

IMDi-rapport 7-2010

# Integrering i distriktskommunar

Ein kunnskapsstatus om integreringsprosessar  
og inkluderingstiltak i distriktskommunar



Visjon

**Like muligheter og like levekår  
i et flerkulturelt samfunn**

Forsidebilde: Wayne Conradie  
Design og trykk: 07 Gruppen AS – 08.10  
ISBN: 978-82-8246-021-7  
ISSN 0809-9677  
[www.imdi.no/rapporter](http://www.imdi.no/rapporter)

# Innhald

<b>Forord</b> .....	3
<b>Samandrag</b> .....	4
<b>1 Innleiing</b> .....	5
1.1 Bakgrunn for kunnskapsoppsummeringa.....	5
Busetjing av flyktningar.....	5
Sentralisering.....	6
1.2 Lesarretteiing .....	6
Avgrensing av innvandrargrupper .....	6
Avgrensing av tema .....	7
<b>2 Demografi og flyttemønster</b> .....	8
2.1 Utvalde rapportar om demografi og flyttemønster .....	9
Litteratur om demografi og flyttemønster .....	12
<b>3 Integrering i småsamfunn</b> .....	11
Døme på inkluderingsprosjekt: Hjelmeland kommune.....	11
3.1 Utvalde rapportar om integrering i småsamfunn.....	12
Asylmottak og lokalsamfunn .....	13
Litteratur om integrering i småsamfunn .....	14
<b>4 Busetjing av flyktningar</b> .....	15
4.1 Den norske busetjingsmodellen .....	15
Flyktninggrupper og mangel på eigna bustader.....	16
Døme på busetjingsprosjekt: Vegårshei kommune .....	17
Busetjingsprisen.....	17
4.2 Utvalde rapportar om busetjing av flyktningar .....	18
Litteratur om busetjing av flyktningar.....	19
<b>5 Arbeid og kvalifisering</b> .....	20
Introduksjonslova .....	20
Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	20
Døme på inkluderingsprosjekt: Verdal kommune.....	22
5.1 Utvalde rapportar om arbeid og kvalifisering.....	23
Litteratur om arbeid og kvalifisering .....	24
<b>6 Familieinnvandra kvinner</b> .....	25
Døme på inkluderingsprosjekt: Lofoten.....	25
6.1 Utvalde rapportar om familieinnvandra kvinner .....	26
Litteratur om familieinnvandra kvinner .....	26
<b>7 Arbeidsinnvandring</b> .....	27
7.1 Utvalde rapportar om arbeidsinnvandring.....	27
Litteratur om arbeidsinnvandring .....	28
<b>8 Suksesskriterium for inkluderingsprosjekt</b> .....	29
Litteratur om suksesskriterium for inkluderingsprosjekt .....	30
<b>9 Oppsummering</b> .....	31
9.1 Framtidig kunnskapsbehov .....	31

<b>Litteratur</b> .....	32
<b>Andre kjelder:</b> .....	34

### Tabelliste

Tabell 1	Personar med flyktningbakgrunn fordelt mellom fylka 01.01.2009. (Kjelde: SSB) .....	9
Tabell 2	Oversikt over kor mange deltakarar som har avslutta/avbrote introduksjonsprogrammet i løpet av 2007, kor mange og kor stor del av desse som gjekk over i arbeid eller utdanning etter avslutta program. Fylka merka med grøn farge ligg under landsgjennomsnittet (Kjelde: IMDi-rapport 7-2008) .....	21
Tabell 3	Talet på personar i personkrinsen for rett eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i norske kommunar 15.01.2010 .....	21

### Figurliste

Figur 1	Innvandrarar og norskfødde med innvandrarforeldre i Noreg fordelt prosentvis mellom fylka. (Kjelde: SSB).....	8
Figur 2	Inkluderingsprosjekt i Hjelmeland kommune (Kjelde: Rambøll 2009).....	12
Figur 3	Busetjingsstrategiar på 1990-talet (Kjelde: Friberg og Lund 2006).....	16
Figur 4	Integreringsarbeid og busetjing i Vegårshei kommune (Kjelde: www.husbanken.no) .....	17
Figur 5	Vinnarar av Busetjingsprisen 2008-2010 (Kjelde: www.imdi.no) .....	22
Figur 6	Inkluderingsprosjekt i Verdal (Kjelde: Rambøll 2009). .....	22
Figur 7	Inkluderingsprosjektet RISKIT i Lofoten (Kjelde: Rambøll 2009). .....	26
Figur 8	Tal og fakta om arbeidsinnvandring i Møre og Romsdal (Kjelder: SSB, Båtevik og Tangen 2010, www.mrfylke.no).....	28

# Forord



Integrering skjer lokalt. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) buset flyktningar både i sentrale bykommunar og i distriktskommunar. Både for majoritetsbefolkninga og minoritetsbefolkninga vil kvardagslivet i ein distriktskommune bli opplevd annleis enn kvardagslivet i hovudstaden. Å drive integreringsarbeid i små kommunar vil også medføre andre typar moglegheiter og utfordringar enn i større bykommunar som ofte har lengre erfaring med fleirkulturelt arbeid.

For å oppnå inkludering og mangfald i distriktskommunar, trengs det oppdatert kunnskap. Denne kunnskapsoppsummeringa omtalar og drøftar nokre sentrale delar av busetjings- og integreringsarbeidet, og presenterer ein gjennomgang av forskning som på ulike måtar handlar om integreringsprosessar og inkluderingstiltak i distriktskommunar.

For å nå måla om rask busetjing er IMDi avhengig av godt samarbeid med kommunane. Stadig fleire kommunar tar del i busetjingsarbeidet. I 2009 vart det busett flyktningar i heile 270 av landets 430 kommunar. Parallelt med denne utviklinga, opplever mange distriktskommunar minkande folketal, mellom anna på grunn av auka sentralisering. I distrikts- og regionalpolitikken er det eit viktig mål å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret. Desse to trekka ved samfunnsutviklinga - behovet for busetjingsplassar til flyktningar og integreringsarbeid i kommunane og dei distriktpolitiske utfordringane med å oppretthalde busetnadsmønsteret – gjer det aktuelt å sjå integreringspolitikken og distrikts- og regionalpolitikken i samanheng.

Målgruppene for rapporten er aktørar som på ulike måtar ønskjer å oppnå mangfald i sine lokalsamfunn og som ønskjer å jobbe aktivt med inkludering av innvandrarar i småsamfunn. Rapporten vil vere nyttig for statlege aktørar, tilsette i kommunar og fylkeskommunar, bedrifter og næringsliv, frivillige organisasjonar med meir.

Kunnskapsoppsummeringa er utarbeida av analyse- og tilskotseininga i IMDi, i samarbeid med Distriktssenteret.

God lesing!

A handwritten signature in black ink that reads "Geir Barvik". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Geir Barvik

direktør

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

# Samandrag

Denne kunnskapsoppsummeringa ser nærare på integreringsprosessar og inkluderingstiltak i distriktskommunar. Rapporten peikar på at innvandring kan representere eit uutnytta potensial for mange bedrifter, næringsliv og kommunar rundt om i landet. Flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarar er med på å sette sitt preg på samfunnsutviklinga på nasjonalt nivå. Også på lokalt nivå rører innvandring ved sentrale delar av samfunnsutviklinga: det kulturelle mangfaldet i kommunane blir større, private og offentlege verksemdar får auka tilgang på arbeidskraft. Kommunane får nye arbeidsoppgåver, mellom anna knytt til integreringsfeltet, som gir både utfordringar og moglegheiter. For å oppnå inkludering og mangfald i distriktskommunar, så trengs det oppdatert kunnskap. Denne rapporten presenterer relevant kunnskap innan området, og skisserer på bakgrunn av dette nokre problemstillingar som vi treng meir kunnskap om. Desse spørsmåla handlar mellom anna om korleis småsamfunn kan jobbe for å oppnå større mangfald. Korleis kan ein fremje stadsutviklingsprosessar og inkluderingsprosjekt som fører til at flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarar kjenner seg inkluderte i småsamfunn? Vidare er det behov for meir kunnskap om kva rolle innvandring kan ha i lokal og regional samfunnsutvikling. Korleis og på kva måtar kan flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarar representere ein ressurs for offentleg og privat sektor i distriktskommunar?

# 1 Innleiing

Byliv og bygdlev har ulike kvalitetar knytt til seg både for minoritetsbefolkning og majoritetsbefolkning. For ein flyktning vil kvar-dagslivet i ein distriktskommune bli opplevd annleis enn i storbyen. Å drive integreringsarbeid i ein liten kommune vil også medføre andre typar moglegheiter og utfordringar enn i større bykommunar som ofte har lengre erfaring med fleirkulturelt arbeid. Denne rapporten gir ei oppsummering av kunnskap om integreringsprosessar og inkluderings-tiltak i distriktskommunar.

I 2009 etablerte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ei samarbeidsgruppe som arbeider med å auke kunnskapen om inkludering av innvandrarar i distriktskommunar. Gruppen består av representantar frå Barne- likestilling- og inkluderingsdepartementet (BLD), Distriktsenteret, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og KRD. IMDi og Distriktsenteret har samarbeida om å lage denne kunnskapsoppsummeringa.

Mykje av forskinga om integrering i Noreg tar for seg integreringsprosessar i sentrale og folkerike område. Dette er naturleg då det er her vi også finn dei største konsentrasjonane av innvandarbefolkninga. Samtidig tar stadig fleire kommunar del i busetjingsarbeidet, og i 2009 vart det busett flyktningar i heile 270 av landets 430 kommunar. Parallelt med denne utviklinga, opplever mange distriktskommunar minkande folketal på grunn av auka sentralisering. Desse to trekka ved samfunnsutviklinga - IMDi sitt behov for busetjingsplassar og integreringsarbeid i kommunane og dei distriktpolitiske utfordringane sentralisering medfører – gjer det aktuelt å sjå dei to politikkområda i samanheng.

**Målet** med kunnskapsoppsummeringa er å gi ei oppdatert oversikt over kunnskap om integrering og inkludering i distriktskommunar. Rapporten omtalar og drøftar nokre sentrale delar av busetjings- og integreringsarbeidet,

og presenterer ein gjennomgang av forskning som på ulike måtar handlar om innvandring og integreringsprosessar i småsamfunn.

**Målgruppene** for rapporten er aktørar som på ulike måtar ønskjer å oppnå mangfald i sine lokalsamfunn og som ønskjer å jobbe aktivt med inkludering av innvandrarar i småsamfunn. Rapporten vil kunne vere nyttig for statlege aktørar, tilsette i kommunar og fylkeskommunar, bedrifter og næringsliv, frivillige organisasjonar med meir.

## 1.1 Bakgrunn for kunnskapsoppsummeringa

### Busetjing av flyktningar

Å busetje flyktningar er ei frivillig oppgåve for kommunane, men alle flyktningar som får opphald i Noreg må nødvendigvis busetjast i ein kommune. IMDi sitt hovudmål er å oppnå rask busetjing av flyktningar i område med moglegheit for kvalifisering, arbeid og utdanning. Dei siste åra har tilstrøyminga av flyktningar til Noreg vore høg. Behovet for busetjing av flyktningar var i 2009 høgare enn på lenge, og ikkje sidan 1999 har det blitt busett så mange som i fjor<sup>1</sup>. Denne auken har ført til at fleire kommunar har tatt del i busetjingsarbeidet. I 2009 sa 270 kommunar ja til å busetje flyktningar, dette var 52 fleire enn i 2008. 17 kommunar avsa. For 2010 har IMDi førespurt 325 kommunar om å busetje til saman 10 000 personar. For å nå måla om rask busetjing av desse, er IMDi avhengig av velvilje frå kommunane.

IMDi har eit ansvar for å tildele flyktningar som treng offentleg hjelp til busetjing ein busetjingskommune. Dersom flyktningen vel å busetje seg i ein kommune utan at det er avtalt mellom IMDi og kommunen, så får ikkje flyktningen dei same rettane til offentleg hjelp som dei flyktningane som

<sup>1</sup> 6087 flyktningar vart busett i 2009. Familiesameinte kjem i tillegg.

har blitt busett gjennom IMDi får. Dette gjeld mellom anna retten til å delta i introduksjonsprogram.<sup>2</sup>

Vidare er det viktig å jobbe for at ikkje berre flyktingar, men også familiesameinte og arbeidsinnvandrarar, blir integrerte både i storsamfunnet og i dei lokalsamfunna dei er blitt busette i. Arbeidet for integrering og inkludering må vere heilskapleg og skje på fleire område på same tid. I regjeringa sin Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrarbefolkninga er integreringsarbeidet delt inn i fire innsatsområde: Arbeid og busetjing, Oppvekst, Utdanning og språk, Likestilling og deltaking (Prop. 1 S (2009-2010)).

Integrering skjer lokalt. Staten legg rammer for, og bidreg med finansiering av arbeidet, men arbeidet ute i den enkelte kommune er avgjerande for korleis integreringa tar form. Målsettinga er å oppnå eit inkluderande samfunn der alle har like moglegheiter til å bidra og å delta.

