan bidra til å fremme kvalifisering og sysselsetting av flyktninger.

Brobyggingsnettverk blant flyktninger bør stimuleres

Studier viser at det bør stimuleres til nettverk blant flyktninger og i innvandremiljøene. Like viktig er brobygging mot lokalbefolkningen, kommunalt ansatte og nøkkelaktører lokalt. Slike brobyggingsnettverk kan styrke flyktningenes sosiale kapital og gjøre det lettere å åpne det lokale arbeidsmarkedet for flyktningene. Nettverk mellom flyktninger og innvandrere kan på den annen side gi uformell informasjon om alternative arbeids- og utdanningsmuligheter lokalt og på andre steder i Norge. Det er forskning som peker på at sekundærflytting kan være viktig i flyktningers egne ønsker om kvalifisering, karriereløp og trivsel. Andre studier fra distrikts-Norge viser derimot at informasjon fra nettverket i sentrale områder gir argumenter for å bli boende der man er bosatt i distrikts-Norge.

Bosetting i asylmottakskommunen kan lette fremtidig integrering

Studier har vist at både flyktninger og kommuner kan se fordeler av at flyktningene bosettes der flyktningene bodde i asylmottak. Det påpekes at flyktningene da kan fortsette den integreringsprosessen de begynte på i mottak. De kjenner kommunen og kommunen kjenner dem. I mindre kommuner kan barna fortsette i samme barnehage og skole og opprettholde vennenettverk. Asylsøkere som hadde etablert relasjoner til lokalbefolkningen og lokale organisasjoner kan videreutvikle disse nettverkene som bosatte flyktninger. Slik bosetting kan bidra til mer flyt over integreringsprosessen. Flyktningene vil allerede ved bosettingen være kjent med muligheter i kommunen.

Vi har ikke eksempler på studier som viser hvorvidt denne type bosetting bidrar til raskere overgang til arbeid/utdanning, og hva det har å bety for deltakelse i lokalsamfunnet over tid. Men det er studier som viser at slik bosetting styrker flyktningenes motivasjon for å engasjere seg.

8 Tilrettelegging for bedre sysselsetting regionalt

Kommunene har en sentral rolle for samfunns- og lokalsamfunnsutvikling. Som tjenesteyter og som tilrettelegger, kan kommunene bidra til å skaffe tilstrekkelig og relevant arbeidskraft til regionen. I regioner med fraflytting og fødselsunderskudd handler dette spesielt om å utvikle attraktive lokalsamfunn. Det kan tiltrekke tilflyttere og legge til rette for at de blir boende. Bolystprosjektene under Kommunal- og moderniseringsdepartementet har blant annet hatt dette som mål. I de siste tildelingene av midler til prosjekter, har flere av prosjektene fokusert på betydningen av innvandring og integrering for utvikling av lokalsamfunnet. Basert på foreliggende forskning spør vi: hva gjør lokale og regionale aktører for å tilrettelegge for riktig arbeidskraft og bedre sysselsetting blant innvandrere?

Bred kommunal satsing kan styrke innflytting og rekruttering til regionen

Kommuner kan ha flere argumenter for å rekruttere tilflyttere blant flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere. Det gjelder forpliktelse til å ta ansvar for bosetting av flyktninger, kommunale planer for å øke befolkningen og strategiske interesser for å skaffe riktig kompetanse til lokale bedrifter. Planer og strategier for å øke befolkningen handler blant annet om å skaffe tilstrekkelig med folk til utvikling av gode lokalsamfunn, gode kommunale tjenester, og bistand til rekruttering av arbeidskraft (Rambøll 2009). Samtidig påpekes det at det kreves forskjellige strategier for å få folk til å flytte til kommunen, og få dem til å bli og trives (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Ansvarsavklaring og samarbeid mellom kommuneorganisasjonen og lokalt næringsliv kan legge til rette for bred rekruttering og lokal deltakelse.

Samfunnsutviklingskapasitet

En studie av samfunnsutviklingskapasitet i 41 småkommuner (Cruickshank m.fl. 2014) har undersøkt hva slags utviklingsprofil disse kommunene har lagt vekt på. Den viser at utover å ha lave innbyggertall, så har denne type kommuner til felles at kommuneorganisasjonen har relativt stor betydning for utviklingsarbeidet. Dette fordi andre større aktører, slik som næringsliv, stort sett er fraværende. Et annet felles trekk er at for denne typen kommuner handler det om å skape vekst i områder med til dels store avstander og med begrenset tilgang til menneskelige ressurser. Gitt innvandringens store betydning for alle regioner i Norge etter 2004 og i sær for mindre kommuner, kan det virke underlig at dette perspektivet ikke nevnes i undersøkelsen. Innvandring kan være en viktig faktor som kan påvirke fremtidig utvikling i mindre kommuner. 10 av kommunene i undersøkelsen har befolkningsvekst, mens 19 kommuner har negativ befolkningsutvikling. At potensialet for innvandring er utelatt fra kommunenes side kan skyldes, som det står i rapporten, at kommunenes forståelse av sin egen utviklerrolle varierer fra kommune til kommune. Det varierer hvordan de forholder seg til og forstår kontekstuelle forhold, slik som ev. betydning av innvandring og integrering for kommunens utvikling. Det kan også hende at kommunene henger fast i forestillinger om at fremtidig befolkningsvekst og tilflytting henger sammen med tro på tilbakeflytting (Guribye m.fl. 2014).

Arbeidsinnvandring bra for befolkningsutvikling

I en ny studie fra Vestlandet kommer det frem at 67 prosent av rådmennene mener at arbeidsinnvandring er bra for den lokale befolkningsutviklingen. Slik innvandring oppleves også å være bra for å sikre rekruttering til det private næringslivet (61 %), men mindre viktig for å sikre arbeidskraft til offentlig sektor (Båtevik m.fl. 2014).²⁶

I mange tilfeller vil rekruttering dreie seg om å få til ordninger som er tilpasset det lokale behovet (Rambøll 2009). Sesongarbeidere til landbruk og turistindustri og ulike former for turnuser tilpasset

²⁶ Undersøkelsen er basert på en survey til rådmennene i alle kommunene i de fire fylkene på Vestlandet. 121 kommuner fikk tilsendt skjema og 85 rådmenn svarte.

helsevesenet og for eksempel verftsindustrien. I andre tilfelle vil det dreie seg om å rekruttere arbeidstakere som vil slå seg ned, bli bofaste og del av lokalsamfunnet. Undersøkelsene til Proba (2014) og Rambøll (2009) viser at kommuner som lykkes satser bredt. De har utviklet et godt velkomstapparat. Det inkluderer tilrettelegging og bistand til bolig, informasjon og samarbeid, tilpasset språkopplæring og trivselstiltak. Bak dette knippet av tiltak og ordninger ligger kommunale helhetlige strategier for rekruttering og integrering, blant annet behovsanalyse og langsiktig plan for rekruttering. Slike planer omhandler kompetanse og kapasitet, tilretteleggingstiltak, ansvarsfordeling og forankring på ledelsesnivå. Fra studien av lengeboende innvandrere i tre små kommuner har en av kommunene og næringslivet etablert et felles forum hvor spørsmål knyttet til innvandring og lokal inkludering er på dagsorden (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Igangsatte tiltak har blant annet vært språkkurs der folk bor i samarbeid med lokale organisasjoner. Kursene har vært vellykkete som arena for møte mellom lokalbefolkning med ulike bakgrunner, men det har vært krevende å mobilisere til deltakelse. I en av de andre kommunene inngår inkludering som en del av det alminnelige planarbeidet. Tilrettelegging for at innvandrere skal bli boende betyr ofte en endring av perspektiv fra individ til familie, fra fokus på arbeidskraft til trivsel i lokalsamfunnet.

NAV og regional rekruttering

NAV kan spille en sentral rolle i rekruttering av arbeidskraft til offentlig sektor og til det private næringslivet lokalt. NAV inntar ulike roller i det regionale og lokale arbeidet for å skaffe relevant arbeidskraft. I Finnmark har det vært et lokalt samarbeid mellom NAV Finnmark og næringslivet for å skaffe russisk arbeidskraft (Kvidal 2008). Samarbeidet mellom NAV Finnmark og sysselsettingstjenesten i Murmansk fylke har vært langsiktig og pågått siden 1992. Samarbeidet skal bidra til lettere flyt av arbeidskraft og investeringskapital over den norsk-russiske grensa og skaffe kvalifisert arbeidskraft til norske arbeidsgivere både i Norge og i Murmansk fylke. Som en del av arbeidet har det vært jobbet med å kvalifisere arbeidsledige i Murmansk til yrker som er etterspurt i markedet. Det er utviklet flere prosjekter, blant annet High5 (2006-2008) i samarbeid med norske bedrifter. I dette prosjektet har sysselsettingstjenesten i Murmansk rekruttert 40 interesserte russere årlig som har lært norsk og engelsk, HMS og

blitt kurset i sine faglige disipliner for at de skulle få nødvendige sertifikater for å jobbe i Norge. De russiske arbeiderne har hospitert i norske bedrifter. Flere har fortsatt å jobbe for de samme bedriftene etter hospiteringens slutt, og etter at de har fått arbeidstillatelse som faglært/spesialist. Etter hvert har det blitt vanskeligere å rekruttere russere fordi denne arbeidskraften har blitt mer etterspurt i hjemmemarkedet. Prosjektet har derfor utvidet virksomheten til nabofylkene Arkhangelsk og Karelen. I følge forskerne bak rapporten kan denne modellen for rekruttering fremstå som et eksempel på en vellykket måte å skaffe utenlandsk arbeidskraft til en region på. For hver bedrift kan det være vanskelig å gjennomføre et slikt løp alene, men med felles overbygning, prosjektledelse, systemer og rutiner har det blitt utviklet kompetanse på hvordan man kan rekruttere strategisk fra utlandet i framtida (Kvidal 2008).

