

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)

Din referanse: 23/50

Vår referanse: 2023/33

Dato: 19.04.23

Høringsvar: NOU 2022:18 Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv

Overordnede vurderinger

Distriktsenteret mener at utvalget har gjort et omfattende og godt utredningsarbeid som berører mange fag- og politikkområder. Vi enig i at utvalgets anbefalinger knyttes opp til integreringspolitikken, arbeids- og velferdspolitikken og utdannings- og kompetansepolitikken, men savner at utvalget drøfter og kommer med anbefalinger som knyttes enda tydeligere opp til kommunal- og distriktpolitikken. Utvalget har bidratt med innsikt og tydeliggjøring av at arbeidsinnvandrere er avgjørende og noen steder kritisk for å opprettholde nærings- og samfunnsutviklingen i flere regioner. Vi savner likevel at utvalget i enda større grad drøfter anbefalingene i lys av dette perspektivet.

Kommunalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har ansvar for å følge opp kommunene på en rekke ansvarsområder. Regionalt nivå ved fylkeskommuner og Statsforvalter får oppdragsbrev fra samme departement. KDD bør etter vår vurdering kunne ta en større rolle for å være pådriver og samordne det nasjonale arbeidet på inkluderings- og integreringsfeltet.

Vi har kun sett på de områdene som Distriktsenteret er særlig opptatt av og har kunnskap om. Det betyr at vi ikke har lagt vekt på tema som arbeidsmarkedssituasjon for arbeidsinnvandrere, arbeidsforhold og arbeidsmiljø, trygdeytelser og velferdstjeneste, samt økonomiske levekår.

Kunnskapsutvikling

Distriktsenteret støtter utvalgets forslag om å etablere et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsinnvandrere i Norge. Det er behov for at denne kunnskapsutviklingen knyttes til regionale forskjeller og at distriktperspektivet blir ivaretatt i all kunnskapsinnhenting. Vi støtter også utvalgets forslag om å undersøke hvordan arbeidsinnvandringen påvirker holdninger og erfaringer i den øvrige befolkningen. I forlengelsen av dette kan det også være interessant å undersøke om det er forhold ved stedet (holdninger, systemer, næringsstruktur etc.) som påvirker inkluderingen og deltakelsen.

Tilskuddsordninger

Tilskuddsordninger bør samles og det bør vurderes å differensiere disse basert på at kommunene har ulike forutsetninger og behov. Ifølge oversikt over tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak (IMDI)¹ er det få distriktskommuner som har fått midler til lokale tiltak. Dette kan skyldes at de ikke har kjennskap til ordninger

¹ [Tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak](#)

som finnes og/eller mangler ressurser til å initiere og følge opp med prosjektsøknader. Det kan like gjerne skyldes at kommuneledelsen i den enkelte kommune ikke er nok oppmerksom på at innvandrere er helt avgjørende for å opprettholde bosetting og verdiskaping.

Deltakelse og tilhørighet

Nettverk og deltakelse i lokalsamfunnet har betydning for den enkeltes trivsel og opplevelsen av «å være noen», men har også betydning for å koble innvandrere til arbeidsmarkedet. Innvandrere som har norske venner og deltar i frivillige organisasjoner har langt høyere sysselsetting enn innvandrere uten slike nettverk (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015).

Som utvalget peker på kan det være ulike grunner til at spesielt arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa har svært lav deltakelse i politikk og frivillighet sammenlignet med majoritetsbefolkningen og andre innvandrergrupper. Samfunnsdeltakelse er en viktig bli-faktor (Søholt, Aasland, Onsaker, & Vestby, 2012), og det er derfor nødvendig å forsterke arbeidet med å finne gode måter å jobbe på som bidrar til større deltakelse. Barrierene som utvalget peker på, indikerer at det ikke kun handler om en «enkel invitasjon» til å delta. NIBR skriver i sin rapport fra 2015 at frivilligheten er viktig, men at ordninger kun basert på ildsjeler og frivillighet er sårbart om arbeidet ikke er forankret institusjonelt. For å få det til, må kommuner, arbeidsgivere, politiske partier og frivillighet jobbe sammen og ta et felles ansvar. Distriktsenteret mener det er behov for ordninger som bygger ned de kulturelle barrierene og fylkeskommunene (om de blir tilført ressurser) kan ta en lederrolle i dette arbeidet.