### Sentralisering

Noreg opplever ein befolkningsauke. Trass i dette, opplever mange norske distriktskommunar ein nedgang i folketalet. Dette heng saman med trekk ved samfunnsutviklinga der folk flyttar frå mindre sentrale område til byområde. Den same utviklinga finn vi også i andre land. I dei kommunane som har nedgang i folketalet har dette konsekvensar for offentleg, privat og frivillig sektor og fører til ei uttynning av lokalsamfunna. Sentrale myndigheiter oppmodar om ein aktiv innsats i lokalsamfunna for å kunne oppretthalde ein god og effektiv offentleg sektor og tenesteparat, gode næringsverksemdar og ein aktiv frivillig sektor. Det er eit mål i distrikts- og regionalpolitikken å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret og å ta ressursane i heile landet i bruk. Regjeringa ønskjer at alle innbyggjarar skal ha reell fridom til å busetje seg der dei vil, og vil fremje ei balansert utvikling mellom by og land.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) trekkjer difor fram ei satsing for å styrke arbeidet for bulyst i kommunane i stortingsmelding. nr. 25 (2008-2009) *"Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken."* Her blir det trekt fram at arbeidsinnvandrarar, flyktingar og familiesameinte representerer eit stort potensial for tilflytting og kommunane blir oppmoda om å ta godt imot innvandrane gjennom aktiv tilrettelegging. Kommunane vert oppmoda om å sjå på desse innvandrargruppene som viktige målgrupper når det gjeld busetjing av nye innbyggjarar:

*"Dei utgjer også ein stor del av folketilveksten i landet. Kvar dei buset seg, vil derfor kunne påverke balansen i busetnadsmønsteret på lengre sikt. Kommunal- og regionaldepartementet legg stor vekt på at tilflyttarar frå utlandet skal takast godt imot der dei vel å busetje seg"* (St. meld. Nr. 18 (2008-2009:38)).

Stortingsmeldinga oppmodar altså distriktskommunar om å gjere seg attraktive for innvandrarar og jobba for å få dei til å bli buande i kommunen.

### 1.2 Lesarrettleiing

Kunnskapsoppsumminga baserer seg på ein gjennomgang av følgjande kunnskapskjelder:

- Forskingsbasert kunnskap som rapportar frå ulike forskingsmiljø, konsulentar, doktorgradsavhandlingar med meir.
- Erfaringsbasert kunnskap som er samla gjennom ulike aktørar sine praktiske erfaringar med inkluderingstiltak.

Rapporten summerer opp viktige funn frå dei ulike kunnskapskjeldene. Det vil likevel kunne finnast relevant litteratur som ikkje er tatt med her. Kunnskapsoppsumming er med andre ord ikkje uttømmende.

### Avgrensing av innvandrargrupper

Kunnskapsoppsumminga omhandlar innvandrargrupper som det statlege verkemiddelapparatet er retta inn mot: flyktingar, innvandrarar som er komne til landet

<sup>2</sup> Kjelde: [www.imdi.no](http://www.imdi.no)

gjennom familiesameiningar og arbeidsinnvandrarak. Ettersom det er flyktingar IMDi oppmodar kommunane om å busetje, så er mykje av fokuset i denne rapporten retta inn mot denne innvandrargruppa. I tillegg blir to rapportar om asylsøkjarak kort trekt fram i kapittel 3. Desse rapportane er tatt med fordi forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn kan påverke integreringsviljen i kommunen der asylmottaket ligg. Dette betyr at det er mange grupper av innvandrarak som ikkje blir tatt med her, slik som f eks nederlandarak som gjennom rekrutteringsprosjekt har slått seg ned i små bygdesamfunn rundt om i landet<sup>3</sup>.

### **Avgrensing av tema**

Kunnskapen blir organisert og presentert i følgjande kapittel: Demografi og flyttemønster (kap. 2), Integrering i småsamfunn (kap. 3), Busetjing av flyktingar (kap. 4), Arbeid og kvalifisering (kap. 5), Familiesameinte kvinner (kap. 6) og Arbeidsinnvandring (kap. 7). Desse temaområda heng tett saman og i det praktiske integreringsarbeidet vil områda i mange høve overlappe kvarandre. På same måte vil også den teoretiske kunnskapen kunne overlappe fleire temaområde, og somme rapportar blir trekt fram i fleire kapitlar. Undervegs i rapporten blir det gitt døme på inkluderingsprosjekt i eigne tekstboksar. Ei samanfating av viktige suksessfaktorar og sentrale utfordringar for inkluderingsprosjekt blir summert opp i eit eige kapittel mot slutten av rapporten (kap. 8). I kapittel 9 blir kunnskapsstatusen oppsummert og innspel til framtidige kunnskapsbehov skissert.

Kvart kapittel vert innleia med ei kort innføring i temaet. Referansar blir oppsummert på slutten av kvart kapittel i eigen tekstboks.

---

<sup>3</sup> Desse migrantane blir også omtala som "livsstils-migrantar"; dei flyttar frå travle europeiske storbyar til eit rolegare liv på den norske landsbygda. Denne typen migrasjon blir ikkje omtala her.

## 2 Demografi og flyttemønster

I 2010 er det per 1. januar i alt 552 313 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Noreg. Dette utgjør 11,4 prosent av den totale befolkninga.<sup>4</sup> Det bur innvandrere i alle kommuner i landet, men det er klart flest innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo. 27 prosent av Oslo si befolkning er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Etter hovudstaden, er det Drammen (22 prosent) og Lørenskog (19 prosent) som har prosentvis flest innvandrere eller norskfødte med innvandrerbakgrunn. Lågast andel har kommunane Rindal i Møre og Romsdal og Beiarn i Nordland med under 1 prosent. Generelt så bur innvandrerbefolkninga meir konsentrert om hovudstadsregionen enn om ein ser befolkninga under eitt. Figuren under viser korleis desse fordeler seg prosentvis mellom fylka. Vi ser at 29 prosent av innvandrerane og norskfødte med innvandrerforeldre bur i Oslo, 12,7 prosent bur i Akershus.

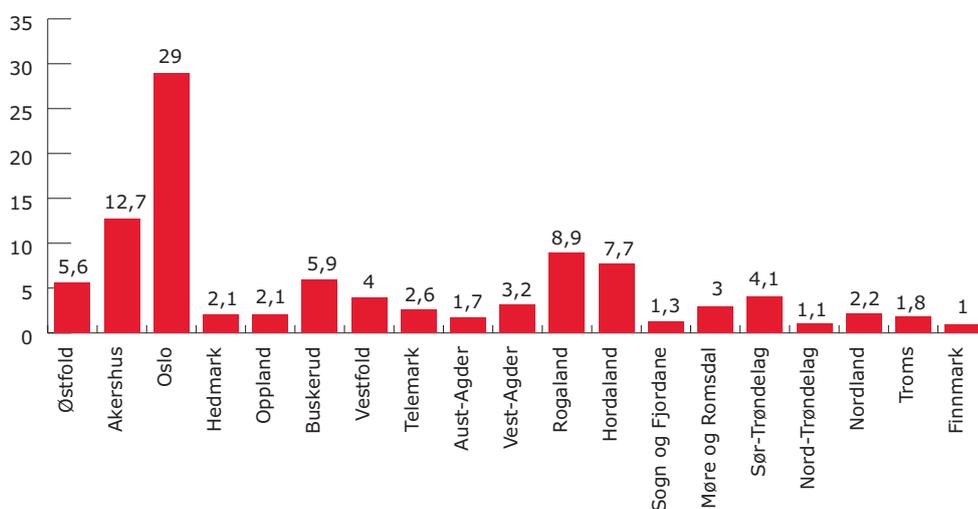
Dersom ein ser vekk ifrå befolkningsparametar som talet på fødte og døde, så viser tal frå 2009 at dei høge innvandringstala førte til positiv befolkningsvekst i mange kommuner.

156 kommuner hadde negativ innanlands flyttebalanse, men hadde innvandring frå utlandet som meir enn kompenserte for det innanlandske flyttetapet. Dette gjaldt mellom anna kommunane Oslo, Stavanger, Sandnes, Ålesund, Ulstein, Skien, Arendal, Haugesund, Tromsø og Larvik<sup>5</sup>. I tillegg til hovudstaden, så gjaldt dette altså ein del regionalt viktige kommuner. I 2007 var det 117 kommuner som hadde negativ innanlands flyttebalanse, men som hadde innvandring frå utlandet som meir enn kompenserte for flyttetapet. I 2007 gjaldt dette særleg utkantkommuner i Sør-Noreg, men også ein del store og/eller regionalt viktige kommuner som Bærum, Asker, Stavanger, Bergen, Ålesund, Bodø, Tromsø og Alta<sup>6</sup>.

Innvandrere og deira norskfødte barn er yngre enn resten av befolkninga. Sidan innvandrerane er unge og også får barn i tida etter innvandring, bidrar innvandringa til å senke gjennomsnittsalderen i befolkninga.

Ettersom flyktningar er ei innvandrergruppe som står sentralt i denne rapporten, så blir eigne tal for denne gruppa presentert. Tabel-

**Figur 1: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Noreg fordelt prosentvis mellom fylka (Kjelde: SSB)**



<sup>4</sup> <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvbef/tab-2010-04-29-08.html>

<sup>5</sup> SSB 2010

<sup>6</sup> Henta frå IMDi-notat 2008

len under viser korleis personar med flyktningbakgrunn fordeler seg mellom fylka (per 1. januar 2009).

**Tabell 1: Personar med flyktningbakgrunn<sup>7</sup> fordelt mellom fylka 01.01.2009 (Kjelde: SSB)**

Fylke	Prosent
Østfold	7,3
Akershus	11,6
Oslo	28,1
Hedmark	2,5
Oppland	2,6
Buskerud	5,9
Vestfold	4,4
Telemark	3,4
Aust-Agder	1,9
Vest-Agder	4,5
Rogaland	7,5
Hordaland	7,2
Sogn og Fjordane	1
Møre og Romsdal	2,2
Sør-Trøndelag	4,2
Nord-Trøndelag	1,1
Nordland	2,4
Troms	1,4
Finnmark	0,8
<b>Totalt</b>	<b>100</b>

## 2.1 Utvalde rapportar om demografi og flyttemønster

SSB har gitt ut rapporten **Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken** (Petterssen (red.) 2009) som skildrar hovudtrekk ved store og sentrale innvandrargrupper sin demografi og deira levekår fordelt på kommunar. Dette gjer det mogleg å sjå om f eks afghanarar i Oslo skil seg frå afghanarar i andre kommunar i landet. Rapporten ser primært på variasjonar og likskapar innan kvar landgruppe fordelt på kommunenivå. For kvar landgruppe blir fordelinga av ulike dimensjonar knytt til levekår og demografi

vist i dei kommunane der talet på innvandrarakar og norskfødde med innvandrareldre er størst. Dette gjer at kommunar som Oslo, Bergen, Drammen, Stavanger med meir vert ofte nemnt, ettersom det i desse kommunane bur mange innvandrarakar frå ulike land. Trass i dette er også kommunar med mindre sentralitet tatt med i rapporten, som til dømes Tinn kommune på grunn av sine mange innbyggjarakar frå Filippinane, Alta kommune på grunn av russarakar, og fleire kommunar på Nordvestlandet på grunn av innvandrarakar frå Sri Lanka.

Eit viktig mål for denne SSB- rapporten er å sjå om kommunale skilnader i arbeidsdeltaking kan skuldast at samansetnaden av, og trekk ved, innvandrargruppene mellom kommunane varierer. Gjennom å samanlikne dei ulike landgruppene sitt sysselsettingsnivå på tvers av kommunane, så forsøker SSB her å redusere denne "samansetnadseffekten" lokalt:

"Vi finner at sammensetningseffekten reduseres når vi bare ser på en landgruppe, men ikke at den elimineres. Det vil si at selv når vi bare ser på en landgruppe, som irakerne eller pakistannerne, finner vi kommunale forskjeller i sysselsetting. Vi finner også regionale forskjeller, for eksempel at de som er bosatt i Østfolds-kommunene og Skien har lavere sysselsetting enn snittet for mange av landgruppene" (Pettersen (red.) 2009: 16).

Denne variasjonen vil henge saman med ei rekkje forhold, som den lokale arbeidsmarknaden, kommunane sitt integreringsarbeid og innvandrarakane sin demografiske samansetnad frå kommune til kommune. Innvandrarakar frå Russland er til dømes ei svært heterogen gruppe. Dersom ein kommune har mange innvandrarakar som er komne som følge av sekundærflytting<sup>8</sup>, så vil også dette spele inn på sysselsettings-

<sup>7</sup> Personar med flyktningbakgrunn viser her til personar busette i Noreg, som har kome til Noreg av fluktgrunnar (familietilknytta til primærflyktningar er medrekna) utan omsyn til om personen har fått flyktningstatus (etter Genevkonvensjonen). Barn som personar med flyktningbakgrunn har fått etter at dei kom til Noreg er ikkje medrekna. Primærflyktning viser til personar med asyl eller opphald på humanitært grunnlag, i tillegg til overføringsflyktningar, samt dei som har fått "kollektiv beskyttelse" (Kjelde: SSB).

<sup>8</sup> Sekundærflytting er vidareflytting frå den første kommunen ein flyktning er busett i etter han eller ho fekk opphald i Noreg. Alle flyttingar (innanfor landet) kan omtalast som sekundærflyttingar, sjølv om det kan vere flytting nummer to, tre eller lenger i rekka (Høydahl 2009).

nivået. Ofte er det meir eller mindre ressurssterke innvandrarak som flyttar frå den første busetjingskommunen.

Kvart år blir det også gjennomført ein **monitor for sekundærflytting** av SSB. Monitoren gir ei oppdatering av korleis dei busette flyktningane flyttar – eller ikkje flyttar – ut av dei første busetjingskommunane. Analysane blir gjort på nasjonalt nivå, fylkesnivå og kommunenivå og funna blir publisert i eit notat. Notatet frå 2009 gir ei skildring og analyse av flytting og bufastheit blant flyktningar som vart busette i norske kommunar i perioden 1998-2007 (Høydahl 2009).

Flyktningar som vart busett før 2003 hadde ein topp i flytteaktiviteten to år etter busetjing. Dei som har blitt busett i 2003 og utover ser ut til å ha sin flyttetopp fem år etter busetjing. Det er rimeleg å gå ut i frå at innføringa av Introduksjonslova i 2004/2005<sup>9</sup> har medverka til å halde flyttingane nede. Sjølv om flyktningane som har blitt busett dei siste åra har utsett sin flytteaktivitet, så er framleis flyktningar ei langt meir mobil gruppe som flyttar oftare enn befolkninga elles. Flyttemønsteret varierer lite frå år til år. Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Nord-Noreg er dei områda med størst utflytting. Nordland er det fylket med størst flyttetap. Oslo, Akershus og Østfold har størst netto innflytting, med Oslo i ei særstilling. Flyktningane flyttar til folkerike kommunar, og det er ingen kommunar med befolkningsnedgang som får auke i flyktningbefolkninga gjennom sekundærflyttingar (Høydahl 2009).