Verdalprosjektet

I et prosjekt fra Verdal beskrives en form for rekruttering til det lokale næringslivet (Rambøll 2009) som vektlegger en næringslivsdrivet modell for inkludering av flyktninger i arbeidslivet. Prosjektet beskrives som et utstrakt samarbeid mellom kommunen, tunge næringslivsaktører (Aker Verdal AS, COOP Inn-Trøndelag, Verdal Næringsforum), partene i næringslivet lokalt (NHO Trøndelag, Fellesforbundet LO/Nord-Trøndelag), NAV og den videregående skolen. Hensikten er blant annet å bedre flyktningenes arbeidsmuligheter ved å utvikle mer effektive strategier for jobbformidling og rekruttering og prøve ut ulike tiltak for kvalifiseringsløp, både fagutdanning og norskopplæring i bedrift. I prosjektet var det tre parter som skulle lære; flyktningene, næringslivet og lokale offentlige aktører som NAV og norskopplæringen.

Rambøll rapporterer at prosjektet var vellykket når man ser på andelen av deltakere som fikk fast jobb og andelen av deltakere som gikk over i fagopplæring. Det ble samtidig registrert en kraftig reduksjon av registrerte arbeidsledige innvandrere i NAV Verdal. På bedriftsledersiden handlet læringen om å skifte perspektiv fra å være opptatt av generelle kulturforskjeller til å fokusere mer på individuelle forskjeller og likheter uavhengig av bakgrunn. En annen læring i prosjektet var knyttet til samarbeid med NAV. Hvilke virkemidler fra NAV var tilgjengelige, og hvordan kunne

man jobbe sammen mer løsningsorientert. Det siste var i følge rapporten ikke alltid lett å få til. Prosjektet avdekket også at noen bedrifter utnyttet NAV ordninger for å få billig arbeidskraft, uten intensjon om å ansette flyktningene i ettertid. Til tross for flere gode resultater videreføres ikke prosjektet. Rapporten gir ikke svar på hvorfor. Det kan skyldes manglende forankring, skifte av sentrale aktører eller at man lokalt mener at det ikke lenger er behov for et slikt prosjekt

NAV – individrettede tiltak

I henhold til rundskrivet: *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*, har NAV ansvar for å vurdere egnede arbeids- og utdanningsmuligheter, og formidle deltakere i introduksjonsprogrammet til arbeid. NAV har også ansvar for oppfølging av alle andre som trenger bistand for å komme inn i og bli del av det ordinære arbeidsmarkedet.

I et prosjekt fra Møreforskning undersøkes det i hvilken grad familieinnvandring representerer et arbeidskraftpotensiale for helse- og omsorgssektoren (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Ragni 2011). Studien er basert på en survey til kommunene på Nord-Vestlandet, hvor 13 av 36 kommuner svarte på undersøkelsen. Inntrykket fra studien er at NAV i liten grad tar egne initiativ, men tar i mot de som henvender seg. Strategiene og virkemiddelapparatet er på individnivå og dreier seg i hovedsak om bistand til arbeidssøking, generell informasjon, samt språk- og arbeidspraksis slik som AMO-kurs. Rapporten gir ikke svar på om for eksempel AMO-kursene bidrar til relevant sysselsetting. Når det gjelder målgruppen, kvinner som familieinnvandrere, kommer det frem at de i hovedsak rekrutteres til helse- og omsorgsykker, renhold, og i noe mindre grad til barnehage, skole, serviceyrker og fiskeindustri. En forklaring på dette sysselsettingsmønsteret er at kvinnene mangler formell kompetanse. En annen forklaring er at det er få typiske kvinneyrker i kommunene. Til sist trekkes det frem at kvinnene har utdanning som ikke er relevant i det lokale næringslivet. På bakgrunn av rapporten virker det ikke som det er samarbeid mellom NAV og de lokale høyskolene om for eksempel strategisk kompetansebygging for kvinnelige innvandrere i regionen.

NAVs verktøykasse - lite tilpasset spesielle gruppers behov

NAV har oppfølgingsansvar for alle arbeidsledige, inkludert flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet og som skal over i arbeid.

Tall fra SSB viser at innvandrere fra Afrika har relativt lav yrkesdeltakelse. En studie fra Oslo har sett på møtet mellom NAV og innvandrere med somalisk bakgrunn. De er i hovedsak flyktninger eller familieinnvandrere til flyktninger (Elgvin og Friberg 2014). Studien tas med her fordi NAV-systemet er nasjonalt og det kan være noe å lære for NAV kontorer i andre deler av landet. Det er to problemstillinger i studien; hvordan opplever flyktninger med somalisk bakgrunn møtet med NAV og hvordan opplever NAV ansatte brukere med somalisk bakgrunn. En viktig bakgrunnsinformasjon som gis er at somaliere kommer fra et land hvor staten kollapset for 20 år siden, mange har lite skolegang og liten erfaring med byråkratiske systemer. Denne gruppen av brukere opplever at NAV ikke gir det de trenger for å komme seg inn i arbeidsmarkedet. Kommunikasjonen oppleves som vilkårlig og bebreidende, og aktivitetene brukerne pålegges som meningsløse. Praksisplass oppleves som ren utnytting uten at det øker sjansene for jobb, noe som også blir nevnt under beskrivelsen av Verdal prosjektet over. Somaliene i undersøkelsen ønsker seg derimot språkkurs, kvalifisering i form av grunn- eller videregående skole, eller konkrete kurs og sertifiseringer som kan gi formell yrkeskompetanse. NAV ansatte på sin side legger vekt på at deres verktøykasse kun inneholder arbeidsrettede tiltak og ikke grunnopplæring. Det vektlegges at de byråkratiske rammene og de tilgjengelige virkemidlene fungerer svært dårlig for denne gruppen. De ansatte må tilby tiltak og aktiviteter ut fra hva de har i porteføljen. De har i mindre grad virkemidler som tar utgangspunkt i hva de konkrete brukerne trenger for å komme i arbeid. NAVs verktøykasse vil i prinsippet være den samme i hele landet.

En tidligere studie har også vist at det kan være uenigheter lokalt om hvor grensene går mellom NAV og kommuner om hvem som har ansvar for kurs som inneholder kombinasjoner av norskopplæring/praksis/arbeidstrening rettet mot deltakere i introduksjonsprogram (Djuve m.fl. 2011b). Lokale praksiser for ansvarsfraskrivelse eller ansvarssamarbeid vil påvirke hvordan

lokalnivået evner å jobbe målrettet og tverrsektorielt overfor utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Til tross for et regelorientert NAV system, har vi vist til studier over som synliggjør handlingsmuligheter, blant annet basert på hvordan NAV på regionalt/lokalt nivå forstår sin rolle og sine muligheter.

8.1 Oppsummering

Kommunene kan ha flere roller for å tilrettelegge for ønsket befolkningsutvikling og sysselsetting av innvandrere. Som samfunnsutvikler kan de bidra til at kommunen utvikler seg slik at innvandrere finner det attraktivt å flytte til og bli boende i kommunen. Sammen med lokalt næringsliv og ev. NAV kan kommunen bidra til å rekruttere arbeidskraft til offentlige tjenester og til næringslivet.

Studier viser imidlertid at kommunene har forskjellig syn på hvorvidt innvandrere betraktes som attraktiv målgruppe og mulige tilflyttere. En studie av samfunnsutvikling i små kommuner viser at kommuneorganisasjonen har stor betydning for utviklingsarbeidet. Da er det helt vesentlig hvordan den enkelte kommune forstår sin samtid og fremtid, sin kontekst og sine muligheter. Gitt den vel dokumenterte betydningen innvandringen etter hvert har fått for distrikts-Norge, er det underlig at denne faktoren ikke trekkes frem. Det kan skyldes at mange kommuner henger fast i forestillinger om at utflyttere vil bli tilbakeflyttere.

Familieinnvandrere utgjør en økende andel av innvandrerbefolkningen og er et potensiale som lokal arbeidskraft. Vi har ikke funnet studier hvor det kommer frem samarbeid med lokale høyskoler om å gjøre denne gruppens kompetanse relevant i det lokale arbeidsmarkedet.

Andre studier viser at kommuner som har lyktes med å rekruttere innvandrere har satset bredt. Rekruttering av innvandrere har inngått i strategier for befolkningsutvikling. Det har betydd en forståelse av at innvandrere er folk og familier og ikke bare arbeidskraft. Trivsel for hele familien er sentralt. For å lykkes over tid har disse kommunene investert i langsiktig planlegging sammen med andre sentrale aktører. Velkomstapparat har vært sentralt.

NAV og rekruttering

NAV kan ha ulike roller i det regionale og lokale arbeidet for å skaffe relevant arbeidskraft. I materialet vi har gjennomgått har NAV enten vært relativt tilbaketrukket eller offensiv. Når NAV har vært offensiv har etaten samarbeidet med lokale og regionale næringslivsaktører for å lage langsiktige strategier for å skaffe relevant arbeidskraft. I andre studier har NAV vært mer passiv og tatt rollen med å bistå innvandrere som oppsøker etaten. Noen studier viser at virkemidlene NAV disponerer ikke er tilpasset ulike brukergruppers behov for å komme inn i arbeidsmarkedet.