Som påpekt i lokaldemokrativeilederen² det viktig å være bevisst på hvordan hele befolkningen kan involveres. I denne veilederen stilles spørsmålet *Hvordan kan kommunen skape et godt lokaldemokrati i dagens flerkulturelle samfunn?* Utvalget har satt søkelys på flere viktige tema knyttet til manglende deltakelse og at særlig arbeidsinnvandrere er underrepresentert både i det formelle og uformelle demokratiet. Som utvalget peker på er det ikke gitt at det finnes innvandrerorganisasjoner i de minste distriktskommunene. På mindre steder kan det derfor være ekstra viktig å ha ordninger som gjør det lettere for innvandrere å bli en del av det etablerte lokaldemokratiet og organisasjonslivet. Det kan også være behov for å oppdatere Lokaldemokrativeilederen med tanke på konkrete tiltak for å øke deltakelsen fra arbeidsinnvandrere og deres familier. Når det gjelder distriktskommuner spesielt kan fylkeskommunene ta en koordinerende rolle som både handler om penger og ressurser til koordinering og ledelse av lokale og regionale satsinger. Dette er også i tråd med utvalgets anbefalinger.

Barn av arbeidsinnvandrere

Barns trivsel i og utenfor skolen er viktig for at familier skal bli boende på mindre steder (Søholt, Aasland, Onsaker, & Vestby, 2012). Informasjon fra kommuneledelsen på Herøy og intervju med arbeidsinnvandrere i denne kommunen er i tråd med funn i studien. Skolen og fritidsaktiviteter for barn og ungdom nevnes også som en viktig inkluderingsarena for foreldrene. Intervjuene fra Herøy³ peker også på at det kreves god tilrettelegging i skolen for å gi språkopplæring og tilrettelagt undervisning for barn av arbeidsinnvandrere. Vi støtter utvalgets anbefaling om at det trengs mer kunnskap om hvordan det går med barn av arbeidsinnvandrere som har kommet til Norge etter 2004. Her mener vi det er svært viktig at undersøkelser også ser på barn og ungdom som vokser

² [Lokaldemokrativeileder](#) på regjeringen.no

³ [Herøy kommune i Nordland – en inkluderende kommune der innvandrere trives og blir boende](#) (Distriktsenteret 2023)

opp i mindre distriktskommuner. Som en del av dette bør det undersøkes om distriktskommuner skiller seg fra større steder når det kommer til deltakelse og tilhørighet.

Boligsituasjon

Distriktsenteret mener utvalget har drøftet boligutfordringene for lite og at dette bør få større oppmerksomhet i det videre arbeidet. Distriktsenteret erfarer at lite variasjon og ensidig boligtilbud i distriktskommuner kan være en barriere for at arbeidsinnvandrere skal kunne bo trygt og godt i distriktskommuner. Det er spesielt behov for flere utleieboliger til denne gruppen.

Et godt eksempel på initiativ for å skaffe flere utleieboliger er fra Lovund i Lurøy kommune. Lokalt næringsliv tok initiativ til omregulering av boligareal for eneboliger ved å sette i gang et minihusprosjekt med utleieboliger. Prosjektet er tatt godt imot av tilflyttere som kommer til Lovund for å jobbe, og tilfører boligtilbudet noe helt nytt⁴.

Boligformidling skjer ofte i uformelle nettverk og kanaler og oppleves også som en barriere for arbeidsinnvandrere uten nettverk. Boligsegregering ser imidlertid ut til å være mindre utbredt i distriktskommuner og kan gjøre det lettere å bli integrert og inkludert (Aasland & Sjøholt, 2019).

Innvandrere som eier sin egen bolig, blir i større grad integrert og har bedre kontakt med folk i lokalsamfunnet. Dette blir ofte tatt som en reell intensjon om å bli som og gir anerkjennelse og legitimitet i lokalsamfunnet (Sjøholt, Aasland, Onsaker, & Vestby, 2012). Det er derfor viktig at kommunene i større grad tilbyr Husbankens startlån til flere arbeidsinnvandrere og at de informere bedre om denne muligheten også til denne gruppen.