### Litteratur om demografi og flyttemønster

Høydahl, E. (2009): *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge 1998-2007*. SSB-notat 2009/50. Statistisk sentralbyrå.

Pettersen, S. V. (red.) (2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltagelse i arbeidsstyrken*. SSB-rapport 2009/36. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

### Nyttige nettsider:

<http://www.ssb.no/innvbef/>

9 Eit obligatorisk 2 årig introduksjonsprogram for flyktningar vart innført 01.09.2004 og rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarak vart innført 01.09.2005.

### 3 Integrering i småsamfunn

Når den siste distrikts- og regionalmeldinga oppmodar distriktskommunar til å gjere seg attraktive for innvandrarar for å få dei til å flytte til og bli buande i kommunen, så kan det vere nyttig å sjå nærare på kva som påverkar denne gruppa si bulyst. Det er ikkje alltid slik at naudsynte faktorar som bustad og arbeid er tilstrekkelege føresetnader for å trivast og bli buande ein stad. Andre og mindre målbare forhold kan også spele inn, som i kva grad innvandrarane opplever at lokalbefolkninga er open for nye kulturelle grupper, og i kva grad innvandrarane kjenner tilhørsle til lokalsamfunna.

I kva grad innvandrarar kjenner seg inkludert kan også henge saman med lokalbefolkninga sine haldningar til integrering. I *Integreringsbarometeret*, ei undersøking utført i 2009 om befolkninga sine haldningar til innvandring, kjem det fram at sjølv om det er liten endring i folk sine haldningar i perioden 2005-2009, så har biletet endra seg noko ved at stadig fleire får meir kontakt med innvandrarar. Dei som har kontakt med innvandrarar, har mest positive haldningar til innvandring og innvandrarar (IMDi 2010). Kontakt over tid kan altså påverke befolkninga sine haldningar til integrering.

Menneska sine kvardagsliv utspeler seg lokalt; i nærmiljøet, på arbeidsplassen osv. I kva grad den enkelte opplever å ha gode moglegheiter for arbeid, å ha eit sosialt og meningsfullt liv, moglegheiter for fritidstilbod, eit godt oppvekstmiljø for barn, nærleik til slekt og vener med meir kan vere faktorar som påverkar den enkelte sin trivsel på ein stad. Kva som er den gode staden å bu vil ofte vere forskjellig for ulike folk, alt etter livssituasjon, alder, bakgrunn med meir.

Rettar og pliktar knytt til flyktningsstatusen er sjølv sagt uavhengig av kvar i landet flyktingen bur. Kvardagslivet i urbane og rurale strøk vil likevel kunne bli opplevd ulikt, og sentrale bykommunar har ofte lengre erfaring

med integreringsarbeid enn mindre bygdekommunar. Det kan difor vere interessant å sjå nærare på integreringsprosessar i småsamfunn.

#### **Døme på inkluderingsprosjekt: Hjelmeland kommune**

Hjelmeland kommune er eit døme på ein kommune som har jobba målretta for å inkludere nye tilflyttarar, då særleg flyktingar (Rambøll 2009). Strategien for å inkludere tilflyttarar er å gi dei moglegheit for eiga utvikling og kompetanseheving slik at dei til sist blir ein del av lokalsamfunnet med bustad og arbeid. Kommunen har hatt ei negativ folketalsutvikling som dei ønskjer å snu samtidig som dei er medvitne på at busetjing av flyktingar er eit fellesansvar og dette arbeidet ønskjer dei å ta del i. Gjennom aktiv innsats utviklar befolkningstalet seg positivt i kommunen. Alle som har deltatt i introduksjonsprogrammet har enten fått jobbtilbod eller skaffa seg jobb undervegs i programtida, eller starta i jobb etter fullført kurs. Integrering av barnefamiljar blir trekt fram som vellykka, medan det frivillige arbeidet og sosial integrering i kulturtilbod framleis har ein veg å gå (Rambøll 2009). Om målsettingar og tiltak i Hjelmeland kommune sin inkluderingsinnsats, sjå figur 2.

Under følgjer ein presentasjon av rapportar som på ulikt vis tar for seg forholdet mellom tilflyttarar med innvandrarbakgrunn og lokalsamfunn. Hovudfokuset for forskinga som her blir omtalt er på flyktingar. To rapportar om forholdet mellom asylmottak og lokalsamfunn blir også omtala, ettersom etablering av mottak kan ha innverknad på lokalsamfunna sine haldningar til busetjing av flyktingar og tilflytta innvandrarar.

Figur 2: Inkluderingsprosjekt i Hjelmeland kommune (Kjelde: Rambøll 2009)

### Inkluderingsinnsats i Hjelmeland kommune

**Hovudmål:** å skape positiv befolkningsvekst

**Delmål:** 1) ta i mot, busetje og integrere flyktningar tilsvarande minst 2 % av kommunen sitt innbyggjartal, 2) få alle som kjem til kommunene og buset seg der ut i arbeid seinast etter avslutta obligatorisk introduksjonsprogram, eller i gang med utdanning

#### Verkemidlar:

- Rimelege bustader
- Bustadutbygging retta direkte mot tilflyttarar
- Startlån gjennom Husbanken
- Garanti for barnehageplass
- Utdanningsstøtte
- Samarbeid med frivillige organisasjonar
- Lokale arrangement med vekt på kulturutveksling
- Velkomstbrev
- Uformelt samarbeid med næringslivet
- Inkluderingsarbeid gjennom skulen
- Språkkurs for utanlandske tilflyttarar som ikkje har lovfesta rett til kurs

### 3.1 Utvalde rapportar om integrering i småsamfunn

I rapporten **Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie av bosettingskommuner i Møre og Romsdal** (Hanche-Dalseth, Bergem, Aarflot 2009) har Møreforskning sett nærare på busetjing av flyktningar i kommunane i Møre og Romsdal. Grunnen til at forskarane fann Møre og Romsdal interessant som studieområde er at fylket i åra før gjennomføring av undersøkinga hadde ein god arbeidsmarknad parallelt med at fylket opplevde høg sekundærflytting. For å forstå noko av grunnane til den høge sekundærflyttinga, vart det relevant å setje fokus på det bustadsosiale arbeidet overfor flyktningar i kommunar som dei flyttar ifrå. I studien kjem det fram at opplevinga av tilhøyrsløse og fellesskap er ein sterk preferanse for kvar flyktningane ønskjer å bu:

“Nettverk er det som gir *bolyst* i en kommune, og som ser ut til å være den viktigste enkeltstående faktoren. Studien viser at bolyst og trivsel skapes i de nære relasjoner. Bare et par flyktninger, som er bosatt i en liten eller mellomstor kommune, trekker frem kommunestørrelsen som en push faktor” (Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009:48).

Relevansen av trivsel står også sentralt i **Klepp (2003) sin studie av somaliske og afghanske flyktninger**. Klepp har studert korleis desse flyktninggruppene opplever å leve og bu i Møre og Romsdal. Studien set mellom anna fokus på kva sider ved lokalsamfunnet som er dei viktigaste føresetnadane for trivsel og integrasjon, og korleis bygd og by skil seg frå kvarandre i høve til integrasjonsprosessen.

Som i studien frå Møreforskning i 2009 (Hanche-Dalseth, Bergem, Aarflot 2009) kjem det også i Klepp (2003) sin studie fram at få av flyktningane opplyser at dei ønskjer å flytte på grunn av at staden er liten. Dersom nokon ytra ønske om å flytte, så var det på grunn av mangel på arbeid eller dårlege utsikter til arbeid. Flyktningane fortel at dersom dei ikkje får seg lønna arbeid på sikt, så kan det bli vanskeleg å bli verande i bygdesamfunnet fordi arbeidsløyse vert sett på som eit meir synleg stigma i små og gjennomsiktige lokalsamfunn enn i bysamfunn.

Relasjonane mellom lokalbefolkning i bygdesamfunn er gjerne prega av sosial kontroll og moralske fellesskap. Folk er knytte til kvarandre gjennom mange band. Mange flyktningar fann det vanskeleg å få ta del i desse lokale

felles kodane for kvardagslege praksisar. Flyktningane opplevde at dei trong ein større sosiokulturell kompetanse for å takle dagleglivet på bygda enn i byen. Fleire av informantane brukte omgrepet "befriande" om livet i byen, fordi der kunne ein vere annleis utan å vekkje merksemd på gata. Dei ulike sosiale prosessane i bygd og by vart av flyktningane både opplevd som barrierar og moglegheiter for samhandling (Klepp 2003).

**Pedersen (2008)** har i si doktorgradsavhandling studert **unge flyktningar sitt møte med to norske lokalsamfunn**.

Temaet er prosessar som omhandlar verdsettjning og mangel på verdsettjning<sup>10</sup> som flyktningane opplever, og korleis dette verkar inn på ungdomane sitt sjølvbilete og deira tilgang til sosiale gode. Gjennom intervju med unge flyktningar kjem det fram at flyktningane opplever avvisning frå lokalbefolkninga. Dette i form av at lokalbefolkninga ikkje føreheld seg til flyktningane som naboar, ved ikkje å helse og ved ikkje å invitere dei inn i mindre fellesskap som skuleklassar og arbeidsplassar. Pedersen drøftar ulike forklaringar på dette. Mønsteret kan delvis bli forklart ved at lokalsamfunna det her er snakk om ser ut til å vere samfunn med generelt lite inkluderande omgangsformer og helseformer, kombinert med blygskap og sosial usikkerheit. Likevel hevdar Pedersen at lokalbefolkninga sine handlingar i somme tilfelle er av utstøytande karakter. Hendingar som eksempelvis etniske konflikhtar som skjer på globalt, nasjonalt og regionalt nivå, manifesterar seg lokalt ved å gi råmateriale til lokale førestillingar. Pedersen eksemplifiserer dette med at "muslim" viste seg å vere ein problematisk kategori i studien. Dette hadde lite med lokalbefolkninga sine egne erfaringar med muslimar å gjere – det hang heller sama med at muslimar stadig oftare blir stigmatisert i det globale og nasjonale rom (Pedersen 2008).

**Lønning og Teigen (2010)** har gjort ein **kunnskapsstudie om tilflytting** til småstader og distrikt. Dei peikar på å fleire

kommunar har sett behovet for å hente nykomarar utanfor landegrensene og nyttar profesjonelle rekrutteringsbyrå for å få familiar og einskildpersonar frå Nederland og Tyskland til å slå seg ned i bygder med minkande folketal. Firmaet *Placement rekruttering* er eit døme på denne typen verksemd. Kommunane kan betale ein medlemspris og firmaet vil då fungere som ein formidlingspartner. På denne måten gir firmaet kommunen ein tilflyttingsgaranti av nederlendarar (Pedersen 2008). Det er interessant å sjå kategoriseringa av nykomarar i desse bygdesamfunna opp mot kvarandre. Der nederlendararen vert sett på som ein ressurs, er det diverre ikkje alltid slik for flyktningen.

**Asylmottak og lokalsamfunn**

I 2009 var det 154 asylmottak i 108 av 430 kommunar. Utlendingsdirektoratet (UDI) sin strategi for etablering av mottak seier at det helst ikkje skal vere meir enn eitt mottak i kvar kommune. Behovet for mottaksplassar, kombinert med anbudsregimet, har ført til at mottaka har blitt etablert der private og kommunale tilbydarar har funne eigna innkvartering. Det er fleire store kommunar enn små kommunar som har asylmottak (Søholt og Holm 2010).

Samspelet mellom mottak, kommune og lokalsamfunn kan påverke både kommunane si interesse for og evne til å busetje flyktningar, og bebuarar i asylmottak si interesse for å bli buande i kommunen som mottaket ligg i. Der busettjning av flyktningar er ei frivillig kommunal oppgåve, kan kommunane ikkje hindre oppretting av asylmottak i kommunen. Samtidig er kommunane pålagde å følgje opp mottaka i forhold til helse, barnevern og tolketeneste. Dette kan vekkje motstand blant lokalsamfunn, lokalpolitikarar og tenesteparat. Dei lokale haldningane til mottak kan også påverke kommunane sin vilje til å busetje flyktningar.

**Søholt og Holm (2010)** skriv om desentraliserte asylmottak og konsekvensar for busettjingsarbeidet. Her kjem det mellom anna fram at desentraliserte mottak er borti-

<sup>10</sup> Pedersen nyttar omgrepa "anerkjennelse" og "miskjennelse" i studien sin

mot usynlege i lokalsamfunnet og har vist seg å vekke liten motstand. Ved etablering av fleire av mottaka som er med i undersøkinga var det lokal motstand ved oppstart av mottaka. I dei fleste tilfella har mostanden snudd når mottaka har vore i drift ei tid (Søholt og Holm 2010).

Senter for byøkologi har gjennomført prosjektet **Asylmottak som nærmiljø** (Drangsland og Fuglseth 2009). Her blir asylmottak sett i eit nærmiljøperspektiv, med fokus på forholdet mellom lokalsamfunn og mottak som institusjon, og på relasjonar på individnivå mellom bebuarar på mottaket og lokalbefolkninga. Tema som blir drøfta er mellom anna korleis ein kan tilretteleggje for gode relasjonar mellom mottak og lokalsamfunn. Eitt av forholda som blir nemnd er viktigheita av kvardagslege møte mellom bebuarar i mottak og lokalbefolkning. Relasjonar mellom lokalbefolkning og bebuarar på mottak oppstår, blir vedlikeholdt og vidareutviklast på

ulike typar arenaer. Forskarane kartlegg og analyserar offentlege og halvoffentlege rom i Ytre Arna, og viser korleis få slike arenaer fungerer som møteplassar. Dette er delvis på grunn av stadane sin karakter, og delvis på grunn av ulike praksisar for bruk av slike stader blant mottaksbebuarar og lokalbefolkning. I denne konkrete kommunen er det nesten ingen av informantane i studien som peikar på negative aspekt ved det å ha eit asylmottak i nærmiljøet. Gode informasjons- og kommunikasjonslinjer mellom mottak og lokale aktørar har hatt ein førebyggjande effekt mot konflikter. Eit "godt forhold" mellom mottak og lokalsamfunn kan bli forstått som god samhandling og koordinering på institusjonelt nivå; altså mellom mottaksleiinga og lokale aktørar. Studien viser likevel at bebuarane i mottaket har eit større behov for meir kontakt med nordmenn og behov for aktivitetar utanfor mottaket (Drangsland og Fuglseth 2009).