9 Innvandringens bidrag til lokalsamfunnsutvikling

Innvandrerens sysselsetting og innvandringens betydning som arbeidskraft for regional utvikling og er det sentrale i denne kunnskapsoppsummeringen. Rekruttering og tilrettelegging for arbeidskraft med innvandrerbakgrunn fra inn- og utland kan være nært knyttet til lokalsamfunnsutvikling (Hanche-Olsen, Båtevik, Olsen og Ragni 2011). Hvordan bidrar innvandrere til lokalsamfunnsutvikling i kraft av at de bor, jobber og lever i et lokalsamfunn?

I denne rapporten forstår vi lokalsamfunnsutvikling som 'noe' som påvirker det kollektive i spesifikke lokalsamfunn, og ikke som en planlagt prosess i kommunen. Det kan være forhold som bidrar til å bevare, fornye eller videreutvikle etablerte institusjoner, organisasjoner og tradisjoner (Vestby m.fl. 2014). Det kan også være prosesser som bidrar til parallell- samfunn, fragmentering og svekking av oppbygde organisasjoner og tradisjoner. Videre kan lokalsamfunnsutvikling være mindre konkret ved at for eksempel opplevelsen av den kollektive mentaliteten på et sted endrer seg til å bli mer raus og åpen, eller motsatt mer lukket og ekskluderende, eller at den lokale tilliten svekkes (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Samtidig er det helt sentralt å være åpen for at ulike former for midlertidig og permanent innvandring, koplet mot ulike former for integrering, ikke er en endelig prosess, men noe som pågår kontinuerlig og dermed bidrar til lokalsamfunn som befinner seg i en dynamisk strøm av 'forhandlinger' om hvordan stedet oppleves, endres og utvikles (Aure 2014b).

Forskjeller i arbeidsbetingelser påvirker lokalsamfunnet

Sammenfall av fri arbeidsinnvandring fra de nye EØS landene fra 2004, globalisering av økonomien og teknologisk utvikling har

påvirket lokalsamfunn i alle regioner i Norge. Sentrale næringer som verft, hotell, fisk- og kjøttindustri i distriktene har gjennomgått omfattende strukturendringer (Rye 2013, Ødegård 2014). Bedrifter som før var lokalt eid, er nå eid av internasjonale selskaper som kan ha andre interesser for bedriften enn lokal utvikling (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). For en del bedrifter i distriktene var tilgang på utenlandsk arbeidskraft en forutsetning for videre drift (Ødegård 2014). Antall utenlandske ansatte og tilsettingsforhold vil helt klart påvirke lokalsamfunnene. Det er tendenser til at 'permanent midlertidighet' som følger med arbeidsinnvandringen til visse næringer, bidrar til en sterkere todeling mellom i hovedsak norskfødt kjernearbeidskraft og en periferi av utenlandsk arbeidskraft (Ødegård 2014). På steder preget av én stor hjørnesteinsbedrift med slik todeling av arbeidskraften, vil det selvsagt påvirke lokalsamfunnet. En stor del av dem som jobber på stedet er der bare for å jobbe og tar ikke del i lokalsamfunnet. Der hvor midlertidig arbeidskraft i tillegg bor i brakker, bidrar dette til å markere skillet mellom lokalsamfunnet og de utenlandske arbeidsinnvandrerne. Et annet forhold som trekkes frem er at økt bedriftsdrevet rekruttering av østeuropeisk arbeidskraft via nettverk, bemanningsbyråer og underentreprenører kan gjøre det vanskeligere for innenlandske arbeidstakere å få jobb, deriblant lærlinger. Fordi det har vært et stort behov for arbeidskraft har denne mulige fortrenningseffekten fått lite oppmerksomhet (Ødegård 2014). En del norske kan vegre seg for å ta jobb i bedrifter med mange innvandrere fordi de ikke lenger regnes som 'norske arbeidsplasser', noe som kan bety en ytterligere utilsiktet todeling av det lokale arbeidsmarkedet. Det kan igjen føre til forsterket behov for utenlandsk arbeidskraft til sentrale bedrifter i lokalmiljøene og utflytting av unge voksne oppvokst på stedet.

Segregering og parallell samfunn

Mens Ødegård hovedsakelig har fokusert på hvordan det lokale arbeidsmarkedet har endret seg i retning av todeling etter arbeidsinnvandringen, har Aure fokusert på hvordan arbeidsinnvandringen har påvirket både arbeidsplassen og lokalsamfunnet (Aure 2014b). Som i Ødegårds bransjestudie viser Aure at med fiskeindustrien fulgte sosial og økonomisk segregering mellom nordmenn og internasjonale arbeidsinnvandrere. Hovedmønsteret er at mens alle de norske er fast ansatte, er bare noen få arbeidsinnvandrere fast ansatt. De fast ansatte med

innvandrerbakgrunn holder sosialt sammen med de midlertidig ansatte med tilsvarende bakgrunn. I den undersøkte bedriften var det to mellomledere med innvandrerbakgrunn, som begge ble vurdert som overkvalifisert for de stillingene de hadde. Et annet forhold som blir trukket frem og som har betydning for stedet, var at arbeidsinnvandrerne i hovedsak bare var ansatt i fiskeforedlingsbedriften og ikke i andre lokale bedrifter eller kommunale virksomheter. Dette førte til, i følge forskerne, få møteplasser med lokalbefolkningen hvor det lå til rette for tilfeldige møter og samhandling. Forskerne sier videre at forskjellen i boligmønster forsterket dette mønsteret. Innvandrene kjøpte rimelige hus i utkanten av kommunen eller leide, noe som bidro til å styrke segregeringen mellom nordmenn og innvandrere i lokalsamfunnet. Strukturelle forhold knyttet opp mot arbeidsinnvandring bidrar på den måten til parallell segregering både i arbeidslivet, på boligmarkedet og sosialt. Dette til tross for at fiskeoppdrettet og kommunen jobbet aktivt med rekruttering og for at arbeidsinnvandrere skulle bosette seg i kommunen. I en studie fra en Finnmarkskommune trekkes lignende funn frem. Midlertidighet, avstand og mangel på samhandling avgrenset nye innvandrere fra mange etablerte sosiale fellesskap i kommunen. I følge forskeren kan mangel på møtesteder og samhandling føre til at både tydelige og subtile grenser og skillelinjer forties (Aure 2014a).

Arbeidsinnvandring i jordbruket

I landbruket har tilgang på utenlandske gårdsarbeidere endret arbeidshverdagen for bøndene. De utenlandske arbeiderne bidrar både til å endre de økonomiske vilkårene for gårdsdrift på grunn av lavere lønninger, og til å skape en ny sosial arbeidshverdag for bonden (Andrzejewska og Rye 2012). Også de bøndene som ikke benytter utenlandsk arbeidskraft merker konsekvensene av de strukturelle endringene som følger av det økte innslaget av rimelig utenlandsk arbeidskraft i landbruket. Dette fordi når mange bønder endrer driften ved hjelp av billig arbeidskraft, så endres også spillereglene for andre bønder i det samme markedet. En konsekvens kan være utvikling i retning av større enheter, noe som innebærer at det blir færre familiedrevne og eide gårdsbruk. Hvis en slik utvikling følger vil det ha konsekvenser for lokalsamfunnene i jordbruks-Norge og ikke bare for

arbeidsinnvandererens lønns- og arbeidsforhold og den enkelte bondes hverdag (Rye 2013).

Anstrengelser for lokal inkludering

Studiene ovenfor har fokusert på arbeidsinnvandrere. Studien fra Herøy (Aure 2014b) nevner ikke om kommunen har bosatt flyktninger som kunne vært alternativ til import av arbeidsinnvandrere. I studien om hvorfor innvandrere velger å bli boende i distrikts-Norge, kommer det frem at Vestvågøy kommune har valgt en annen tilnærming til bosatte flyktninger (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Kommunen og en sentral arbeidsgiver inkluderer flyktningene i det de oppfatter som lokal arbeidskraft og dermed som målgruppe for lokale arbeidsplasser. I tillegg satses det på arbeidsinnvandrere. Bedriften var dessuten opptatt av at arbeidsinnvandrerne skulle ansettes fast på alminnelige vilkår, både for å unngå sosial dumping og som en strategi for å bygge lokalsamfunn. Ulike arbeidsbetingelser for lokal og utenlandsk arbeidskraft var ikke ønskelig i et slikt perspektiv. Lignende holdninger kommer frem fra to bedriftsledere og en fagforening i fiskeforedlingsindustrien i den kvalitative delen i studien til Angell (2013). Også disse påpeker en sammenheng mellom betingelsene for utenlandske arbeidstakere og integrering i lokalsamfunnet (Angell m.fl. 2011). Fra en studie av Rambøll (2009) om identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere av alle slag til å trives og bli værende, kom det frem at man møter særlige utfordringer når man skal inkludere målgrupper som arbeidsinnvandrere og flyktninger. Dette skyldes blant annet at tilflyttere til en kommune gjerne mangler nettverk og sosiale arenaer hvor de kan treffe andre mennesker. I studien om hvorfor innvandrere velger å bli boende i distrikts-Norge, gjaldt dette også tilflyttere av norsk bakgrunn uten familie på stedet (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Denne studien konkluderte også med at deltakelse i arbeidslivet betydde mye for informantenes sosiale liv. Dette gjaldt både arbeidsinnvandrere, flyktninger og familieinnvandrere. Arbeid ble sett på som en døråpner til lokalsamfunnet. Det var en arena for å lære sosiale og kulturelle koder og en arena for sosial kontakt og selvrealisering.