Kommunene må jobbe mer helhetlig for å løse ut kompetanse, engasjement og ressurser blant lokale utbyggere og private aktører. Det forutsetter at kommunen selv prioriterer å bygge boligstrategisk kompetanse og jobbe med boligutvikling på tvers av fag og sektorer. En annen utfordring i mange distriktskommuner er at de har begrensede ressurser til planlegging. Boligpolitiske mål, strategier og tiltak må forankres i kommunale plan- og styringssystemer. Kommunene kan ta en boligstrategisk rolle og benytte handlingsrommet sitt gjennom tomte- og utbyggingspolitikk, helhetlig kompetanse om virkemidler og dialog om samarbeid med private markedsaktører (Asplan viak, 2018).

Særlig avgjørende synes likevel det statlige engasjementet gjennom Husbankens virkemidler og kompetanse å være. Kommunene etterspør kunnskap om mer og helhetlig bruk av virkemidler. Her spiller Husbanken en viktig rolle og har de senere årene forsterket sitt informasjons- og veiledningsarbeid mot distriktskommuner. Distriktskommuner har også selv et potensiale for større bruk av Husbankens virkemidler. Husbankens boligøkonomiske og rådgivende rolle som verktøy for boligsatsinger i distriktene bør derfor videreføres og forsterkes (Sjørvoll & Løset, 2017).

Utvalget anbefaler at Regionvekstavtaler brukes for å få en samordnet strategi for bruk av Husbankens virkemiddel for utsatte grupper, herunder arbeidsinnvandrere og deres familier. Distriktsenteret støtter tenkingen om at boligpolitiske virkemidler bør inngå i en helhetlig regional strategi for tilflytting, rekruttering og inkludering. Vi er imidlertid usikre på om regionvekstavtaler er den riktige veien å gå, da dette er en helt ny ordning som ikke omfatter alle fylker og hvor det er begrenset med erfaring om hvordan disse virker. Vi mener fylkeskommunene sammen med Husbanken og andre aktører kan ta en koordinerende rolle regionalt. Det er behov for et samordnet regionalt lag rundt kommunene (Asplan viak, 2018).

⁴ [Minihus og aktiv bustadsatsing på Lovund](#) (Distriktsenteret 2022).

Kompetanse og kvalifisering

Utvalget viser til høy sysselsetting blant arbeidsinnvandrere (78%), men mange jobber i konjunkturutsatte bransjer som blir hardt rammet i krisetider. Dette gjør det ekstra viktig med muligheten til å bygge på/bygge om eller omskolere seg for denne gruppen. Utvalget peker også på at kvalifikasjonene ikke utnyttes godt nok i arbeidsmarkedet og at hele en av tre arbeidsinnvandrere er overkvalifisert for jobben de gjør i Norge. Distriktsenteret er enige i at utdanning og kompetansepolitikken både nasjonalt, regionalt og lokalt er avgjørende for å kunne bygge på/bygge om kompetanse og omskolere seg. Det er samtidig viktig å sette søkelys på viktigheten av at arbeidsinnvandrere får bedre uttelling for kompetansen de har fra før.

Fylkeskommunens kompetanseplaner for kvalifisering av innvandrere for å møte regionale kompetansebehov er viktig. Nordland fylkeskommune har utarbeidet en strategi for å oppnå bedre kvalifisering av innvandrere⁵. Fylkeskommunen legger vekt på å styrke karriereveiledning og realkompetansevurdering gjennom Karriere Nordland og Kompetanseportalen Nordland. Fylkeskommunen tilbyr også etter- og videreutdanning og å markedsføre tilbudene bedre. Distriktsenteret mener at Nordland fylkeskommune sin strategi for å bedre kvalifiseringen av arbeidsinnvandrere kan være et godt eksempel som kan inspirere andre fylkeskommuner med en stor andel distriktskommuner. Utvalget peker på er det behov for å evaluere avgrensede ordninger som eksemplet fra Nordland. Det vil være en styrke for kunnskapsutviklingen på feltet om slike evalueringer har en nasjonal forankring og settes inn i en større sammenheng der ulike satsinger på tvers av kommuner og fylkesgrenser vurderes i en helhet.

Det er behov for å styrke innsatsen på fag- og yrkesopplæring tilpasset ulike regioners behov for arbeidskraft. Tilbud om realkompetansevurderinger, samt omskolerings-, etter- og videreutdanningstilbud må finnes i regioner der folk bor.