### Litteratur om integrering i småsamfunn

- Drangsland, K. A. K., Fuglseth, B., B. (2009) *Asylmottak som nærmiljø – en studie av relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunn i Ytre Arna*. Byøk-rapport 01/09. Senter for byøkologi
- Hanche-Dalseth M., Bergem, R., Aarflot, U. (2009) *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie av bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Rapport nr. 238. Møreforskning Volda.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2010) *Integreringsbarometeret 2009. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*. IMDi-rapport 4-2010
- Klepp, I. (2003) *Trivsel og integrasjon blant etniske minoriteter. Ein kvalitativ studie av afghanske og somaliske flyktningar i to kommunar på Nord-Vestlandet*. Arbeidsrapport 145. Høgskulen i Volda/ Møreforskning Volda.
- Lønning, D. J., Teigen, H. (2009) *Tilflytting til småstader og distrikt. Kva tiltak verkar? Ein kunnskapsstudie av utviklingsrelevante norske bidrag frå perioden 1999-2009*. Nordlandsforskning og Høgskulen i Lillehammer.
- Pedersen, J. (2008) *Kamper for anerkjennelse - unge flyktninger i møte med norske lokalsamfunn*. Doktorgradsavhandling. Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet NTNU. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Intsitutt for sosiologi og statsvitenskap.
- Rambøll (2009) *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*. Sluttrapport.
- Søholt, S., Holm, A. (2010) *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13. Norsk institutt for by- og regionforskning

## 4 Busetjing av flyktningar

### 4.1 Den norske busetjingsmodellen

Den norske busetjingsmodellen er prega av kommunalt samtykke. Å busetje flyktningar er ei frivillig oppgåve for kommunane, men alle flyktningar som får opphald i Noreg må nødvendigvis busetjast i ein kommune.

Ei samanlikning med våre skandinaviske naboland kan vere nyttig for å få ei breiare forståing for fordelar og ulemper ved ulike busetjingsmodellar. I Danmark er busetjingsmodellen i langt større grad statsregulert. Udlændingestyrelsen opplyser om kor mange flyktningar som skal busetjast kvart år, og dei ulike amta (tilsvarande dei norske fylka) for-deler desse mellom seg. Dersom dei ikkje blir einige, kan staten aktivt gripe inn og foreta fordelinga. Det same prinsippet gjeld på kommunalt nivå; dersom kommunane ikkje blir einige om fordelinga av flyktningar innan sin amt, så griper staten inn også her. Den danske modellen har ført til at flyktningane er spreidde over fleire kommunar i Danmark, men likevel finn ein at innvandrarak bur i meir urbane strøk og at 22 % bur i multietniske område med meir enn 40 % innvandra-rar. Den svenske modellen peikar i motsatt retning. Her er det frivillig for kommunane å busetje flyktningar, medan flyktningane sjølve står fritt til å velje kva kommune dei vil busetje seg i. Denne busetjingsmodellen har ført til rask busetjing, men med konsentrasjo-nar i byområde og i område med høg arbeids-løyse (Friberg og Lund 2006).

I Noreg har hovudmålsettingane for busetjing av flyktningar i løpet av 1990-talet vore at den enkelte flyktning skule bli sjølvhjelpen så raskt som råd, tilbakevendingsperspek-tivet skule bli ivaretatt der det var aktuelt, og sekundærflyttinga skule bli så låg som mogleg.

Sekundærflytting har av somme kommu-nar blitt opplevd som eit problem, ettersom det gir ustabilitet i integreringsarbeidet. Dersom flyktningen bli buande ei tid i same

kommune, blir det enklare for kommunen å planlegge og gjennomføre tiltak med sikte på at flyktningen skal få innpass i arbeidsliv og samfunnsliv i lokalmiljøet. Også tilflyttings-kommunane kan oppleve sekundærflytting som ei utfordring, ettersom dei får fleire å ta hand om i ulike delar av tenesteområda sine (skuleverket med meir) enn det dei hadde planlagt for. Det skal likevel nemnast at sekundærflytting også kan ha positive side, ettersom flyktningen då kjem til ein kom-mune som han eller ho ønskjer å bu i, og kanskje allereie har eit sosialt nettverk i.

For å nå målsettingane for busetjing av flykt-ningar, har det blitt nytta fleire busetjings-strategiar. Friberg og Lund (2006) har oppsummert desse strategiane i figuren under. Figuren gir ei oversikt over dei ulike busetjingsstrategiane. I somme tilfelle over-lappar delar av strategiane kvarandre.

I 2001 vart det klart for stat og kommune at det var behov for å gjere noko med busetjingsordninga. Eit hovudmål med ein ny modell skule vere å sikre at talet på kommu-neplassar samsvarte med busetjingsbehovet, slik at flyktningane ikkje skule sitte unød-vedig lenge i mottak. Ny busetjingsmodell tredde i kraft i 2002. Nasjonalt busetjings-utval beståande av statlege og kommunale representantar vart etablert, noko som skule gjere busetjinga meir planlagt og føreseieleg for kommunane. Modellen er først og fremst ei vidareføring av den norske forhandlings-modellen der kommunane langt på veg sjølv vel om og kor mange flyktningar dei ønskjer å busetje. Den nye modellen legg større vekt på å kople riktig flyktning til riktig kom-mune for å redusere sekundærflyttinga, meir omsyn til flyktningane sine eigne ønskjer og behov, busetjing nær arbeid, utdanning, og i nærleiken av familie og vener. Ut over desse omsyna, er den nye modellen først og fremst ei administrativ reform.

**Figur 3: Busetjingsstrategiar på 1990-talet (Kjelde: Friberg og Lund 2006)<sup>11</sup>**

Busetjingsstrategiar	Innhald	Målsetting
1. Rask busetjing	Busetjing skal skje innan seks månader etter at opphaldsløyve er innvilga.	Unngå negative individuelle, psykososiale konsekvensar av lange opphald i asylmottak. Spare pengar.
2. Direkte busetjing	Asylsøkjjarar som av medisinske og/eller sterke sosiale grunnar blir busett i ein kommune før opphaldsløyve er innvilga. Overføringsflyktingar blir også direkte busett i ein kommune utan å vente i asylmottak først. Av og til omfattast også einslege mindreårige.	Asylmottak blir brukt i påvente av at asylsøknaden skal bli avgjort. Overføringsflyktingar har avgjort status når dei kjem til Noreg. Dei har gjerne lange venteperiodar bak seg allereie.
3. Byggje nasjonale/etniske grupper	Sørgje for at det i alle busetjingskommunar er eit viss del av personar med same nasjonale/etniske gruppe. Den kritiske storleiken på slike grupper vil varierer med samansetnaden av flyktinggruppa.	Gjere det lettare for kommunane å etablere eit godt integrerings/kvalifiseringstilbod. Gjere det lettare for flyktingane å etablere kontakt med sine egne landsmenn. Ivareta tilbakevendingsperspektivet ved at morsmål og kulturtilhøyrse blir halde i hevd. Redusere sekundærflyttinga.
4. Busetje nær familie/vener	Forsøke å busetje flyktingar nær familie/slekt som allereie bur i ein norsk kommune.	Auke trivselen. Redusere sekundærflytting. Avlaste kommunane, til dømes med informasjonsarbeid.
5. Busetje til arbeid og utdanning	Yrkes- og utdanningsbakgrunn til flyktingane skal vurderast opp mot utdanningsmoglegheiter og arbeidsmarknad som finnast i aktuelle busetjingskommunar.	Auke sjansane for at dei busette flyktingane raskt blir sjølvhjelpete.
6. Flyktingane sine egne ønske	Myndigheiter vil la flyktingane sjølve ha ein viss innverknad over kvar dei skal busettast.	Redusere sekundærflyttinga. Normale menneskelege omsyn.
7. Omsyn til spesielle behov (helse etc.)	Behandlingsbehov og andre behov skal bli tatt omsyn til ved busetjing.	Normale menneskelege omsyn. Gjere kommunane i stand til å leggje til rette eit godt tilbod til flyktingar med spesielle behov.
8. Kommunane sin kompetanse	Busetje i kommunar med ei viss erfaring med å busetje og med moglegheiter for å tilby norskopplæring, kvalifisering, arbeid og utdanning.	Auke sjansane for at dei busette flyktingane raskt blir sjølvhjelpete.
9. Busetje i heile landet	I 1994 vart busetjingsbehovet femdobla i forhold til åra før (som følgje av krigen på Balkan). Alle kommunar vart oppmoda om å busetje, asylmottaka vart spreidde over heile landet.	Det vart sett på som viktig at alle kommunar over heile landet var med på å ta ansvar i busetjingsarbeidet. Dreie noko av busetjinga vekk frå storbyane til mindre distriktskommunar.

Det blir utbetalt integreringstilskot til kommunane for kvar person som blir busett, for å dekkje utgifter til busetjing og integrering. Tilskotet blir utbetalt over fem år. Einslege mindreårige flyktingar løyser ut ekstra tilskot. Det gjer også flyktingar med alvorlege funksjonshemmingar og åtferdsvanskar.

### Flyktinggrupper og mangel på eigna bustader

Det var i 2009 ei sterk auke i talet på einslege vaksne flyktingar. Dette har skapt utfordringar for busetjingsarbeidet når det gjeld å finne eigna bustader. I 2009 vart det også busett fire gongar så mange einslege mindreårige som i 2008. Den store auken førte til at IMDi måtte oppmode fleire kommunar enn før om å busetje denne gruppa. Busetjing av flyktingar skal skje innan 6 månader etter vedtak om opphald eller innreiseløyve er gitt.

For einslege mindreårige mellom 15-18 år skal busetjing skje innan 3 månader etter vedtak om opphald eller innreiseløyve er gitt.<sup>12</sup> Ei av hovudutfordringane i busetjingsarbeidet i dag er at kommunane manglar eigna bustader for flyktingane. Ei rekkje nyare rapportar viser at dette står fram som ein av dei mest kritiske faktorane for å oppnå rask busetjing (Søholt og Holm 2010, Thors-haug, Valenta, og Berg 2009, Perduco 2009, Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009, Ibenholdt og Bakli 2009).

Når kommunane melder om mangel på eigna bustader, så er det primært små bustader og hyblar dei viser til. Dette heng saman med den sterke auken i talet på einslege vaksne flyktingar. Store bustader og einebustader blir i utgangspunktet ikkje sett på som eigna buløysingar for denne gruppa. For å møte desse utfordringane, så har IMDi, Husbanken

<sup>11</sup> Figuren er noko nedkorta i forhold til opphavleg versjon.

<sup>12</sup> Busetjingsstrategi 2010. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Figur 4: Integreringsarbeid og busetjing i Vegårshei kommune (Kjelde: [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no))

### "Vegårsheimodellen"

I tillegg til kjøp av brukte bustader satsar kommunen på busetjing av flyktningar i nybygde bustader. Dette gjer dei gjennom to modellar:

- **Frå leige til eige:** Ved hjelp av Husbanken sitt grunnlån og bustadtilskot byggjer kommunen utleigebustader til busetjing av flyktningar. Leigetakarane (flyktningane) får "opsjon" på kjøp av bustaden når dei er økonomisk og praktisk i stand til det (med hjelp av Husbanken sine verkemiddel)
- **Sjølvbyggjarprosjekt:** flyktningane byggjer bustad sjølv, med kommunen sin bistand undervegs i byggjeprosessen. Finansiering gjennom banklån, startlån, bustadtilskot til etablering, ev eigenkapital og eigeninnsats.

Sentrale element for å lukkast med integrering i kommunen er språkopplæring, jobb og bustad. Nokre trekk ved flyktningkonsulentens arbeid er mellom anna:

- Besøker alltid flyktningane i mottak før dei får vedtak om å flytte til Vegårshei
- Gjennom intervju vert det undersøkt om flyktningane kan trivast i ein liten kommune
- Flyktningar som allereie er busett i kommunen blir spurt om dei kjenner til nokon som kan trivast i bygda
- Forkontakt med barnehage og skule
- Hyppig kontakt med familieane det første året, hjelper til med praktiske ting
- Yter bistand til personar med tøff fortid
- Trekkjer seg ut når flyktningane vert sjølvgåande, men opprettheld likevel kontakt

For meir informasjon sjå: [www.distriktsenteret.no](http://www.distriktsenteret.no) og [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

og KS likevel oppmoda kommunane om å nytte bufellesskap ved busetjing av einslege vaksne. Eit anna viktig poeng er at flyktningar bør helst busetjast relativt sentralt i kommunen slik at dei har enkel tilgang til ulike aktivitets- og tenestetilbod.

### Døme på busetjingsprosjekt: Vegårshei kommune

Vegårshei kommune har satsa spesifikt på ein aktiv flyktningpolitikk som fokuserer på at flyktningar så raskt som råd skal få mogleg-

heit til å eige sin eigen bustad. Sjå figur 4 om kommunen sitt arbeid for å få dette til.

### Busetjingsprisen

Kvart år deler IMDi ut ein pris til ein kommune som har utmerka seg i busetjingsarbeidet. Målet med prisen er å skape positiv merksemd om ei viktig og krevjande samfunnsoppgåve som busetjing av flyktningar er. Prisen vart første gong delt ut i 2008. Under er ei oppsummering av viktige trekk ved vinnarkommunane sitt integreringsarbeid.