Å bli lokalbefolkning

Studiene ovenfor omhandler i hovedsak arbeidsinnvandrere og lokalsamfunnsutvikling. I sin masteroppgave analyserer Gjennestad

(2011) hvordan flyktninger *blir* lokalbefolkning i to lokalsamfunn (Vadsø og Vegårshei). Som i andre studier finner hun at arbeid og utdanningsmuligheter har betydning. Muligheter for fast arbeid ser ut til å bety mer enn muligheten til å få brukt tidligere erfaringer. Dette forklares med at flyktningenes referanseramme er lokalsamfunnet og arbeidssituasjonen der. Det betyr at det er lokalbefolkningens muligheter i det lokale arbeidsmarkedet, og ikke egne tidligere erfaringer som er avgjørende. I undersøkelsen «Derfor blir vi her» vektlegges i tillegg det sosiale på arbeidsplassen som viktigere enn å få brukt opparbeidet kompetanse (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Gjennestad vektlegger betydningen av lokale stedsfaktorer, sammen med individuelle faktorer for å forstå flyktningenes bofasthet. I tillegg vektlegges flyktningens mulighet til å styrke egen sosiale kapital. Dette blir blant annet knyttet til konstruktive relasjoner til ansatte i kommunen og egen nasjonalitetsgruppe. I studien av lengeboende innvandrere i tre små kommuner kommer det frem at selv om det er få uformelle og nære sosiale fellesskap mellom innvandrere og lokalbefolkning fra stedet, så blir de gjenkjent og verdsatt som individer og som gruppe i det åpne kollektive rommet, noe som bidrar til å skape tilhørighet og trivsel (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Voksne er sjelden del av tette fellesskap med lokalbefolkning, men inngår i løsere brobyggingsnettverk som kan bidra til å styrke deres sosiale kapital.

Som i tidligere studier trakk flyktningene i den ene kommunen frem det faktum at stedet har endret seg som følge av innvandring. Flere matvarer ble lettere tilgjengelig lokalt og lokalbefolkningen ble kjent med flyktningene og deres arbeidskapasitet. I tillegg til større utvalg av matvarer, spisesteder og nye bedrifter er det tidligere kommet frem at innvandring til distriktskommuner har bidratt til endring av den kollektive mentaliteten, slik at folk flest har blitt mer åpne og tolerante (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Studien om entreprenørskap blant kvinnelige innvandrere viser også hvordan noen av disse kvinnene bevisst har tatt medansvar for utvikling av lokalsamfunnet (Munkejord 2014). Det har også kommet frem at det ikke er likegyldig hvordan kommuner forholder seg til og fanger opp problemstillinger knyttet til et mer mangfoldig lokalsamfunn (Hidle og Vangstad 2008, Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Inkluderende lokalsamfunn hvor folk føler seg likeverdige fremmes av at sentrale, lokale og regionale aktører

ser innvandring som en mulighet for videre utvikling av lokalsamfunnet.

9.1 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at midlertidig og permanent innvandring til kommuner og steder påvirker den kollektive opplevelsen av hvordan lokalsamfunnet utvikler seg.

Innvandrerens arbeidsbetingelser påvirker lokalsamfunnet

Faktorer som påvirker utviklingen av inkluderende lokalsamfunn, eller parallell samfunn og fragmentering, ser særlig ut til å være knyttet til betingelsene for innvandrernes deltakelse i arbeidslivet. Noen studier viser at tilknytning til arbeidslivet som er forskjellig fra lokalbefolkningen bidrar til segregering. Innleie, midlertidighet, og ikke faste ansettelse fulgt opp av andre boforhold og få sosiale møteplasser bidrar til adskilthet og parallellsamfunn. Der hvor arbeidsinnvandrere er innleid i turnus på bedrifter som i hovedsak har arbeidsinnvandrere ansatt, kommer det frem at arbeidsinnvandrerne blir mer sett på som ren arbeidskraft heller enn potensielt nye innbyggere til kommunen. Det påpekes i noen studier at den strukturelle organiseringen av den lokale arbeidskraften bidrar til at det ikke ligger til rette for tilfeldige møter mellom innvandrere og lokalbefolkning, noe som antas å hemme sosial inkludering. Ingen av studiene vi har sett på har beskrevet konflikter som følge av lokal innvandring, ei heller uttalt lokal skepsis til innvandrerne.

Like arbeidsbetingelser for sosial inkludering

Lokal bevissthet om betydningen arbeidsbetingelsene er trukket frem i andre studier. Her har kommune og arbeidsledere vært opptatt av å legge til rette for å hindre sosial dumping og fremme sosial inkludering. Målet har vært å involvere innvandrere av alle kategorier i å bygge og videreutvikle lokalsamfunnet. Det tyder på en forestilling om at innvandrere som andre er både sambygdinger, kolleger og arbeidskraft. De er tilflyttere som kan bli lokalbefolkning om det legges til rette for det. Disse studiene sier imidlertid ikke noe om hvorvidt man lyktes med disse strategiene.

Innvandrerne selv – fast jobb sentralt

Studier som har fokusert på innvandrernes egne opplevelser trekker frem at de som sammenligner seg med lokalmiljøet er mer opptatt av fast jobb enn å få brukt egen kompetanse.

Lokalbefolkningens muligheter er en viktigere referanseramme enn tidligere erfaringer. Også sosial inkludering i jobbsammenheng blir i noen studier trukket frem som viktigere enn å få brukt egen kompetanse. I disse studiene legges det vekt på innvandrernes og i sær flyktningenes muligheter til å etablere nettverk og utvikle egen sosiale kapital som vesentlig for at de skal oppleve at de kan og blir del av stedet. Det trekkes også frem at steder som endrer seg positivt som følge av innvandring, for eksempel med et utvidet lokalt tilbud av varer og service, gjør stedet mer attraktivt.

10 Innvandring og regional utvikling

I stortingsmeldingen – *Ta heile Noreg i bruk*, slås det fast at hovedtrekkene i bosettingsmønsteret skal opprettholdes (KRD 2012-2013). Videre står det som nevnt tidligere at for å oppnå størst mulig nasjonal verdiskaping må man ta i bruk de menneskelige og naturgitte ressursene i hele landet. Sundvollen plattformen fra Regjeringen Solberg (2013-) bygger videre på dette synet. Grunnlaget for bosetting i hele landet skal befestes i lokal og regional verdiskaping. Dette innebærer at hvem som bor hvor, og hvor attraktive virksomheter, regioner og lokalsamfunn er for tilflyttere og bofaste av alle slag vil ha betydning for opprettholdelse og utvikling av regionalt næringsliv. I stortingsmeldingen understrekes det at det er de menneskelige ressursene som er viktigst for å utvikle lokalsamfunnene, rekruttere og holde på arbeidstakere, bedrifter og folk (KRD 2012-2013:11). Med dette i mente, skal vi i dette kapitlet rette blikket mot framtida. Hva betyr innvandrere for regional utvikling?

Scenarier

I Scenarier 2029 for Sør-Vestlandet løftes frem hvilken rolle innvandringen kan spille for arbeidsmarkedet i denne regionen på lang sikt (Nødland 2012). Denne scenarierapporten har mye til felles med OECDs rapport om rekruttering av arbeidsinnvandrere til Norge (OECD 2014). Mens OECD rapporten fokuserer på behovet for utenlandsk arbeidskraft til hele Norge, er målet i Scenarier 2029 å belyse innvandringens betydning for Sør-Vestlandets framtidige behov for arbeidskraft, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. I tillegg fokuseres det på hvordan innvandrere kan tilføre spisskompetanse i verdiskapingsprosesser i form av entreprenørskap, innovasjon og nettverk. Dette er sannsynligvis et pragmatisk utgangspunkt, men spiller samtidig opp

til de politiske målene om at bruk av menneskelige ressurser er det sentrale for lokal næringsutvikling og dermed bosetting i landets ulike regioner.

Under de scenariske perspektivene er utgangspunktet at migrasjon har vært det viktigste utviklingstrekket i arbeidsmarkedet i det siste ti-året. Det nye i situasjonen er blant annet knyttet til politiske intensjoner internasjonalt om større fleksibilitet i internasjonal mobilitet knyttet til arbeid. På Sør-Vestlandet har en sterk drivkraft for innvandring av kvalifisert arbeidskraft vært den sterke veksten i olje- og gasssektoren.