Lokale og regionale tjenester og tilbud

Tilflyttertjenester

Kommuner og øvrige myndigheter bør vurdere å styrke tjenester overfor arbeidsinnvandrere med utgangspunkt i tjenestene til flyktninger og å se dette i sammenheng. Det kan skje gjennom øremerkede midler for kommuner som lager en «tilflyttertjeneste» der de innlemmer både arbeidsinnvandrere, flyktninger og andre tilflyttere. Distriktsenteret har en guide [Slik kan du rigge en tilflyttertjeneste](#) som kan brukes av både kommuner og fylkeskommuner.

Entreprenørskap

En betydelig andel innvandrere som starter egne bedrifter kommer fra EU/EØS land (Fjærli & Wong, 2022). Det har betydning for verdiskaping, bosetting og attraktivitet og kommer hele samfunnet til gode. Vi har ikke sett at utvalget har drøftet entreprenørskap blant innvandrere som kommer fra disse landene, noe vi mener bør få større oppmerksomhet i det videre arbeidet. Distriktsenteret har skrevet flere artikler om gründerskap blant innvandrere⁶. Vi mener imidlertid det er behov for ytterligere kunnskap, oppmerksomhet og eksempler om

⁵ [Kompetanseløft for voksne 2022-2024](#)

⁶ [Legg til rette for gründerskap blant innvandrere](#) med lenker til flere artikler (Distriktsenteret)

entreprenørskap blant ulike innvandrergupper, hva det betyr for mindre lokalsamfunn og hvordan førstelinjen for næringsutvikling gjennom støtte og veiledning kan bidra til bedre lønnsomhet og at flere lykkes.

Erfaringsdeling på tvers av kommuner og fylkesgrenser

Distriktsenteret har på bakgrunn av erfaring fra veiledningspiloten⁷ og distriktkommune 3.0⁸ sett nytten av å møtes i digitale nettverk for erfaringsutveksling mellom kommuner på tvers av fylkesgrenser. Vi vet at det finnes mange nettverk knytta opp til kommuners arbeid med flyktninger. Det bør også legges bedre til rettes for erfaringsutveksling knyttet til inkludering av arbeidsinnvandrere sett opp mot kommuner – og regioners arbeid med samfunnsutvikling. Distriktsenteret har også fått tilbakemelding om at det digitale innspillsmøte i forbindelse med utvalgets arbeid var interessant og ga inspirasjon til eget arbeid. Vi ser også behov for å vise frem flere eksempler i likhet med artiklene om Herøy⁹ og Frøya¹⁰ som Distriktsenteret har publisert i forbindelse med innspill til denne NOUen.

Regionalt, nasjonalt og statlig ansvar

Satsinger som bygdevekst- og regionvekstavtaler kan være egnede arenaer hvor stat, regionale myndigheter og kommuner kan samarbeide om tiltak for å inkludere arbeidsinnvandrere og deres familier. Distriktsenteret sin erfaring er at det i regionale og nasjonale satsinger som handler om nærings- og samfunnsutvikling sjelden er oppmerksomhet på arbeidsinnvandrere og deres betydning for den lokale bosettingen og verdiskapingen. Vi stiller spørsmål ved om folk, næringsliv og myndigheter i tilstrekkelig grad tar innover seg hvor livsviktig det er for mange lokalsamfunn at de klarer å ta vare på sine tilflyttere.

Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) som støttespiller og utviklingspartner for kommuner og fylkeskommuner kan også ta en tydeligere rolle. Det er behov for å gjøre kommunene oppmerksom på innvandrere som ressurs for utvikling av lokalsamfunn i hele landet og dette temaet bør være tydeligere i overordnet kommunal – og fylkeskommunal planlegging og inngå i økonomiplaner og handlingsdeler. Dette er spesielt viktig inn mot ny valgperiode.

Kommunene mangler ofte et langsiktig perspektiv på integrering (Båtevik, et al., 2019). Det samme gjelder etter vår vurdering på regionalt nivå, der fylkeskommunen bør utarbeide mere langsiktige strategier for en god integrering av arbeidsinnvandrere. Strategiene bør nedfelles i fylkeskommunale planer.

Fylkeskommunene kan ta en forsterket og koordinerende rolle for oppfølging og støtte til de minste distriktkommunene. Disse kommunene har gjerne stor mangel på kapasitet, og har vanskelig for å komme i posisjon for å søke om prosjektmidler. Vi ser nå eksempel på at fylkeskommuner tar initiativ til egne distriktssatsinger slik Trøndelag har gjort¹¹. Fylkeskommunene kan også ha ledelse på prosjekter som berører flere kommuner, eks. innenfor arbeidsmarkedsregion.