Figur 5: Vinnarar av Busetjingsprisen 2008-2010 (Kjelde: [www.imdi.no](http://www.imdi.no))

Vinnar av Busetjingsprisen 2010: Kristiansand kommune	Vinnar av Busetjingsprisen 2009: Levanger kommune	Vinnar av Busetjingsprisen 2008: Vadsø kommune
Langsiktig og heilskapleg tenking kring integrering. Busette 46 einslege mindreårige i 2009 i løpet av tre månader etter vedtak om busetjing. Flyktningteneste og Vaksenopp-læring har høg kompetanse som dei deler med andre kommunar. Resultat på norskprøver ligg over landsgjennomsnittet.	Kommunen viser evne til kreativitet, nytenking, erfaringsdeling og samarbeid. Langtidsvedtak om busetjing. 86% gjekk over til arbeid eller utdanning medan målet på nasjonalt nivå er 65%. Solid norskopplæring: Heile 75% av elevane har bestått skriftleg norskprøve 3.	Kommunen har tatt i mot mange flyktningar sett i forhold til folketallet i kommunen. Meir enn 4 av 5 deltakarar går over i arbeid eller utdanning etter gjennomført program. Gode resultat i norskopplæring. Flyktningar blir tilbydde arbeid for eigen bustad, eit prosjekt støtta av NAV og kommunen. Satsar på meningsfull fritid gjennom aktivitetstilbod (mellom anna samarbeid med Røde Kors).

## 4.2 Utvalde rapportar om busetjing av flyktningar

I rapporten **Bosetting av flyktningar i kommunene - En studie av bosetingskommuner i Møre og Romsdal** (Hanche-Dalseth, Bergem, Aarflot 2009) ser Møreforsking nærare på korleis bustadpolitikken, retta mot flyktningar, i praksis kjem til uttrykk i den kommunale kvardagen. Forskarane studerer busetjing i eit bustadsosialt perspektiv. Sentrale spørsmål som blir tatt opp er i kva grad kommunane nyttar Husbanken sine tilskotsordningar i dette arbeidet og i kva grad Husbanken sine tilskot blir opplevd som nyttige for kommunane. Korleis flyktningane sjølv erfarer sin eigen busituasjon blir også drøfta. Dei viktigaste funna i rapporten viser at tilgang på bustader er ei stor utfordring for kommunane ved busetjing av flyktningar. Vidare kjem det fram at kommunane sin kunnskap om - og bruk av - Husbanken sine bustadsosiale verkemiddel er variabel, i tillegg til at det tverretatlege samarbeidet om det bustadsosiale arbeidet på kommunenivå er lite formalisert og i mange tilfelle tilfeldig. Det kjem også fram at det i liten grad vert fokusert på flyktningane sin medverknad i busetjingsprosessen i kommunane.

NTNU Samfunnsforskning AS har sett nærare på utfordringar og moglegheiter for **busetjing av vaksne einslege flyktningar** (Thorshaug, Valenta, og Berg 2009). Tilgang på eigna bustad for vaksne einslege står fram som ei stor utfordring for kommunane. Heile 81 prosent av dei spurde kommunane melder at tilgang på eigna bustad er ei av dei største utfordringane i arbeidet med å busetje einslege vaksne flyktningar<sup>13</sup>. Studien legg ikkje vekt på geografiske skilnader i korleis kommunane opplever busetjingsarbeidet, men eit par relevante punkt kjem likevel fram. Utfordringar knytte til bustadmangel og familiesameining er meir uttalde i dei mellomstore og store kommunane. Ein større del av dei små kommunane melder at integrering i lokalsamfunnet utgjør eit problem. Mellom-

store og store kommunar brukar i større grad enn små kommunar Husbanken si bustøtteordning. Dette samsvarer med andre undersøkingar som også gir ein peikepinn om at større kommunar ser ut til å dra nytte av lang erfaring og etablerte rutinar i integreringsarbeidet samanlikna med små kommunar. I små kommunar kan konsekvensen av manglande samlokalisering og lite kommunikasjon mellom instansane vere større (Barlindhaug og Astrup 2008). Vidare ser forskarane ein tendens til at mellomstore og store kommunar er meir nøgde med busetjingsarbeidet enn små kommunar (Thorshaug, Valenta, og Berg 2009).

I rapporten **Flytting i nytt land. Flyktingers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet** (Danielsen og Gulbrandsen 2008) blir mellom anna buforhold blant flyktningar som har flytta frå den første busetjingskommunen studert. Her blir flyktningar med ulik landbakgrunn og ulik alder som har flytta til kommunar med press og til kommunar med mindre grad av press på bustadmarknaden intervjuet om flyttemotiv, bustadsituasjon, flytteønske med meir. Tilgang til etnisk basert sosialt nettverk står fram som ei viktig årsak til at flyktningar flyttar frå den første busetjingskommunen. Forskarane stiller difor spørsmål om ikkje dette burde bli tatt meir omsyn til ved første busetjing (Danielsen og Gulbrandsen 2008).

Bruken av **desentraliserte asylmottak og eventuelle konsekvensar dette har for busetjingsarbeidet** har blitt studert av Søholt og Holm (2010). Å bruke bustader i ordinære bustadområde til mottak har reist spørsmål om korleis desentraliserte mottak verkar lokalt og eventuelt påverkar busetjing av flyktningar. Somme kommunar har hevda at desentraliserte mottak fører til auka konkurranse i den private leigemarknaden og at dette skaper problem for kommunane når dei skal skaffe husvære til flyktningar som har fått opphald (Søholt og Holm 2010). Forskarane drøftar først og fremst bruken av desentraliserte asylmottak, men viser også

13 237 kommunar var med i spørjeundersøkinga og 159 av dei svarte på spørjeskjemaet.

korleis asylmottak og busetjing av flyktningar er med på å skape meir fleirkulturelle samfunn lokalt:

“Lokale endringer i utdanningsinstitusjoner, arbeids- og fritidsliv som følge av asylmottak og bosetting av flyktningar, bidrar dermed til at lokalbefolkningen får nye erfaringer og at holdninger til og reaksjoner på innvandring kan komme opp til overfalten og bli debattert. Både erfaringer med hverdagsrasisme og positiv integrering har kommet frem, gjerne i de samme kommunene” (Søholt og Holm 2010:179).

Anton Steen (2008) drøftar ulike forhold som påverkar den lokale handlingsviljen til busetjing av flyktningar i artikkelen **Bosetting av flyktningar – mellom statlig styring og lokal politikk** (IMDi årsrapport 2008). Steens undersøkingar viser mellom anna at størrelsen på kommunane ikkje har innverknad på busetjingsviljen. Det er vanleg å tru at større kommunar med preg av bysamfunn i større grad er opne for å busetje flyktningar. Studiar frå perioden 1997-2007 viser at byar med stor folkemengde og mange innvandrarakar ikkje har meir liberal busetjingspolitikk på dette området enn andre kommunar, heller tvert i mot (Steen 2008).

### Litteratur om busetjing av flyktningar

Barlindhaug, R., Astrup, K. (2008) *Samspillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport nr.13. NIBR, Oslo.

Danielsen, K., Gulbrandsen L. (2008) *Flytting i nytt land. Flyktnings bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. Nova rapport 13/2008. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Friberg J., Lund, M. (2006) *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo-rapport 544.

Hanche-Dalseth M., Bergem, R., Aarflot, U. (2009) *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie av bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Rapport nr. 238. Møreforskning Volda.

Ibenholt, T., Bakli, O. (2009) *Bosetting av flyktninger*. Devoteam DaVinci 2009

Perduco (2009) *Kommuneundersøkelse*. Kommuneundersøkelsen høst 2009. Utført for IMDi

Rambøll (2009) *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*. Sluttrapport.

Steen, A. (2008) *Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk*. I IMDi-årsrapport 2008: *Hvordan går det med integreringen?* Årsrapport 2008 (58-61)

Søholt, S., Holm, A. (2010) *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13. Norsk institutt for by- og regionforskning

Thorshaug, K., Valenta, M., Berg, B. (2009) *Bosetting av enslige voksne flyktninger. utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Rapport 2009. NTNU Samfunnsforskning AS

**Nyttige nettsider:** <http://www.imdi.no/no/Bosetting/> og [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

## 5 Arbeid og kvalifisering

Arbeid er viktig for integrering i samfunnet. Dagens busetjingspolitikk har eit sterkt fokus på arbeid og kvalifisering. Fleire studiar viser at mangel på arbeid, styring over eige liv og økonomisk sjølvstende går ut over helse, sjølvkjensle og ære. For IMDi er det eit mål å bidra til at sysselsettinga blant personar med innvandrarakgrunn aukar. IMDi er ein pådrivar for å oppnå eit mangfaldig arbeidsliv mellom anna gjennom fokus på rekrutteringspolitikk.

Kommunar som har nedgang i folketallet på grunn av utflytting, vil generelt ha eit behov for personar i yrkesaktiv alder ettersom det ofte er unge folk som flyttar frå kommunen. Dersom fødselstala er låge vil dette krevje tilflytting. Perspektivet trekt fram i kapittel 2 om at innvandring kan bidra til å auke folketallet i somme kommunar er ikkje avgrensa til arbeidsinnvandrarakar, men omfattar all innvandring, inkludert flyktningar og familie-sameinte. Sjølv om arbeidsinnvandrarakane sitt primære motiv for å flytte til Noreg er arbeid, er det like viktig å ha fokus på å kvalifisere, og å bruke kompetansen til dei innvandrarakane som er komne på grunn av flukt eller familie.

### Introduksjonslova

Innføring av Introduksjonslova i 2004 har stor innverknad på flyktningane sine moglegheiter for arbeid og utdanning. Introduksjonslova gir nye innvandrarakar rett og plikt til å delta i heildags introduksjonsprogram i inntil to år<sup>14</sup>. Føremålet med introduksjonsordninga er å bidra til lettare og raskare integrering av flyktningar i det norske samfunnet. Programmet skal gi grunnleggjande ferdigheiter i norsk, gi innsikt i norsk samfunnsliv og førebu for deltaking i yrkeslivet. Alle kommunar som busett flyktningar har plikt til å tilby

introduksjonsprogram. Å delta i programmet er obligatorisk for flyktningar med behov for grunnleggjande kvalifisering, og som er busett med offentleg hjelp. Personar som deltek i programmet har krav på introduksjonsstønad. Det er lagt opp til eit nært samarbeid mellom kommune og NAV i arbeidet med programmet.<sup>15</sup>

I 2009 er målet at 65 prosent av deltakarane skal vere i arbeid eller utdanning eitt år etter avslutta program. Det er stor variasjonsbreidde i programkommunane si måloppnåing. Det er vanskeleg å seie noko sikkert om årsakene til dei ulike resultatane. Fleire faktorar kan spele inn. Til dømes så kan eigenskapar ved og samansetnaden av gruppa introduksjonsprogramdeltakarar påverke resultatane. Det kan også tenkjast at deltakarar i kommunar som har små program får tettare oppfølging enn deltakarane i større kommunar med fleire deltakarar. Den lokale arbeidsmarknaden vil også påverke kor mange som går over i arbeid. Dei kommunane der flest går over i arbeid eller utdanning er dei kommunane der sysselsettinga er høgast i befolkninga generelt. Kommunar med få programdeltakarar er det vel og merke vanskeleg å vurdere ettersom resultatane her blir sårbare for tilfeldige årsaker (Henriksen og Kraakenes 2010). Tabell 2 ( neste side) viser ei oversikt over kor mange deltakarar som har avslutta/avbrote introduksjonsprogrammet i løpet av 2007, og kor mange av desse som gjekk over i arbeid eller utdanning etter avslutta program.

### Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Vaksne innvandrarakar med opphaldsløyve som dannar grunnlag for varig opphaldsløyve, har rett og/eller plikt til å gjennomføre 300 timar opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Personkrinsen for rett og plikt til norskopplæring er vidare enn personkrinsen for rett og plikt til introduksjonsprogram. Det er kommunen som har ansvar for å legge til rette for

<sup>14</sup> Rett og plikt til deltaking gjeld utlendingar, mellom 18-55 år, som nyleg har kome til landet som har behov for grunnleggjande kvalifisering og som a) har fått asyl b) er overføringsflyktning med innreiseløyve c) har etter søknad om asyl fått opphaldsløyve på humanitært grunnlag, eller fått kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon, eller d) er familiesameina med personar nemnd under a, b og c.

<sup>15</sup> <http://www.imdi.no/no/Kvalifisering/Introduksjonsordning/>

**Tabell 2: Oversikt over kor mange deltakarar som har avslutta/avbrote introduksjonsprogrammet i løpet av 2007, kor mange og kor stor del av desse som gjekk over i arbeid eller utdanning etter avslutta program. Fylka merka med grøn farge ligg under landsgjennomsnittet. Fylka merka med oransje ligg over landsgjennomsnittet (Kjelde: IMDi-rapport 7-2008)**

Fylke	Tal på deltakarar som avslutta/avbraut introduksjonsprogram i løpet av 2007	Tal på deltakarar i jobb eller utdanning ved avslutta/avbrote program	Andel i jobbet ved avslutta/avbrote program	Andel i utdanning ved avslutta/avbrote program	Andel i jobb eller utdanning ved avslutta/avbrote program
Finnmark	25	18	64 %	8 %	72 %
Sogn og Fjordane	64	45	47 %	22 %	70 %
Akershus	163	100	46 %	16 %	61 %
Hedmark	97	57	28 %	30 %	59 %
Oppland	57	32	50 %	5 %	56 %
Buskerud	192	107	39 %	16 %	56 %
Nord Trøndelag	86	48	25 %	32 %	56 %
Nordland	148	80	37 %	18 %	54 %
Telemark	95	50	34 %	19 %	53 %
Troms	100	52	14 %	38 %	52 %
Sør Trøndelag	145	76	31 %	22 %	52 %
Hordaland	185	91	31 %	19 %	49 %
Vestfold	105	49	39 %	7 %	47 %
Vest-Agder	103	48	37 %	9 %	47 %
Møre og Romsdal	111	52	35 %	12 %	47 %
Rogaland	162	75	35 %	12 %	46 %
Aust-Agder	71	32	25 %	20 %	45 %
Østfold	103	45	31 %	12 %	44 %
Oslo	291	116	28 %	11 %	40 %

norskopplæring for vaksne innvandrarar. Tabell 3 viser tal på personar i personkrinsen for rett eller rett og plikt til opplæring i norsk i kommunar.