Framtidig tilgang på ønsket arbeidskraft diskuteres innenfor en ramme av antatte demografiske utviklingstrekk, globale makroøkonomiske trender og endringer i internasjonal økonomi, slik som mulig bedring av EU-økonomien, og dermed økende konkurranse om arbeidskraft. Som i OECD-rapporten antydes det at større land og språkområder kan foretrekkes framfor Norge. Skal Norge vinne i konkurransen om attraktiv arbeidskraft i framtida hevdes det at kravene til regionale virksomheter og myndigheter vil måtte skjerpes. Det antydes videre at økt internasjonal konkurranse om arbeidskraft i framtida kan innebære at arbeidsmigrasjonen blir mer global. Spørsmålet som da stilles er hvor nye arbeidsinnvandrere til Norge vil komme fra? Større konkurranse, og større geografisk og kulturell spredning blant framtidige arbeidsinnvandrere kan gjøre det enda viktigere å være bevisst på hvordan man rekrutterer, tar i mot og legger til rette for at arbeidsinnvandrere, deres ektefeller og barn vil trives og finne seg til rette. Det handler ikke bare om å tilby jobb og lønn. For at de skal bli værende er det avgjørende at de trives både på jobb, der de bor, i fritida – og at de får tilgang til velferdstjenester. OECD (2014) rapporten understreker betydningen av å satse på ektefellene. Ektefeller til høyt utdannede arbeidsinnvandrere har ofte utdanning selv og kan dermed være viktige inn i arbeidsmarkedet. Dessuten kan ektefeller og barn spille en sentral rolle for hvorvidt arbeidsinnvandrere velger å bli boende. Betydningen av å vektlegge hele familiens behov i vurderingen av å bli boende eller flytte ble også understreket i studien av hvorfor noen innvandrere har valgt å bli boende i distrikts-Norge (Søholt, Aasland, m.fl. 2012). I dette bildet spiller også internasjonale skoler en rolle. I følge OECD ville Norge tjene mye på å øke innsatsen for å få kvalifiserte arbeidsinnvandrere til å bli, siden mer enn

halvparten forlater Norge igjen i løpet av tre år. For å få dette til foreslås lokale/regionale velkomstpakker som inkluderer sosial integrering og tilpassete språkkurs.

I bildet av fremtidig arbeidsinnvandring legges det vekt på at behovene er knyttet både til privat og offentlig sektor. Likevel, behovene til de ulike sektorene og næringene vil variere når det gjelder kompetansenivå og fagdisipliner.

Behov for kvalifisert arbeidskraft

I Scenarier 2029 diskuteres behovet for høyt kvalifisert arbeidskraft i framtida i lys av begrenset tilgang på nyutdannet, innenlandsk arbeidskraft i dette segmentet, i alle fall på kort sikt. Det antydes at behovet for høyt spesialisert personell innen teknologi og naturvitenskap vil bli større i framtida. En av begrunnelsene er behovet for spisskompetanse for å holde tritt med et internasjonalt konkurranseregime. I OECD rapporten inkluderes også fremtidig behov for helsearbeidere i store deler av Norge.

I følge OECD har Norge et arbeidskraftpotensiale i utenlandsstudentene. I 2011 hadde Norge 14 000 utenlandsstudenter. Relativt mange blir i Norge for å jobbe i noen år etter studiene, men etter 7 år var det bare 10 prosent igjen. Bare 6 prosent søkte om arbeidstillatelse på spesialistkvoten. Det er særlig regioner utenfor de store byene som vil ha problemer med å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft, og som burde satse mer på disse studentene, i følge OECD.

Både Scenarier 2029 og OECD rapporten mener at behovet for utenlandsk arbeidskraft til fag- og hjelpearbeidere innen industri, bygg og anlegg vil fortsatt være der. Forutsetningen er imidlertid at rammebetingelser, markeder og konkurranseforhold fortsatt gir grunnlag for norsk produksjon.

Servicenæringer som renhold, servering, overnatting og transport er næringer som allerede har en stor andel ansatte med innvandrerbakgrunn. Dette gjelder både bosatte flyktninger, andre innvandrere fra Asia, Afrika og Latin-Amerika, fra Øst-Europa og fra Norden. Det antydes at disse segmentene av næringslivet vil greie å rekruttere arbeidskraft fra deler av den innenlandske innvandrerbefolkningen, fra nye flyktninger og fra Norden, EU/EØS-området.

Forslag for å fremme rekruttering av arbeidsinnvandrere og bidra til at de blir i Norge

Nødland (2012) påpeker at om man i framtida skal unngå segregerte arbeidsmarkeder, stigmatiserte yrker og fortsatt uønsket ulikhet i innvandrergруппers og kvinner og menns deltagelse i arbeidslivet, som også påpekt av Brox (2005) og Friberg (2013), vil det være behov for politikkutvikling på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Her kopler vi forslagene til tilrettelegging med forslag fra både OECD (2014) og andre studier (Båtevik 2014, Nødland 2012, Rambøll 2009, Søholt, Aasland, m.fl. 2012). Verken OECD rapporten eller Scenarier 2029 er spesielt opptatt av flyktninger. I forslagene under er de inkludert der det er relevant.

- Felles strategi for å markedsføre Norge og de forskjellige regionene som attraktive arbeidsregioner for kvalifiserte arbeidstakere. Attraktive kvaliteter hvor Norge kan ha et konkurransemessig fortrinn kan omfatte trygghet, livskvalitet, miljø, utdanning og likestilling mellom kjønn.
- Langsiktig lokal og regional planlegging for rekruttering og av arbeidskraft inkludert spisskompetanse fra utlandet, kombinert med tilrettelegging for relevant kompetanseutvikling lokalt.
- Bevisst satsing på utenlandsstudenter i Norge med tilbud om relevante trainee- og praksisplasser.
- Regional og kommunal forankring av arbeidet med integrering, kvalifisering og tiltrekking av nye innbyggere gjennom strategier og Handlingsplaner.
- Kommunal kompetanseutvikling for å kunne ta i mot nye tilflyttere på en god måte.
- Flerkulturell kompetanseutvikling i kommuner og bedrifter.
- Helhetlig tenkning når det gjelder informasjon og tilrettelegging av tjenester til alle tilflyttere, inkludert arbeidsinnvandrere.
- Aktiv kartlegging av kompetanse, erfaringsbakgrunn og arbeidsrelaterte interesser blant familieinnvandrere og flyktninger som er ferdige med introduksjonsprogrammet.
- Velkomstpakker rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier som inkluderer sosial integrering og språkkurs.

- Partnerskap mellom næringsliv, kommune og sivilsamfunn om inkludering av innvandrere og utenlandsk arbeidskraft i arbeidsliv og lokalsamfunn.
- Endring i arbeidsmarkedsaktørenes og kommunenes strategier for å unngå etniske og sosiale skiller i arbeidslivet og i lokalsamfunnet.

Scenarierapporten fra Sør-Vestlandet og OECD rapporten ble skrevet før nedgangen i oljeprisen ved årsskiftet 2014/2015, mens det fortsatt var behov for mer spisskompetanse i denne sektoren. Det understreker at hensikten med framtidscenarier er flere. Det er et verktøy for å bevisstgjøre og forberede på at framtida ikke nødvendigvis blir lik nåtida, og til å se alternative muligheter for et lokalsamfunn, en kommune og en region. Nedgang i olje- og gassvirksomheten kan bety mindre behov for spisskompetanse i denne bransjen. Men, samtidig kan det bety økt satsing på andre bransjer med behov for kompetanse, for eksempel innen andre energi former.

Veksten må også komme nedenfra

Regionalpolitikken understreker det regionale perspektivet, at veksten må bygge på de menneskelige ressursene som finnes lokalt. Det kan tolkes som innspill til strategier og politikk som vektlegger lokalt initiativ og entreprenørskap, slik som det blant annet er kommet frem eksempler på i kapitel 6.2. Regional økonomi og utvikling handler både om store, internasjonale foretak, globalisering og teknologiutvikling og investeringer i mindre lokalbaserte virksomheter. I den sammenheng tar vi med en oppfordring fra en informant med innvandrerbakgrunn i undersøkelsen om hvorfor innvandrere velger å bli boende i distrikts-Norge (Søholt, Aasland, m.fl. 2012:206). Hun var opptatt av at myndighetene måtte være mer lydhøre for hva innvandrere selv kan gjøre og bidra med. For at innvandreres ev. bidrag skal kunne manifestere seg lokalt vil det hjelpe at lokalsamfunnet (kommune, sivilsamfunn, næringsliv) evner å ta i mot nye ideer og næringer, nye måter å gjøre ting på og nye hverdagslivspraksiser. Jo viktigere innvandringen blir for å opprettholde bosetting og utviklingspotensialet i distriktsregionene i Norge, jo viktigere vil det også være at innbyggere med norsk og annen bakgrunn opplever at deres initiativ og tilstedeværelse er ønsket som del av et vitalt lokalsamfunn.

10.1 Oppsummering

Dette siste kapitlet om innvandring og regional utvikling er et innspill til å se fremover – hva skal til og hvordan kan innvandring ev. bidra til positiv utvikling av regioner utenfor sentrale områder.

OECDs rapport om rekruttering av arbeidsinnvandrere og en scenarierapport fra Sør-Vest-landet har imidlertid løftet frem innvandringens rolle for arbeidsmarkedet på lang sikt. Begge rapportene fremhever at enkeltregioner og Norge som helhet har behov for innvandring for å dekke behovet for høyt kvalifisert arbeidskraft og for fagarbeidere i framtida. Behovet for arbeidskraft til servicenæringer kan derimot lettere dekkes i den innenlandske innvandrerbefolkningen samt fra EU/EØS-området. Behovet for spisskompetanse koples til verdiskapingsprosesser, entreprenørskap og innovasjon, noe som fremheves som helt vesentlig for regional utvikling. Spisskompetanse koples også til globalisering og konkurranseutsatte næringer. Som et ledd i å rekruttere spisskompetanse pekes det på en uutnyttet ressurs; utenlandske studenter som studerer i Norge.