⁷ Prosjekt (2020-2022) ledet av Distriktsenteret i samarbeid med fylkeskommunene i Troms og Finnmark, Innlandet, Møre og Romsdal og 14 distriktkommuner. [Midtveis- og sluttrapport](#) (Sintef 2022).

⁸ Prosjekt (2020-2023) som ledes av Distriktsenteret i samarbeid med Trøndelag og Nordland fylkeskommune og 6 deltakerkommuner. [Underveisrapport](#) (Ruralis 2022).

⁹ [Herøy kommune – der innvandrere trives og blir boende.](#)

¹⁰ [Helhetlig satsing og målrettede tiltak gjør at Frøya beholder arbeidsinnvandrere.](#)

¹¹ [Seks kommuner skal delta i regional distriktssatsing](#) i Trøndelag.

Regionreformen har gitt fylkeskommunen som samfunnsutvikler større rolle i arbeidet med integrering og inkludering særlig når det gjelder kvalifisering av flyktninger og andre innvandrere slik at deres kompetanse svarer til behovene i de regionale arbeidsmarkedene. Dette innebærer også ansvar for styrket samordning på tvers av kommuner og organisasjoner. Innenfor kulturfeltet kan fylkeskommunen bidra med kompetanse og støtte frivillige organisasjoner i deres inkluderingsarbeid. Samordning på tvers, både i organisasjonene og i det offentlige, er en stor utfordring. Fylkeskommunens støtte handler ikke bare om penger, det er like viktig med personressurser til å samordne og holde i trådene.

Vi støtter utvalgets forslag om at fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere velkomstilbudet til arbeidsinnvandrere i kommunen i fylket. Det bør etter vår erfaring konkretiseres hva dette velkomstilbudet skal bestå av. Vi støtter også innspillet til utvalget fra Nordland fylkeskommune om at det er behov for integreringstiltak ovenfor arbeidsinnvandrere og at slike tiltak må finansieres på lik linje med tiltak rettet mot flyktninger. Troms og Finnmark fylkeskommune er også tydelig på at de kan ta en større rolle, men det må følge med ressurser.

Som utvalget peker på er inkludering av arbeidsinnvandrere en samfunnsutfordring på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivå og departementer. Regionalt bør fylkeskommunene ta en større rolle for å koordinere dette området som er vedtatt i regionreformen og som gir fylkeskommunene større ansvar på feltet.

Den kritiske mangelen på folk og arbeidskraft i mange regioner og distriktkommuner gjør det ekstra viktig å rette oppmerksomheten på hva som skal til for at flere innvandrere (uansett bakgrunn) får brukt sine ressurser og velger å bli boende. Det er behov for å oppdatere kunnskapen om innvandrere i distriktene, hvordan de påvirker samfunnsutviklingen og hvordan forhold ved lokalsamfunnet påvirker inkluderingen og motivasjonen til å bli. I en situasjon der oppmerksomheten ofte dreier seg om bosetting av flyktninger er det ekstra viktig å fortsatt ha spesielt søkelys på arbeidsinnvandrere og deres familier.

Hilsen
Distriktsenteret



Marit Lofsnes Mellingen
direktør

Referanser

- Asplan viak. (2018). *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*. Oslo: KS. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/samfunnplanlegging/kommunen-som-aktiv-boligpolitisk-aktor/>
- Båtevik, F. O., Gjerstad, B., Grimsrud, G. M., Johannessen, Ø. L., Netteland, G., Nødland, S. I., . . . Vedøy, G. (2019, Desember 4). Gjestar som blir? Arbeidsinnvanring som utfordring for kommunar på Vestlandet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, ss. 285-297. doi:<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-02>
- Fjærli, E., & Wong, J. (2022). *Innvandrere og entreprenørskap*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2022:18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon - Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*.
- Søholt, S., Tronstad, K. R., & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Aasland, A., Onsaker, K., & Vestby, G. M. (2012). *”Derfor blir vi her” – innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: NIBR.
- Sjørvoll, J., & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. Oslo: NOVA.
- Aasland, A., & Søholt, S. (2019, November 22). Boforhold og boligtilfredshet blant innvandrere i Distrikts-Norge. *Tidsskrift for boligforskning*, ss. 112-130. doi:<https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-06>