**Tabell 3: Talet på personar i personkrinsen for rett eller rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunar 15.01.2010**

Talet på personar	Talet på kommunar	Sum personar
1-3	50	106
4-9	80	545
11-50	148	3848
51-100	65	4609
101-150	31	3735
151-500	36	9529
500+	7	13812
Sum	417	36184

Dette er ikkje det totale talet på elevar, men personar med rett eller rett og plikt til norskopplæring. Det viser at det er 278 kommunar med ein til femti i personkrinsen. Talet på elevar er mykje i samsvar med tala på dei som er i personkrinsen for opplæring.

I opplæringa i norsk og samfunnskunnskap er det ein fordel å få homogene grupper. Det seier seg sjølv at med få elevar som har svært ulik utdanning og språk, er dette umogeleg i mange kommunar. IMDi-rapport 8-2008 "Hva koster norsken?" peikar på at eit elevtal på 150 eller meir er ein fordel. Det er berre 43 kommunar, 10 prosent, som har 150+ i personkrinsen, og dei har 64,5 prosent av alle i personkrinsen. I dei fleste små kommunane er det eit problem at elevtalet er lågt, og elevane har svært ulike føresetnader for å lære norsk. Økonomien i opplæringa tillet ikkje oppsplitting i homogene grupper,

noko som fører til at folk med utdanning frå universitet er i same klasse som analfabetar. Tilbodet om talet på timar opplæring varierer og sterkt frå kommune til kommune. Dei fleste små kommunane har eit lågare timetal enn dei større kommunane. IMDi oppmodar til samarbeid mellom kommunane når det gjeld opplæringa, men geografi og kommunikasjon er eit hinder for det mange stader.

Innvandrarane med rett eller rett og plikt til norskopplæring har og ein rett til å få undervisninga i samfunnskunnskap på sitt eige morsmål eller eit språk dei forstår godt. Det seier seg sjølv at i dei fleste kommunane i Noreg er dette umogeleg då dei ikkje har eit mangfald av folk som kan språket til dei nye innvandrarane. Dei fleste kommunane må sende elevane til kommunar med større og meir ressurssterke vaksenopplæringscenter.

Etter innføring av ny statsborgarlov i 2006 må alle som søker om norsk statsborgarskap kunne dokumentere kunnskap i norsk eller samisk. For å få norsk statsborgarskap må søkerane som hovudregel enten ha gjennomført 300 timar undervisning i norsk eller samisk, eller ha bestått ein test. For somme grupper er det også eit krav om å ha gjennomført norskopplæring for å få busetjings-

løyve.<sup>16</sup> Innføringa av den nye statsborgarlova illustrerer kor viktig det er å ha eit godt språkopplæringstilbod i kommunane. Når språkkravet blir tatt med i statsborgarlova, så vil språkkunnskap og språkopplæring på sikt kunne ha konsekvensar for den enkelte sin tilgang til fulle demokratiske rettar.

#### **Døme på inkluderingsprosjekt: Verdal kommune**

Næringslivet i Verdal opplevde eit aukande behov for arbeidskraft samtidig som mange av dei busette flyktningane i Verdal var arbeidsledige og ønskte seg jobb. Prosjektet "Krafttak for inkludering i Verdal kommune" er retta mot å finne løysingar og strategiar som aukar innvandrarane sine moglegheiter i arbeidslivet, i tillegg til å betre inkluderingskompetansen i bedrifter og forvaltning (Rambøll 2009). Ein overordna suksessfaktor er at det her blir sett heilskapleg på innvandrarane sitt kvalifiseringsløp, inklusiv eit sterkt fokus på arbeidsretta aktivitetar frå dag ein. Prosjektet i Verdal hadde som mål å mobilisere den arbeidskraftsreserven som arbeidsledige innvandrarar utgjør. Prosjektet varte i tre år og vart avslutta i 2009. I følgje Rambøll (2009) har prosjektet hatt ei svært god resultatoppgang. Hovudmålet og sentrale verkemiddel i prosjektet er framstilt i figur 6.

**Figur 6: Inkluderingsprosjekt i Verdal (Kjelde: Rambøll 2009)**

#### **Krafttak for inkludering i Verdal kommune**

##### **Hovudmål:**

*Å prøve ut ein arbeids/næringsdrevne modell for inkludering av innvandrarar i arbeidslivet, og gjennom det utvikle ny kunnskap og erfaringar som andre bedrifter og verksemder kan gjere bruk av som idébank og grunnlag for eigen innsats.*

##### **Verkemiddel:**

- Alternative løp i fagopplæringa – kvalifisering i bedrift, nytte lærekandidatordning for vaksne innvandrarar
- Arena arbeid – dei lovpålagde trekantsamtalane i introduksjonsprogrammet er endra til firkantsamtalar der den nye part er bedrift/NAV
- Tett og forpliktande samarbeid med næringsliv
- Norskopplæring i bedrift – samarbeid med opplæringsansvarleg
- Tett oppfølging – koordinator i prosjekt meir i bedrift enn på kontor

## 5.1 Utvalde rapportar om arbeid og kvalifisering

SSB-rapporten *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken* (Pettersen (red.) 2009) ser mellom anna på sysselsettingsnivået blant innvandrere i ulike kommunar.

Her kjem det fram at:

- Sysselsettinga av innvandrere er høgare i lite sentrale kommunar enn i sentrale kommunar
- Sysselsettinga blant innvandrere er høgare i små kommunar enn i store kommunar
- Sysselsettinga blant innvandrere er høgare i kommunar der det bur få innvandrere enn i kommunar der det bur mange innvandrere
- Sysselsettinga blant innvandrere er høgare der andelen innvandrere er låg enn i kommunar der andelen av innvandrere er høg
- Sysselsettinga blant innvandrere er høgast på Vestlandet og lågast i Hedmark/Oppland

I heile befolkninga finn vi ikkje slike samanhengar som nemnt over. Sysselsettinga er omtrent lik uavhengig av sentralitet, tal på innbyggjarar, tal på og andel innvandrere. Sysselsettinga varierer likevel frå landsdel til landsdel. Den er høgast på Vestlandet og lågast på Sør-Austlandet. Dette betyr at sysselsettinga varierer meir for innvandrere enn for andre.

SSB gir ei skildring av desse skilnadane i sysselsettingsnivået mellom kommunane, men analyserer dei ikkje. Nokre moglege forklaringar blir likevel skissert. Ei forklaring kan vere at dei polske arbeidsinnvandrere trekker opp den gjennomsnittlege sysselsettinga i små kommunar, ettersom polakkane sitt busetnadsmønster er eit resultat av kvar dei har fått seg jobb. Andre forklaringar, som Pettersen presenterer som spekulasjonar, kan vere at små kommunar har nokre trekk ved seg som påverkar sysselsettinga. Det kan handle om at det i mindre kommunar med få innvandrere kan vere lettare å bli kjent i lokalsamfunnet og raskare å lære seg norsk

enn i store kommunar der det bur fleire med same bakgrunn som ein kan snakke eige språk med. I tillegg kan det i denne typar kommunar vere lettare å få tett oppfølging og det kan vere enklare å orientere seg i arbeidsmarknaden.

Det ville vere rimeleg å tru at det var dei som ikkje hadde arbeid som flytta frå små kommunar til større kommunar. Dette ville forklare det høge sysselsettingsnivået i små og mindre sentrale kommunar. Dette er likevel *ikkje* tilfelle. Høydahl (2007) viser at det ikkje er dei som ikkje har arbeid som flyttar frå mindre kommunar til større kommunar. Flyktningar som flyttar frå den kommunen dei først vart busett i er generelt meir økonomisk sjølvhjelpne enn dei som blir buande. Skilnadane kan altså ikkje forklarast med at arbeidsledige flyttar til større kommunar.

Det vi veit er at innvandrane sitt sysselsettingsnivå vil henge saman med utdanningsnivå, innvandringsgrunn, butid og yrkeserfaring. I nokre kommunar vil forskjellane i sysselsettingsnivået kunne forklarast ut i frå desse variablane. Til dømes så vil dei høge bustadprisane i Asker og Bærum føre til at berre dei innvandrargruppene som har råd til det flyttar dit.

Eit relevant spørsmål blir i kva grad dei kommunale skilnadane i sysselsettingsnivået kan henge saman med at samansetnaden av og trekk ved innvandrargruppene i kommunane varierer. SSB har samanlikna ulike landgrupper sitt sysselsettingsnivå på tvers av kommunar. Funna viser at effekten av gruppesamansetnaden i kommunane blir redusert når vi berre ser på ei landgruppe, men effekten blir likevel ikkje heilt eliminert. Dersom vi ser på sysselsettingsnivået til ei landgruppe, så finn vi framleis forskjellar kommunane seg i mellom når det gjeld i sysselsettingsnivået til den aktuelle innvandrargruppa (Pettersen 2009).

Rapporten *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og*

**innspill til metodikk** (Hidle og Vangstad 2008) stiller spørsmål om kor vidt sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt i busetjingsarbeidet. Nokre av hovudproblemstillingane i prosjektet har vore å sjå nærare på korleis IMDi gjennom busetjingsarbeidet kan bidra til at fleire flyktningar kjem i arbeid og kva eigenskapar ved kommunane det er viktig å legge vekt på dersom ein skal styrke sysselsettingsperspektivet i busetjinga. Forskarane understrekar at dei ikkje har funne nokon forløysande grep som ivaretar sysselsettingsperspektivet på ein optimal måte. Dei nemner likevel at dagens modell ikkje tar nok høgde for mobilitet og relevansen av denne for sysselsetting og kvalifisering. Kanskje bør ein i større grad ta omsyn til regionale bu- og arbeidsmarknadar ved busetjing av flyktningar?

Agderforskning har studert **entreprenørskap blant etniske minoritetar på Agder (Hidle, Ellingsen, Nesje og Vangstad 2007)**. Forskarane ser særleg på kva innverknad migrasjonsbakgrunnen har for

entreprenørskap. Utvalet av entreprenørar i studien kjem både frå urbane og rurale kontekstar. Forskarane har ikkje gjort nokon systematiske samanlikningar mellom det urbane og rurale, men det kjem fram at dei fleste entreprenørane på Agder er lokalisert i Kristiansand, Arendal eller Grimstad. At entreprenørskap står fram som eit by-fenomen er ikkje overraskande. Forskarane trekkjer fram nokre tankar om entreprenørskap blant grupper med minoritetsbakgrunn:

“Vi har sett flere eksempler på at bakgrunnen og de transnasjonale relasjonene brukes aktivt som en kompetansemessig og symbolsk ressurs på et marked. For mange er det ønskelig å kunne realisere seg selv i et slikt spenningsfelt mellom “her” og “der”, for andre er ikke dette viktig. Det kan likevel virke som om de “uutnyttede ressursene” i denne gruppen likevel er svært store, og i et regionalt utviklingsperspektiv er dette svært interessant” (Hidle, Ellingsen, Nesje og Vangstad 2007: 55).

### Litteratur om arbeid og kvalifisering

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2009) *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*. IMDi-rapport 7-2009.

Hidle, K., Ellingsen, W., Nesje, L. M., Vangstad, A. (2007) *Entreprenørskap blant etniske minoriteter på Agder*. Fou-rapport nr. 1/2007. Agderforskning

Hidle, K. og A. Vangstad (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. FoU-rapport nr. 3/2008, Agderforskning.

Høydahl, E. (2007) *Sekundærflytting og økonomisk selvhjulpenhet. Flyktninger bosatt i Norge i 1995-2003*. Notat 2007/26. Statistisk sentralbyrå

Pettersen, S. V. (red.) (2009): *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. SSB-rapport 2009/36. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

Rambøll (2009) *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*. Sluttrapport.

Henriksen, K. og Kraakenes, K. (2010) *Monitor for introduksjonsordningen 2009* SSB-rapport 7/2010 Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger.

**Nyttige nettsider:** <http://www.imdi.no/no/Kvalifisering/Introduksjonsordning/>

## 6 Familieinnvandra kvinner

I statistikken blir familieinnvandring delt inn i underkategoriane sameining, medfølging og etablering/utviding. Familieetablering omfattar både etablering i ekteskap, samburskap og partnerskap, men dei fleste kjem som ektefellar. I perioden 1990-2006 var det 284 000 personar frå land utanom Norden som kom til Noreg. Av desse kom 18 prosent gjennom familieetablering, medan 25 prosent av dei som kom vart sameinte med familie i Noreg (Daugstad 2008).

57 prosent av familieetableringane i perioden 1990-2006 var til menn og kvinner i befolkninga elles. 40 prosent kom til ein innvandrar, og 3 prosent kom til ein norskfødd med innvandrarforeldre. Av dei som kjem for å etablere seg i eit parforhold med ein person i befolkninga elles er kvinnene i fleirtal. I perioden 1990-2006 var sju av ti som kom for å etablere seg med nokon i befolkninga elles, kvinner. Det er altså flest menn i befolkninga elles som gifter seg transnasjonalt.

Kvinner frå Thailand, Filippinane og Russland utgjorde 47 prosent av dei ikkje-nordiske kvinnene som innvandra gjennom familieetablering med ein mann i befolkninga elles i perioden 1990-2006. Thailandske kvinner er her den største gruppa (Daugstad 2008).

I 2008 utgjorde familiesameinte med arbeidsinnvandrarakar som referanseperson 49 prosent av alle familieinnvandra. Denne gruppa har auka kraftig dei siste åra, i samanheng med den sterke auken av arbeidsinnvandrarakar frå EU land, og då særleg frå Polen<sup>17</sup>.