Konkurransen om utenlandsk arbeidskraft kan bli større i framtida. For å vinne i konkurransen vil det kreves bedre tilrettelegging for kvalifiserte arbeidsinnvandrere og deres familier. I tillegg til jobb og lønn, dreier det seg om trivsel og fritid, sosial inkludering og tilgang til alminnelige velferdstjenester. Fokus på ektefellers jobbmuligheter kan være avgjørende for at arbeidsinnvandrere blir boende. OECD påpeker betydningen av å satse på tiltak som får kvalifiserte arbeidsinnvandrere til å bli boende, gitt at mer enn halvparten forlater Norge i løpet av 3 år.

Det etterlyses politikkutvikling for å lykkes med å rekruttere og holde på attraktiv arbeidskraft, unngå segregerte arbeidsmarkeder, stigmatisering og usaklige forskjeller i arbeids- og lønnsbetingelser mellom kategorier av befolkningen. Kort fortalt omhandler forslagene til politikkutvikling langsiktig lokal og regional planlegging for rekruttering, samt tiltak for å få kvalifiserte arbeidsinnvandrere til å bli i og trives i Norge. Dernest integrerings- og arbeidsmarkedspolitikken som bidrar til strukturell og sosial inkludering på tvers av alle kategorier av arbeidstakere. Like viktig er flerkulturell kompetanseutvikling i offentlige og private virksomheter med tanke på å best kunne utnytte det

potensialet som utenlandsk arbeidskraft, flyktninger og andre innvandrere kan utgjøre for lokal vekst og utvikling.

11 Implikasjoner for politikkutvikling

Det er et mål at denne kunnskapsoppsummeringen, sammen med hovedprosjektet, skal bidra til å gi kunnskapsbaserte innspill til politikkutvikling i skjæringspunktet mellom arbeid-, integrerings- og regionalpolitikk.

Det virker opplagt at politikkområdene arbeid-, integrerings- og regionalpolitikk intensjonelt drar i samme retning på nasjonalt nivå. Politikkområdene er organisert etter sektoransvarsprinsippet. Dette prinsippet utfordrer samordnet iverksetting på lokalt og regionalt nivå. Hvilke samfunnsutfordringer og framtidsvisjoner som får oppmerksomhet i den enkelte region, vil påvirke hvem som kan ha interesse av å samordne seg på lokalt/regionalt nivå.

Hovedmålene i integreringspolitikken handler om høy sysselsetting for alle, små økonomiske og sosiale forskjeller og likestilling. Dette er også sentralt i regionalpolitikken, hvor en også understreker betydningen av likeverdige levekår. Gjennomgangen av litteraturen viser klart systematiske forskjeller mellom kategorier av innvandrere og mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen. Dette gjelder både arbeidsvilkår og inntekt. Virkemidler for å fremme likere strukturelle betingelser i arbeidslivet kan være sentralt for å snu tendensen til uønskete systematiske forskjeller i befolkningen. Dette gjelder i sær betingelser for arbeidsinnvandrere på forskjellige midlertidige vilkår. Mens midlertidighet kan være fordelaktig for bedrifter med svingende produksjon, kan det være en utfordring for kommuner som ønsker tilflyttere som blir del av lokalsamfunnet. Her kan lokale og regionale offentlige og private aktører ha motstridende interesser.

Litteraturgjennomgangen har vist ettertrykkelig at arbeidsinnvandrernes mulighet til å flytte til arbeidsmuligheter, har

vært gunstig. De har fått jobb og bedrifter i mindre sentrale strøk har fått arbeidstakere. Dette er helt i tråd med regional- og arbeidsmarkedspolitikken og har hatt som bieffekt positiv tilflytting til fraflyttingsområder. Dette har selvsagt betydning for næringslivet, men også for opprettholdelse og videreutvikling av lokalsamfunn og kommunale tjenester. Det er et åpent spørsmål om muligheter til egeninitiert fri flytting og bosetting ville ha samme sysselsettingseffekt for nye flyktninger. På den annen side kan det tenkes at mulighet for egenbosetting i bosettingskommune/region kunne opprettholde engasjement og initiativ til å ta hånd om eget liv.

Arbeidsmarkedspolitikken med fri mobilitet innenfor EU/EØS-området fokuserer på næringslivets behov for arbeidskraft, men er mindre fokusert på behovet for tilflytting til fraflyttingsområder. Fri mobilitet innenfor EU/EØS området kan også sees som del av innvandringspolitikken og dermed innvandringskontroll. Som del av innvandringspolitikken bidrar den til at arbeidsvandrere innen EU 28 fritt kan jobbe i dette området. Dersom næringslivet ønsker arbeidskraft fra andre deler av verden er dette derimot mye vanskeligere.

Region fremfor kommune

Fra litteraturgjennomgangen kommer det frem at man kanskje kan oppnå mer om man velger region fremfor kommune ved bosetting av flyktninger. Interkommunalt samarbeid kan gi et større mulighetsregister for å finne bolig, arbeid og utdanningsmuligheter til dem som bosettes. Dette forslaget spiller opp til planer om fremtidig kommunesammenslåing. Tanken er blant annet at større geografiske og forvaltningsmessige enheter skal kunne tilby befolkningen bedre og mer tilpassete tjenester. Dessuten vil større kommuner ha et mer variert næringsliv og arbeidsmarked. Dette kan være gunstig for flyktningers muligheter for overgang til arbeidsmarkedet. En strategi for regional bosetting vil dessuten samstemme med aksjonsradiusen til den øvrige befolkningen. Med økt mobilitet, og økt etterspørsel etter mangfold og muligheter knyttet til arbeid, bolig og fritid, vil folks vurderinger i stor grad være regionale (Ruud m.fl. 2014).

Tilrettelegging etter behov

Fra næringsliv og kommuner har det kommet frem at tilrettelegging for arbeidsinnvandrere er sentralt for rekruttering og for at de skal bli boende. Dette gjelder både høyt kvalifiserte og fagutdannede innvandrere. Sett fra et lokalt og regionalt ståsted kan det være hensiktsmessig at innvandrere får tilgang til lokale og regionale tilretteleggingstiltak etter behov og ikke bare etter oppholdsstatus. I tillegg til flyktninger er familieinnvandrere, familiemedfølgere og selvsagt arbeidsinnvandrere aktuelle grupper. Språkkurs er et eksempel, praktisk informasjon om hvordan man etablerer seg et annet, tilgang til alminnelige velferdstjenester som for eksempel fastlege et tredje.

Mangfoldspanlegging og samstyring

De tre politikkområdene er organisert sektorvis nasjonalt og regionalt. Samtidig viser foreliggende forskning at det kan være fordelaktig om politikkområdene sees i sammenheng på iverksettingsnivå lokalt og regionalt. Koplingen til regionalpolitikk og regional utvikling fordrer også at kommunen involverer seg og samarbeider med ikke offentlige aktører slik som for eksempel næringslivet. Kunnskapsoppsummeringen har vist eksempler på at slikt samarbeid har gitt andre muligheter enn om hver aktør hadde operert for seg.

Dette spiller opp til at staten kan initiere til *lokal og regional samstyring* i tillegg til regel- (arbeidsmarked) og målstyring (bosetting og overgang til arbeid/utdanning blant flyktninger)(Røiseland og Vabo 2012). Målsettingen med *samstyring* eller new public governance, er å inkludere andre ikke statlige aktører i iverksettingen av den statlige politikken. Dette kan være kommuner, privat næringsliv og for eksempel frivillige organisasjoner. Denne type samstyring er aktuelt fordi staten er helt avhengig av andre for å få gjennomført de ulike sektorpolitikkenes. Samstyring er særlig relevant for å kople intensjoner og iverksettingsmuligheter fra ulike politikkkfelt. Kommunene er også avhengige av andre aktører for å ha et sterkt næringsliv og fremme inkluderende og mangfoldige lokalsamfunn. Aktuelle styringsverktøy kan være å legge til rette for arenaer for planlegging som inkluderer regionale/lokale offentlige, private og sivile aktører. Samstyring innebærer å opprette arenaer for forhandlinger om interesser, verdier knyttet til mangfold i

arbeidsliv, lokalsamfunn og offentlige tjenester, meninger og relasjoner. Det kan sette i gang regionale/lokale prosesser og planlegging som kan fremme bedriftsutvikling, sysselsetting av innvandrere og mangfoldssamfunn. På slike samstyringsarenaer bestående av offentlige, private og sivile aktører kan utfordringer knyttet til regional og lokal utvikling (befolkningsutvikling, sysselsetting, innvandring og inkluderende mangfoldssamfunn) løftes frem. En fordel med samstyring gjennom denne type regionale og lokale nettverksarenaer, er at aktørenes samlede kompetanse på utfordringer og muligheter kommer frem og kan spille sammen.

Siden deltakelse i denne type nettverk er frivillig, innebærer det at de må organiseres på en slik måte at hver enkelt opplever at samstyringen bidrar til bedre oppgaveløsning totalt sett for hver enkelt og for den aktuelle regionen eller kommunen, enn om alle hadde handlet hver for seg. I tillegg vil det selvsagt fremme hovedmålet om de nasjonale politikkene innenfor sektorområdene åpner for virkemidler som er bedre tilpasset sammensatte lokale/regionale utfordringer.