Innvandrarakar og norskfødde med innvandrarforeldre bur i større grad i sentrale strøk enn det heile befolkninga gjer, jf kapittel 2. Innvandragruppene frå Thailand, Russland og Filippinane er vel og merke i liten grad busett i Oslo i forhold til andre innvandragrupper. Av dei frå Asia som kom på grunnlag av familie-

etablering i perioden 1990-2006, så var det tre av ti kvinner som busette seg i Oslo, men for dei thailandske kvinnene utgjorde dette berre 11 prosent og for dei filippinske kvinnene utgjorde det 9 prosent. Desse kvinnene busette seg altså i stor grad med ein ankerperson frå andre delar av landet. 2 prosent av dei thailandske kvinnene busette seg til dømes i Karmøy. For dei russiske kvinnene var det 10 prosent som busette seg i Tromsø, Sør-Varanger og Alta til saman, medan 9 prosent busette seg i Oslo. Dette heng saman med at det er mange kvinner frå desse landa som har kome til Noreg gjennom ekteskap med norske menn som bur andre stader enn i hovudstaden (Daugstad 2008). Dette mønsteret kan henge saman med at det kan vere eit mannsoverskot i mindre sentrale strøk. Her er det ikkje uvanleg at jentene flyttar ut for å ta utdanning og jobbe medan mennene blir verande. Dermed kan transnasjonale ekteskap vere ei løysing på dette (Daugstad 2008).

Familieinnvandring og ekteskapsmønster har tidvis fått stor merksemd. På den eine sida er ekteskap ei privat avgjersle som to personar tar, på den andre sida er ekteskapet ei juridisk kontrakt mellom to partar. Når den eine ektefellen ikkje er busett i Noreg, handlar dette ikkje lenger berre om avtalen mellom dei to partane og dei juridiske pliktene dei har overfor kvarandre, men også om innvandringspolitikk (Daugstad 2008). Menn og kvinner som kjem til Noreg gjennom ekteskap med ein norsk eller nordisk borgar, har til dømes ikkje rett til deltaking i introduksjonsprogram, men har rett og/eller plikt til 300 timar opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### Døme på inkluderingsprosjekt: Lofoten

Regionalt Internasjonalt Senter for Kulturutveksling og Innovativ Tenking, RISKIT, er eit kvinnesatsingsprosjekt i Lofoten som Nordland fylkeskommune står bak. Føremålet med prosjektet er å utvikle ein arena for inkludering, rekruttering og fleirkulturell verdiskaping, samt å vere eit ressursenter for

<sup>17</sup> Henta frå Strategi for innvandrerkvinner og likestilling, IMDi 2010-2011

Figur 7: Inkluderingsprosjektet RISKIT i Lofoten (Kjelde: Rambøll 2009)

### RISKIT- Lofoten

RISKIT skal vere:

- Ein møteplass for kvinner med ulike etnisk og kulturell bakgrunn
- Ein arena for fleirkulturelt mangfald, kompetanseutveksling og entreprenørskap og for etablering av sosiale nettverk
- Eit ressurscenter for internasjonale kvinner – fleirkulturelle og etnisk norske – til bruk i rekruttering av arbeidskraft
- Målgruppe: kvinner i Lofoten, hovudfokus retta mot kvinner med innvandringsbakgrunn
- Trivsel, fokus og integrasjon er viktige stikkord
- Opplæring skal skje på kvinner sine premisser

Verkemiddel: "Lofotmodellen", tilpassa etableraropplæring for innvandrarkvinner og norske kvinner. Modellen består av:

- Personleg planlegging
- Bedriftsbesøk i regionen
- Etableraropplæring
- Nettverkskredittgrupper
- Oppfølging av ikkje-etablerarar

internasjonale kvinner. For meir informasjon om prosjektet, sjå figur 7.

#### 6.1 Utvalde rapportar om familieinnvandra kvinner

SSB ser nærare på innvandring på grunnlag av familieetableringar og transnasjonale ekteskapsmønster i Noreg i rapporten **Ekteskap over landegrensene. Ekteskapsmønster og transnasjonale familieetableringar i perioden 1990-2007** (Daugstad 2008). Her kjem det mellom anna fram at stadig fleire kjem til Noreg på grunn av ei familieetablering. I 1990 var det 1300 personar frå land utanom Norden som fekk opphald på grunnlag av ei familieetablering, i 2006 hadde talet auka til 4500 familieetableringar (Daugstad 2008).

I rapporten **En fot innenfor** (Nadim og Tveit 2009) ser forskarane nærare på kvinner som har innvandra til Noreg gjennom ekte-

skap med norske menn. Eitt av funna er det sterke avhengighetsforholdet til ektemennene familiesameinte kvinner kan oppleve. Kvinnene kjem ofte i eit økonomisk, sosialt og orienteringsmessig avhengighetsforhold til sine ektemenn i den første tida etter flytting til Noreg, ettersom ektemennene som regel har større sosiale nettverk, betre språkkunnskapar og evne til å orientere seg i det norske samfunnet. Rapporten peikar på at dette gir eit positivt utfall for innvandrarkvinner som gifter seg med norske menn, ettersom mennene i dei fleste tilfella vil fungere som døropnarar til det norske samfunnet. Dette er likevel problematisk, då kvinnene blir sårbare i dei tilfella der ektemannen ikkje er i stand til, eller er villig til, å ta på seg dette ansvaret. Språkopplæring og kvalifisering til arbeidsmarknaden, tilgang til informasjon om det norske samfunnet og til sosialt nettverk er difor viktig for at innvandrarkvinnene skal bli sjølvstendige på eit tidleg tidspunkt (Ibid).

#### Litteratur om familieinnvandra kvinner

Nadim, M. og Tveit, M. (2009) *En fot innenfor? Integrering og samfunnsdeltakelse blant kvinner som har innvandret til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann*. Fafo-rapport 2009:19

Daugstad, G. (2008) *Ekteskap over landegrensene. Ekteskapsmønster og transnasjonale familieetableringar i perioden 1990-2007*. SSB-rapport 2008/41

## 7 Arbeidsinnvandring

Regjeringa sitt utgangspunkt er at arbeidsmigrasjon er eit gode, både for individ og for samfunn (St. meld. nr. 18 (2007-2008)). Etter utvidinga av EU i 2004 har Noreg opplevd ein stor auke i talet på arbeidsinnvandrere som har kome til landet (IMDi-rapport 7-2009). Særleg har arbeidsinnvandringa frå Polen og dei baltiske landa auka kraftig. Næringar som bygg, anlegg og industri har i perioden etter 2004 hatt eit stort behov for arbeidskraft, og utviklinga i desse næringane har hatt mykje å seie for verdiskapinga i det norske samfunnet. Det er i desse næringane at mange av arbeidsinnvandrarane har jobba.

Arbeidsinnvandrarane kan vere ein viktig ressurs i mange småsamfunn. Små kommunar har ofte hjørnesteinsbedrifter som er avhengige av arbeidskraft. For desse kommunane blir det viktig at arbeidsinnvandrarane trivast. I små kommunar med låge innbyggjartal blir også arbeidsinnvandrarane meir synlege, og det har vist seg at desse kommunane er medvitne på kva plass arbeidsinnvandrarane har i lokalsamfunna (Thorshaug, Valenta og Berg 2009).

Etter fire år med sterk vekst i internasjonal og norsk økonomi, kom finanskrisa i 2008. Finanskrisa råka kanskje ikkje Noreg like hardt som frykta, men det er likevel klart at krisa råka enkelte grupper meir enn andre. I kjølvatnet av finanskrisa har vekstutsiktene for norske næringar minka kraftig. Arbeidsløysa har auka, særleg innan næringane bygg og anlegg der arbeidsinnvandrarane er overrepresenterte.

Den auka arbeidsløysa fører likevel ikkje til at alle arbeidsinnvandrarane returnerar til avreisarlanda sine. Ei undersøking blant litauarar og polakkar i 2009 viser at fleire av desse ønskjer å bli i Noreg på tross av høgare arbeidsløysa. Den enkelte arbeidsinnvandrar sin motivasjon for å integrere seg i det norske samfunnet blir sterkare når han/ho har eit lengre tidsperspektiv på å vere i Noreg.

Mange arbeidsinnvandrarar har allereie etablert seg med barn og partner i Noreg, og fleire av dei som har familie i avreisarlandet ønskjer å sameinast med familiane sine her (IMDi-rapport 2010). Allereie i 2007 vart det registrert ein auke i talet på kvinner og barn som kom til Noreg gjennom familiesameining. Til dømes så skjedde det ei dobling av familiesameiningar frå Polen frå 2006 til 2007 (Thorshaug, Valenta og Berg 2009).

Arbeidsinnvandrarane har verken rett eller plikt til gratis norskopplæring, men kommunar eller arbeidsgivarar står fritt til å tilby gratis norskopplæring til denne gruppa.

Det er grunn til å tru at arbeidsinnvandrarar og familiane deira vil vere med på å prege næringsutvikling og samfunnsutvikling i fleire delar av landet i tida framover - også i småkommunar. Som eit døme på dette, blir arbeidsinnvandringa til Møre og Romsdal omtalt i figuren på neste side.

### 7.1 Utvalde rapportar om arbeidsinnvandring

NTNU Samfunnsforskning AS har sett nærare på **korleis kommunane møter den aukande arbeidsinnvandringa** frå dei nye EU-landa i Aust-Europa. Forskarane skriv at det eksisterar lite eksplisitt kunnskap om korleis kommunane erfarer og handterer arbeidsinnvandringa. Ei kartlegging utført i 2008 viser at kommunane møter til dels store utfordringar i dette arbeidet. Utfordringane er knytt til økonomiske rammer, språkbarrierar og uklare ansvars- og rollefordelingar mellom dei kommunale einingane. Den uklare rollefordelinga mellom dei kommunale einingane kan slå begge vegar: enten gjer dei kommunetilsette meir enn dei har ansvar for, eller så dominerer ei forståing av at det er andre einingar som skal fange opp denne innvandrargruppa sine behov. Undersøkingar viser også at arbeidsinnvandring kan ha positive konsekvensar for kommunane i form av inntekter

**Figur 8: Tal og fakta om arbeidsinnvandring i Møre og Romsdal**  
(Kjelder: SSB, Båtevik og Tangen 2010, www.mrfylke.no)

### Nokre tal og fakta om arbeidsinnvandring i Møre og Romsdal

Møre og Romsdal er eit døme på eit fylke der arbeidsinnvandringa har vore med på å dekkje behovet for arbeidskraft i næringslivet og i offentleg sektor. Arbeidsinnvandringa har også påverka befolkningsveksten i fylket:

- I 2009 var innvandring frå utlandet til Møre og Romsdal 25 % høgare enn landsgjennomsnittet.
- I 2008 låg Møre og Romsdal på tredje plass (etter Oslo og Rogaland) når det gjaldt netto innvandring frå eit utval av dei nye EU-landa.
- Fylket hadde i 2009 den største befolkningsveksten sidan 1950-åra. Denne auken skuldast først og fremst den store netto innflyttinga frå utlandet.
- 63 % av private og offentlege bedrifter i fylket har tilsette som ikkje er norske statsborgarar. Bedriftene oppgir likevel sjeldan at denne rekrutteringa er eit resultat av ein langsiktig strategi for å skaffe seg tilgang på arbeidskraft.

gjennom auka aktivitet i bustadmarknaden og skular, auka sysselsetting og innbyggjartal (Thorshaug, Valenta og Berg 2009).

Ei undersøking blant litauarar og polakkar i 2009 viser at fleire av desse ønskjer å bli i Noreg på tross av den aukande arbeidsløysa. Også Polen og Litauen er råka av finanskrisa. For ein del arbeidsinnvandrarar vil det bli vurdert som betre å vere arbeidsledig her enn å returnere til avreiselandet for å jobbe. Dette gjeld dei som har opparbeida seg rettar til velferdsgode i Noreg.<sup>18</sup>

Agderforskning har skrive ein rapport om **internasjonal arbeidskraft på Agder**. Deira fokus er å sjå nærare på kva grep bedrifter kan gjere for å få rekruttert høgkompetent internasjonal arbeidskraft, og kva suksesskriterium som skal til for at denne arbeidskrafta skal bli verande i bedrift og region (Hidle, Ellingsen og Vangstad 2009). Studien er gjennomført blant prosess- og oljeindustrien på Sørlandet. Eit viktig funn er at det regionalt på leiarnivå er eit miljø for toleranse og ulikskap, men at det på lokalsamfunnsnivå til ein viss grad kan virke lukkande og ekskluderande i forhold til internasjonal migrasjon (Ibid).

### Litteratur om arbeidsinnvandring

Bakken, F., Bråthen, M., Handal, J. og Aarethun, T. (2009) *Hvordan vil en nedgangskonjunktur påvirke arbeidsinnvandrere i Norge?* Arbeids- og velferdsdirektoratet Rapport nr 1, 2009.

Båtevik, F. O., og Tangen, G. (2010) *Arbeidskraftbehov i Møre og Romsdal. Ei undersøking blant offentlege og private bedrifter hausten 2009*. Rapport nr. 4. Møreforskning Volda

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2010) *Oppfølgingsrapport av Vi blir... Under publisering*.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008) *Vi blir... Om arbeidsinnvandring frå Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 1-2008. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

St. meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo

Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009) *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1-2009. NTNU Samfunnsforskning AS/IMDi Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

<sup>18</sup> Henta frå oppfølgingsundersøking etter IMDi 2008  
Vi blir Oppfølgingsrapport under utarbeiding i IMDi

## 8 Suksesskriterium for inkluderingsprosjekt

I dette kapitlet gir vi ei oppsummering av gode grep for inkludering. Dette er eit utdrag av små og store tiltak og suksesskriterium som er knytt til nokre av døma på inkluderingsprosjekt som har blitt trekt fram i egne tekstboksar gjennom rapporten.

Rambøll sin studie **Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttarar til å trives og bli værende på et sted** har mellom anna sett på inkluderingsprosjekt i Hjelmeland kommune (kap 3), Verdal kommune (kap 5) og i Lofoten (kap 6). Rapporten oppsummerar dei viktigaste suksesskriteria og sentrale utfordringar.

### Suksesskriterium:

- Det er viktig med god **forankring** av prosjektet frå starten av hos alle involverte aktørar
- Arbeidsmodellar eller arbeidsmetodikk må vere **tilpassa lokale forhold** og bli sett opp mot prosjekta sine føremål og tilflyttarane sine behov.
- Det er viktig å definere **klare målgrupper** då dette bidreg til ein fokusert og målretta arbeidsprosess. Rett oppfølging av målgruppa er også ein suksessfaktor.
- **Fleksibilitet** i gjennomføring av prosjekt.

### Sentrale utfordringar:

- Vegen vidare når prosjektperioden er over. Manglande etablerte strukturar for **vidareføring av prosjekt**.
- Grad av **forankring** og **eigarskap** til prosjektet hos aktørar som skal vidareføre prosjektet.
- Prosjekta har målsettingar som handlar om **langsiktige prosessar**: det er viktig å hugse at kortsiktige prosjektperiodar skal gi utslag på langsiktige målsettingar.

Rambøll har også sett nærare på kva type verkemiddel som blir brukt i inkluderingsprosjekt i kommunane. Dette vart utforska gjennom ei breiddeundersøking, der 190

kommunar har svart på undersøkinga. Respondentane vart presentert for ei rekkje verkemiddel som det er rimeleg å tru at vil gi effekt i inkluderingsprosjekt:

- Eigne informasjonskanalar ã tilflyttarar
- Språkkurs utanlandske utan kursrett
- Biblioteket som møteplass
- Inkluderingsarbeid gjennom skulen
- Rask busetjing av flyktningar
- Samarbeid med næringslivet
- Spesielle arrangement lokalt
- Fadderordning
- Gratis/rimeleg bustad
  
- Haldningsarbeid ã lokalbefolkninga
- Tilflyttarvertar
- Velkomstbrev/velkomstpakkar
- Samarbeid frivillige organisasjonar
- Etableringsstøtte bedriftsetablerarar
- Utdanningsstøtte
- Garanti for barnehageplass
- Bustadutbygging retta mot tilflyttarar
- Marknadsføring av prosjekt

Respondentane kunne setje fleire kryss ettersom det er lite truleg at prosjekta nytta seg berre av eitt verkemiddel. Det mest brukte verkemiddelet var *spesielle arrangement i lokalsamfunnet*, som 69 prosent hadde kryssa av for. *Velkomstbrev/velkomstpakkar* er også eit svært vanleg verkemiddel som 67 prosent hadde kryssa av for. *Samarbeid med næringslivet* er også aktuelt, med 64 prosent som kryssa av for dette. *Marknadsføring av prosjekt* og *samarbeid med frivillige organisasjonar* er også sentrale verkemiddel, med respektive 55 prosent og 47 prosent avkryssingar. *Utdanningsstøtte*, *gratis/rimeleg bustad*, *fadderordning* og *rask busetjing av flyktningar* er mindre brukte verkemiddel. Når det gjeld verkemiddel som dreier seg om direkte kostnadsreduksjon for målgruppa, så er det ikkje så uventa at dette ikkje blir mykje brukt ettersom finansiering ofte kan vere

ei utfordring for inkluderingsprosjekta. Når det gjeld fadderordning så kan dette verket middelet stå fram som ressurskrevjande i forhold til arbeidskapasitet og tidsbruk.

Sjølvs om fadderordning skårar lågt i breiddeundersøkinga, så finnast det prosjekt som har hatt gode erfaringar med bruk av dette verkemiddelet (Rambøll 2009).

### **Litteratur om suksesskriterium for inkluderingsprosjekt**

Rambøll (2009) *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*. Sluttrapport.

**Nyttige nettsider:** [www.distriktssenteret.no](http://www.distriktssenteret.no)

## 9 Oppsummering

Utgangspunktet for denne kunnskapsstatusen er overlappende målsettingar for integreringspolitikken og distrikts- og regionalpolitikken. Det er viktige mål i distrikts- og regionalpolitikken å oppretthalde hovudtrekka i busetnadsmønsteret og å ta ressursane i heile landet i bruk. I innvandrings- og inkluderingspolitikken er det mellom anna eit mål å ha nok busetjingsplassar og å drive godt integreringsarbeid i kommunane. I dei to politikkområda ligg det altså felles interesser som utgjør eit potensial for fruktbare samarbeid. For å oppnå gode inkluderingsprosjekt som fører til integrering og mangfald i kommunane, så trengs det oppdatert kunnskap om integreringsprosessar i småsamfunn. Vi har sett nærare på:

- Busetjingsmønster og flyttemønster blant innvandrarakar
- Korleis trivsel og tilhøyrslse til fellesskapet er viktige faktorar for å ønskje å bli buande i ein distriktskommune
- Korleis kommunar jobbar med busetjing av flyktningar og korleis dei handterer bustadmangelen
- Korleis arbeid og kvalifisering er viktig for integrering i samfunnet, og korleis sysselsettingsnivået varierer mellom små og store kommunar, og mellom sentrale og mindre sentrale kommunar
- Familieinnvandra kvinner og særskilte utfordringar for desse
- Arbeidsinnvandrarakar og deira innverknad på vekst og samfunnsutvikling
- Suksesskriterium for inkluderingsprosjekt handlar ofte om forankring, arbeidsmetodikk, fleksibilitet og adressering til klare målgrupper

### 9.1 Framtidig kunnskapsbehov

Kunnskapsoppsummeringa viser at innvandring kan representere eit uutnytta potensial for mange bedrifter, næringsliv og kommunar. Flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarakar er med på å sette sitt preg på utviklinga i fleire delar av landet. På lokalt nivå rører inn-

vandring ved sentrale delar av samfunnsutviklinga: det kulturelle mangfaldet i kommunane blir større, private og offentlege verksemdar får auka tilgang på arbeidskraft. Kommunane får nye arbeidsoppgåver, mellom anna knytt til integreringsfeltet, som gir både utfordringar og moglegheiter. Den framtidige forskingsaktiviteten bør i større grad reflektere dette. Dei fleste av rapportane som er omtala her har ikkje sitt primære fokus på integreringsprosessar i småsamfunn. Dei er altså tatt med i kunnskapsoppsummeringa meir på tross av enn på grunn av sine tematiske innhald. Rapportane gir oss likevel ein del nyttig kunnskap som bidreg til refleksjon kring temaet. Stikkord for dei viktigaste områda vi ser ein kunnskapsmangel om, er forhold som handlar om innvandrarakar si bulyst og innvandring som ein ressurs i lokal og regional samfunnsutvikling:

- Kva er innvandrargruppene sine eigne erfaringar, ønske og preferansar for bustad og bumiljø? Kva er det som påverkar denne gruppa sin trivsel og bulyst?
- Korleis kan småsamfunn jobbe for å oppnå større mangfald? Korleis kan ein fremje stadsutviklingsprosessar og inkluderingsprosjekt som fører til at flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarakar kjenner seg inkluderte i småsamfunn?
- Kva rolle kan frivillige organisasjonar spele for inkludering av innvandrarakar i lokalsamfunn?
- Kva rolle har innvandring i lokal og regional samfunnsutvikling? Korleis og på kva måtar kan flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarakar representere ein ressurs for offentlig og privat sektor i distriktskommunar?
- I kva grad ser næringslivet i distriktskommunar på flyktningar, familiesameinte og arbeidsinnvandrarakar som ei potensiell arbeidskraft, og i kva grad finnast det strategiar for rekruttering av denne arbeidskrafta?
- Kva plass har innvandring i modellutvikling for lokal og regional utvikling?

# Litteratur

- Barlindhaug, R., Astrup, K. (2008) *Samsillet mellom bostøtte, boligtilskudd og startlån*. NIBR-rapport nr.13. NIBR, Oslo
- Båtevik, F. O., og Tangen, G. (2010) *Arbeidskraftbehov i Møre og Romsdal. Ei undersøkning blant offentlege og private bedrifter hausten 2009*. Rapport nr. 4. Møreforskning Volda
- Danielsen, K., Gulbrandsen L. (2008) *Flytting i nytt land. Flyktningers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. Nova rapport 13/2008. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
- Daugstad, G. (2008) *Ekteskap over landegrensene. Ekteskapsmønster og transnasjonale familieetableringar i perioden 1190-2007*. SSB-rapport 2008/41
- Drangslund, K. A. K., Fuglseth, B., B. (2009) *Asylmottak som nærmiljø – en studie av relasjoner mellom asylmottak og lokalsamfunn i Ytre Arna*. Byøk-rapport 01/09. Senter for byøkologi
- Friberg J., Lund, M. (2006) *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo-rapport 544
- Hanche-Dalseth M., Bergem, R., Aarflot, U. (2009) *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie av bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Rapport nr. 238. Møreforskning Volda
- Henriksen, K. og Kraakenes, K. (2010) *Monitor for introduksjonsordningen 2009* SSB-rapport 7/2010 Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger
- Hidle, K., Ellingsen, W., Nesje, L. M., Vangstad, A. (2007) *Entreprenørskap blant etniske minoriteter på Agder*. Fou-rapport nr. 1/2007. Agderforskning
- Hidle, K. og Vangstad A. (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. FoU-rapport nr. 3/2008, Agderforskning
- Høydahl, E. (2009) *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge 1998-2007*. SSB-notat 2009/50. Statistisk sentralbyrå
- Høydahl, E. (2007) *Sekundærflytting og økonomisk selvhjulpenhet. Flyktninger bosatt i Norge i 1995-2003*. Notat 2007/26. Statistisk sentralbyrå
- Ibenholt, T., Bakli, O. (2009) *Bosetting av flyktninger*. Devoteam DaVinci 2009
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2010) *Integreringsbarometeret 2009. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold*. IMDi-rapport 4-2010
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2010) *Oppfølgingsrapport av IMDi-rapport 1-2008 Vi blir... Under publisering*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2009) *Integreringskart 2009. Integrering i økonomiske nedgangstider*. IMDi-rapport 7-2009

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008) *Vi blir... Om arbeidsinnvandring frå Polen og Baltikum*. IMDi-rapport 1-2008

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008) *Deltakelse og måloppnåelse. Resultatrapportering fra introduksjonsordningen 2007*. IMDi-rapport 7-2008

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet IMDi (2008) *"Hva koster norsken?"* IMDi-rapport 8-2008

Klepp, I. (2003) *Trivsel og integrasjon blant etniske minoriteter. Ein kvalitativ studie av afghanske og somaliske flyktningar i to kommunar på Nord-Vestlandet*. Arbeidsrapport 145. Høgskulen i Volda/ Møreforskning Volda

Lønning, D. J., Teigen, H. (2009) *Tilflytting til småstader og distrikt. Kva tiltak verkar? Ein kunnskapsstudie av utviklingsrelevante norske bidrag frå perioden 1999-2009*. Nordlandsforskning og Høgskulen i Lillehammer

Nadim, M. og Tveit, M. 2009 *En fot innenfor? Integrering og samfunnsdeltakelse blant kvinner som har innvandret til Norge gjennom ekteskap med en norsk mann*. Fafo-rapport 2009:19

Pedersen, J. (2008) *Kamper for anerkjennelse - unge flyktninger i møte med norske lokalsamfunn*. Doktorgradsavhandling. Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet NTNU. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Perduco (2009) *Kommuneundersøkelse*. Kommuneundersøkelsen høst 2009. Utført for IMDi

Petterson, S. V. (red.) 2009: *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltagelse i arbeidsstyrken*. SSB-rapport 2009/36. Statistisk Sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger

Prop. 1 S (2009-2010). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement

Rambøll (2009) *Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted*. Sluttrapport

Steen, A. (2008) Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk. I IMDi-årsrapport 2008: *Hvordan går det med integreringen?* Årsrapport 2008 (58-61)

St. meld. nr. 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo

St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal – og regionaldepartementet. Oslo

Søholt, S., Holm, A. (2010) *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13. Norsk institutt for by- og regionforskning

Thorshaug, K., Valenta, M., Berg, B. (2009) *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Rapport 2009. NTNU Samfunnsforskning AS

Thorshaug, K., Valenta, M. og Berg, B. (2009): *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1-2009. NTNU Samfunnsforskning AS/IMDi Integrerings- og magfoldsdirektoratet

**Andre kjelder:**

[www.ssb.no](http://www.ssb.no)

[www.distriktssenteret.no](http://www.distriktssenteret.no)

[www.husbanken.no](http://www.husbanken.no)

[www.imdi.no](http://www.imdi.no)

## **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Postadresse: Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Besøksadresse: Tollbugata 20, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

E-post: [post@imdi.no](mailto:post@imdi.no)

Bestilling av rapporter: [bestilling@imdi.no](mailto:bestilling@imdi.no)

Pressetelefon: 917 55 351, e-post: [presse@imdi.no](mailto:presse@imdi.no)

[www.imdi.no](http://www.imdi.no)

---

### **IMDis regionale enheter:**

#### **IMDi Indre Øst**

Storgt. 16, 2. etg., Postboks 1133, 2806 Gjøvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 61 17 08 95

#### **IMDi Midt-Norge**

Peter Egges plass 2 (inngang Kjøpmansgata)

Postboks 2438 Sluppen

7005 Trondheim

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 73 89 24 31

#### **IMDi Nord**

Sleggesvingen 15, Postboks 83, 8502 Narvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 76 96 58 38

#### **IMDi Sør**

Slottsquartalet, Tordenskjoldsgate 9

Postboks 647, 4666 Kristiansand

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 38 02 04 80

#### **IMDi Vest**

Sandbrogaten 5-7, Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 55 30 09 88

#### **IMDi Øst**

Tollbugata 20, Postboks 8059 Dep, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