12 Kunnskapshull

Denne gjennomgangen viser at forskning om sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv er fragmentert. Casestudier har gitt kunnskap om dynamikk i ulike næringer og på ulike steder. Men, det mangler systematisk komparativ kunnskap om faktiske vilkår i arbeidsmarkedet blant ulike kategorier av innvandrere, og i et regionalt perspektiv. Det kan blant annet skyldes at feltet er nytt. Det er særlig etter åpningen av EU/EØS-markedet, at innvandring, befolkningsvekst og økonomisk utvikling regionalt er satt i sammenheng. Etter innføring av introduksjonsordningen i 2004 har det vært fokus på flyktningers overgang til arbeid og utdanning etter endt program. Først i det siste har forskningen endret seg fra hovedsakelig å fokusere på kjennetegn ved flyktningene, til å inkludere regionale forskjeller og ev. lokale/regionale forklaringer på forskjellig måloppnåelse i de kommunale introduksjonsprogrammene. Det finnes også lite forskning som sammenligner muligheter og barrierer i lokale/regionale arbeidsmarkeder for innvandrere med forskjellig oppholdsgrunnlag; flyktninger, familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere. Denne type studier kan bidra til å endre fokus fra innvandringskategori til å inkludere det lokale, dvs. til sted og til næring. Da blir det også relevant å inkludere hvordan lokale private og offentlige virksomheter vurderer lokalbefolkningens attraktivitet opp mot ulike kategorier av innvandrere.

Forskning som inkluderer sted og region for å forstå innvandreres inkludering og sysselsetting, gjør det relevant å studere hvordan innvandring av alle slag påvirker lokalsamfunnene. De studiene vi har funnet har i hovedsak sett på hvordan innvandrerbefolkningens tilknytning til arbeidslivet påvirker stedet, blant annet med utvikling av parallellsamfunn. I enkeltstudier er det sett på om og på hvilke måter innvandring til mindre sentrale steder bidrar til å gjøre stedet mer attraktivt, for dem som bor der og for

ev. nye innbyggere. Helt sentralt er å få kunnskap om hvorvidt innvandring til mindre sentrale regioner oppleves som attraktivt for lokalbefolkningen, kommunen og for lokale næringslivsaktører. Gir slik tilflytting tro på muligheter for økonomisk vekst og utvikling, eller blir det i liten grad lagt merke til?

Denne gjennomgangen av norsk forskning om sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv har avdekket kunnskapshull som kan formuleres i følgende problemstillinger:

Samstyring - sektorstyring;

- Hvordan bidrar nasjonal politikk (arbeid, integrering, regional utvikling) til å fremme hensiktsmessig lokal og regional iverksetting for å tiltrekke relevant arbeidskraft og bedre sysselsettingen i innvandrerbefolkningen? Hva bidrar til å fremme regionalt samarbeid mellom private og offentlige aktører og mellom forskjellige kommunale sektorer?

Fortrengning;

- På hvilke måter og med hvilke konsekvenser bidrar behovet for arbeidskraft lokalt/regionalt, sammen med spesifikke rekrutteringsstrategier, til ev. å fortrenge lokal arbeidskraft, inkludert flyktninger?

Innvandrerens attraktivitet;

- Hvilke faktorer vektlegges av hvilke grunner når arbeidsgivere (inkludert kommuner) vurderer ulike kategorier av innenlandske og utenlandske arbeidstakere opp mot hverandre?

Entreprenørskap;

- Hva slags betydning har entreprenørskap blant innvandrere for bedriftsutvikling, sysselsetting i mindre sentrale regioner og lokalsamfunnsutvikling?

Sted, lokalsamfunn, innvandring, integrering;

- Hva er sammenhengene mellom deltakelse i arbeidslivet og inkludering i lokalsamfunn? Hvordan kan disse sammenhengene ev. påvirke lokalsamfunnsutviklingen?

- På hvilke måter bidrar ulike former for deltakelse i arbeidsmarkedet til å fremme utvikling av ev. parallellsamfunn vs. inkluderende lokalsamfunn?
- På hvilke måter bidrar kvaliteter og egenskaper ved sted og region til å fremme ev. hindre innvandreres inklusjon i arbeidsmarkedet?

Litteraturliste

- Aalandslid, Vebjørn, og Kristian Rose Tronstad. 2010a.
Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting. Vol. 2010/23,
Rapporter / Statistiske sentralbyrå. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Aalandslid, Vebjørn, og Kristian Rose Tronstad. 2010b.
Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting. Oslo Statistisk
 sentralbyrå.
- Aasland, Aadne, og Susanne Søholt. 2014. "Immigrant spatial
 distribution and neighbourhood hierarchies in Norwegian
 rural districts." 3rd Conference for Rural Research,
 Trondheim.
- AD. 2010-2011. Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt
 og anstendig arbeidsliv. edited by Arbeidsdepartementet.
 Oslo: Arbeidsdepartementet.
- AD. 2013. Handlingsplan 3 for et anstendig og seriøst arbeidsliv
 og mot sosial dumping. edited by Arbeidsdepartementet.
 Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Andersson, Roger, Åsa Bråmås, og Jon Hogdal. 2007.
Segregationens dynamik och planeringens möjligheter.
 Malmö stad: Stadskontoret.
- Andreassen, Kristina Kvarv. 2013. Monitor for sekundærflytting.
 Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2001 -
 2010 In *Rapporter*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Andrzejewska, J., og J. F. Rye. 2012. "Lost in Transnational
 Space? Migrant Farm Workers in Rural Districts."
Mobilities 7 (2):247-268. doi:
 10.1080/17450101.2012.654996.
- Angell, Elisabeth, Marit Aure, og Per-Arne Emaus. 2011.
 Kompetansebehov og rekruttering i
 fiskeforedlingsindustrien – med fokus på utenlandsk
 arbeidskraft. Norut Alta-Áltá.

- Angell, Elisabeth, Vigdis Nygaard, Toril Ringholm, Marit Aure, og Ivar Lie. 2013. Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge. Norut Alta.
- Atkinson, J. 1984. "Manpower Strategies for Flexible Organisations. ." *Personnel Management* 16:28-31.
- Aure, Marit. 2008. Arbeidsmigrasjon fra Teriberka til Båtsfjord 1999-2002. Universitetet i Tromsø.
- Aure, Marit. 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>.
- Aure, Marit. 2014a. "Grensemangfold i arbeid og endring." In *Grenseliv*, 113-128. Orkana Forlag.
- Aure, Marit, Heidi Rapp Nilsen, Eva Josefsen, og Toril Ringholm. 2011. Med håp og engasjement. En kunnskapsstatus om utfordringer og strategier i rekruttering av arbeidskraft til distriktskommuner. Norut.
- Aure, Marit., A. Førde og T. Magnussen. 2014b. "When work migrants are perceived as the rural rescue; Negotiations of mobilities and consolidation." 3rd Conference for Rural Research, Trondheim, 2014 09 08-10.
- Benton, M., Sumption, M., Alsvik, K., Fratzke, S., Kuptsch, C. and Papademetriou, G. . 2014. Aiming higher. Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled Work in Europe. In *Labour Market Integration of New Arrivals in Europe: Assessing Policy Effectiveness*. Washington DC: Migration Policy Institute and International Labour Office.
- BLD. 2011. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid. edited by likestillings- og inkluderingsdepartementet Barne- .
- BLD. 2012-2013. En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap. . edited by Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Bratsberg, Bernt, Knut Røed, og Oddbjørn Raaum. 2014. "Arbeidsinnvandring - Varig gevinst?" *Søkelys på arbeidslivet* 31 (4):20.
- Brox, Ottar. 2005. *Arbeidskraftimport: velferdsstatens redning - eller undergang?* Oslo: Pax.
- Brunborg, H, og M Tønnesen. 2013a. "Befolkningsutviklingen." *Økonomiske analyser* (2).

- Brunborg, Helge, og Marianne Tønnesen. 2013b.
"Befolkningsutviklingen." *Økonomiske analyser* (2):3-13.
- Båtevik, Finn Ove, Gro Marit Grimsrud, og Grete Nettelund.
2014. Nye innbyggjarar, nye utfordringar. Volda:
Møreforsking.
- Båtevik, Finn Ove og Grimsrud, Gro Marit. 2014. "Labour
immigration to Western Norway as a resource for regional
development - the role of government responses." Nordic
Ruralities, 3rd Nordic Conference for Rural Resarch 2014
09 08-10.
- Cruickshank, Jørn, Mikaela Vasstrøm, Roald Sand, Håkon
Sivertsen, og Margrete Haugum. 2014.
Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. . Trøndelag
Forskning og Utvikling AS.
- Djuve, Anne Britt, Anniken Hagelund, og Hanne C Kavli. 2007.
Med rett til å lære og plikt til å delta. In *Fafo-rapport*, edited
by Fafo. Oslo: Fafo.
- Djuve, Anne Britt, Hanne C Kavli, og Anniken Hagelund. 2011a.
Kvinner i kvalifisering. In *Fafo-rapport*, edited by Fafo.
Oslo.
- Djuve, Anne Britt, Hanne C Kavli, og Anniken Hagelund. 2011b.
Kvinner i kvalifisering. Oslo: Fafo.
- Elgvin, Olav, og Jon Horgen Friberg. 2014. Når aktivering blir
ydmykelse. En studie av møtet mellom soamliske
innvandrere og NAV. Oslo: Fafo.
- Enes, Anette Walstad. 2014. Tidligere deltakere i
introduksjonsprogrammet 2007-2011 - arbeid, utdanning
og inntekt. In *Rapporter*, edited by Statistisk sentralbyrå.
Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Epland, Jon, og Mads Ivar Kirkeberg. 2014.
"Arbeidsinnvandreneres innteker. Store forskjeller mellom
innvandrere fra gamle og nye EU-land." Statistisk
sentralbyrå Accessed 18. 11.2014.
- Fasting, Matilde. 2012. Sosial jumping. edited by CIVITA.
- Friberg, Jon Horgen, Jon Erik Dølvik, og Line Eldring. 2013.
Arbeidsmigrasjon fra øst- og sentral-Europa: temanotat. Oslo:
Norges forskningsråd.
- Gjennestad, Sissel. 2011. "Fra flyktning til lokalbefolkning. En
kvalitativ studie av flyktninger i to distriktskommuner."
Master Masteroppgave, Institutt for sosiologi og
samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.

- Godøy, Anna. 2013. "Title." Working Paper, University of Oslo.
- Godøy, Anna. 2014. "Essays on Unemployment, Social Insurance and Labor Market Outcomes " Ph.D, Departement of Economics, University of Oslo.
- Granovetter, Mark. 1973. "The Strenght of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78 (6):1360-1380.
- Gundersen, Frants, og Dag Juvkam. 2013. *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner, Rapport 2013/1*: NIBR.
- Guribye, Eugene, Winifried Ellingsen, og Knut Hidle. 2014. Underskudd i bosettingen av flyktninger. Kristiansand: Agderforskning.
- Hanche-Olsen, Marte, Finn Ove Båtevik, Grethe Mattland Olsen, og Ytterdal Else Ragni. 2011. Dei nye hendene - Familieinnvandrere i helse- og omsorgssektoren. Volda: Møreforskning Volda.
- Hanche-Olsen, Marte, Finn Ove Båtevik, Grethe Mattland Olsen, og Else Ragni Yttredal. 2011. Dei nye hendene - Offentlig sektor i møte med arbeidsinnvandrere. Volda: Møreforskning.
- Hanche-Olsen, Marte Synnøve B. 2011. *Dei nye hendene: familieinnvandrere i helse- og omsorgssektoren*. Volda: Møreforskning.
- Henningsen, Erik, David Jordhus-Lier, og Anders Underthun. 2015. *The resort as a workplace: seasonal workers in a Norwegian mountain municipality*. Edited by Michael Hall, C. 47 vols. Vol. 47, *Contemporary geographies of leisure, tourism and mobility*. New York: Routledge.
- Hidle, Knut, og Arild Vangstad. 2008. *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner: forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. Vol. nr 3/2008. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Horgen, Erik Herstad. 2013. Virksomhetene ansetter flere innvandrere. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Horgen, Erik Herstad. 2014. Innvandrere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet - hvem er de? Oslo Statistisk sentralbyrå.
- Hugo, Graeme, og Ricard Morén-Alegret. 2008. International Migration to Non-Metropolitan Areas of High Income Countries: Editorial Introduction. In *Population, Space, Place*, edited by Wiley InterScience.

- Høgmo, Asle. 2000. "Møtet mellom tamiler og et nordnorsk bygdesamfunn. Integrasjonsprosesser og integrasjonsarbeid. ." *Tidsskrift for migrasjonsforskning* (1).
- IMDi. 2008. Vi blir...Om arbeidsinnvandring fra Polen og Baltikum. In *IMDi-rapport*. Oslo: IMDi.
- IMDi. 2011. Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.2011. edited by IMDi. Oslo.
- IMDi. 2013. Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.13. edited by IMDi. Oslo.
- KMD. 2014. Utlysning: Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling. edited by Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KRD. 2008-2009. Meld.St. 25. Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken. edited by Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- KRD. 2012-2013. Meld.St.13 Ta heile Noreg i bruk. Distrikts- og regionalpolitikken. edited by Kommunal- og regionaldepartementet. Oslo.
- Kvidal, Trine Lie, Ivar og Nygaard, Vigdis. 2008. Russisk arbeidskraft i Finnmark - utvikling, erfaringer og framtidige behov. Alta: NORUT Alta.
- Lillegård, Magnar, og Ane Seierstad. 2013. Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Midtbøen, Arnfinn Haagensen. 2013. "Determining discrimination. A multimethod study of employment discrimination among descendants of immigrants in Norway." Ph.D, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Munkejord, Mai Camilla. 2014. "Immigrant Entrepreneurship Contextualised: Experiences with Business-Start-Up among Female Immigrants in Rural Norway." 3rd Nordic Conference for Rural Research, Trondheim, 2014 09 08-10.
- Nødland, Svein Ingve. 2012. Scenarier 2029. Stavanger: IRIS.
- OECD. 2009. Jobs for immigrants. labour market integration in Norway. . OECD.
- OECD. 2014. Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014. In *Recruiting Immigrant Workers*: OECD Publishing.
- Olsen, Bjørn. 2013a. Langtidsledighet blant innvandrere, mai 2011 - 2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Olsen, Bjørn. 2013b. "Sysselsatte innvandrere 2002-2012. Innvandringen økte sysselsettingen." *Samfunnsspeilet* (5).
- Olsen, Bjørn. 2013c. Sysselsetting blant innvandrere, registerbasert, 2013, 4. kvartal. Accessed 19.11.2014.
- Olsen, Bjørn. 2014. Flyktninger og arbeidsmarkedet, 4. kvartal 2012. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Pettersen, Silje Vatne. 2009. Innvandrere i norske kommuner. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Portes, Alejandro. 1995. *The Economic Sociology of Immigration*. New York: Russel Sage Foundation.
- Proba. 2014. Rekruttering av arbeidsinnvandrere i kommunesektoren. Oslo.
- Rambøll. 2009. Identifisering av prosjekter med formål å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted. Oslo: Rambøll.
- Reegård, Kaja, Jon Rogstad, og Kristian Rose Tronstad. 2012. Sjømatnæringen og utenlandsk arbeidskraft. Språklige utfordringer, tilgjengelige kurs og mulige finansieringskilder. Oslo: Fafo.
- Regjeringen. 2013. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og fremskrittspartiet. Sundvollen.
- Rogstad, Jon. 2000. Mellom faktiske og forestilte forskjeller: synlige minoriteter på arbeidsmarkedet. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, Jon. 2006. Usakelige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ruud, Marit Ekne, Lene Schmidt, Kjetil Sørli, Ragnhild Skogheim, og Guri Mette Vestby. 2014. Boligpreferanser i distriktene. edited by NIBR. Oslo: NIBR.
- Rye, J. F. 2012. "'Jeg tror jeg er tilfreds' Østeuropeiske arbeidsinnvandreres vurderinger av norske lønns- og arbeidsforhold." *Søkelys på arbeidslivet* 29 (1-2):56-75.
- Rye, J. F. og F. E. Holm. 2013. "Utenlandsk arbeidskraft som avviklings- eller opptrappingsstrategi." *Søkelys på arbeidslivet* 30 (3):251 - 270.
- Røed, Marianne. 2011. "Bidrar innvandring til å "smøre hjulene" i arbeidsmarkedet?" In, S. 244-264 : fig. Oslo: Universitetsforl.

- Røed, Marianne, og Pål Schøne. 2012. "Does immigration increase labour market flexibility?" *Labour Economics* 19 (4):527-540.
- Røiseland, A, og S. I Vabo. 2012. *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stambøl, Lasse Sigbjørn. 2013. *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. Vol. 46/2013, *Rapporter*. Statistisk sentralbyrå.
- Sumption, Madeleine. 2014. Giving Cities and Regions a Voice in Immigration Policy Can National Policies meet Local Demands? Washington DC
- Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute.
- Søholt, Susanne, og Aadne Aasland. 2014. "Border relations as a strategy for local development." 3rd Nordic Conference for Rural Research, Trondheim.
- Søholt, Susanne, Aadne Aasland, Knut Onsager, og Guri Mette Vestby. 2012. *Derfor blir vi her: innvandrere i Distrikts-Norge*.
- Søholt, Susanne, Anne Mette Ødegård, Brit Lynnebakke, og Line Eldring. 2012. *Møte mellom internasjonalt arbeidsmarked og nasjonalt boligmarked*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Thorsdalen, Bjørn. 2014. Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningebakgrunn bosatt i Norge i 2003-2012. In *Rapporter*. Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. , og P. A. Joona. 2013. New patterns of migration from Central and Eastern Europe to the Nordic countries. Nordic Council of Ministers.
- Tronstad, Kristian Rose. 2010. *Mangfold og likestilling i arbeidslivet: holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Vol. 2010:39. Oslo: Fafo.
- Tronstad, Kristian Rose. 2014. *Bosetting og integrering av flyktninger i Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder*. Oslo Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vestby, Guri Mette, Ragnhild Skogheim, og Frants Gundersen. 2014. *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid: gløden, rollen og rammevilkårene*.
- Villund, O. 2010. Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007 - 2009. . In *Rapporter 2010/28*, edited by Statistisk sentralbyrå. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

- Villund, Ole. 2012. Arbeidsmarkedsstatistikk for innvandrere, basert på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) Utvikling av et nytt beregningsopplegg. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Ødegård, A.M. 2014. "Arbeidinnvandring og fleksible bemanningsstrategier i fire bransjer." *Søkelys på arbeidslivet* 31 (1-2):100-117.
- Ødegård, Anne Mette , og Rolf K Andersen. 2011a. Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri. In *Notat*, edited by Fafo. Oslo.
- Ødegård, Anne Mette, og Rolf K Andersen. 2011b. "Østeuropeisk arbeidskraft i hotell, verft, fiskeindustri og kjøttindustri."
- Østby, Lars, Even Høydahl, og Øivind Rustad. 2013. *Innvandrerne fordeling og sammensetning på kommunenivå*. Vol. 37/2013. Oslo: SSB.