

Rapport 9:2025

Fylkeskommunen og integreringsfeltet

Kartlegging og analyse av fylkeskommunens planer og praksis på integrerings- og inkluderingsfeltet



Eivind Hageberg
Gard Ringen Høibjerg
Ingvild Misje

Eivind Hageberg, Gard Ringen Høibjerg og Ingvild Misje

Fylkeskommunen og integreringsfeltet

KARTLEGGING OG ANALYSE AV FYLKESKOMMUNENS PRAKSIS ETTER
REGIONREFORMEN

ideas2evidence-rapport 9:2025



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2025

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91 81 71 97

post@ideas2evidence.com

Bergen, mai 2025

ISBN 978-82-8441-067-8

Forord

På oppdrag fra Distriktssenteret har ideas2evidence gjennomført en kartlegging og analyse av fylkeskommunens praksis på inkluderings- og integreringsfeltet etter regionreformen. Denne rapporten bygger på dokumentgjennomgang, intervjuer og arbeidsmøter gjennomført fra desember 2024 til april 2025.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med innsikt og synspunkter i løpet av prosjektet. Dette gjelder særlig informantene som har bidratt i intervjuer og arbeidsmøter.

Takk til Distriktssenteret for et spennende oppdrag, og til Inga Marie Skavhaug, Marianne Solbakken, Mona Handeland og Ingvill Dahl for god oppfølging underveis.

Rapporten er utarbeidet av Eivind Hageberg (prosjektleder), Gard Ringen Høibjerg og Ingvild Misje. Inger Nordhagen har kvalitetssikret rapporten.

Bergen og Oslo,

mai, 2025

Innhold

Sammendrag.....	8
1. Bakgrunn og metoder.....	12
Utfordringsbildet for distriktskommuner og innvandrere som ressurs.....	12
Fylkeskommunen som regional integreringsaktør og samfunnsutvikler.....	13
Definisjoner, problemstilling og avgrensninger	16
Metode	18
Leserveiledning	24
2. Fylkeskommunale planer og strategier.....	25
Fra kunnskapsgrunnlag til planstrategi – en kartlegging.....	26
Trender i omtalen av innvandring, integrering og inkludering i planverket.....	29
Hvordan omtales koblingen mellom innvandrere og distriktskommuner i planverket?	32
Omtale av innvandrere som gruppe i planverket.....	33
Integreringsplaner og plan for kvalifisering av innvandrere.....	34
Planenes betydning for fylkeskommunenes arbeid	38
Kapitteloppsummering	39
3. Organisering og samarbeid	41
Intern organisering.....	41
Eksterne samarbeid	46
Kapitteloppsummering	51
4. Informasjonsfaglige virkemidler: Veiledning og kunnskapsformidling	53
Sentral del av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler	53
En-til-en-veiledning av kommunene	54
Kunnskapsformidling, seminarer og kurs	58
Fylkeskommunenes rolle som nettverksaktør	60
Er distriktskommunene en prioritert målgruppe?	63
Kapitteloppsummering	65
5. Økonomiske virkemidler og satsinger.....	67
Økonomi og tilskudd	67

Fylkeskommunens satsinger for distriktskommunene	74
Kapitteloppsummering	80
6. Regionreformens konsekvenser	82
Smal og bred forståelse og praksis.....	83
Forankring og oppmerksomhet om integreringsfeltet i fylkeskommunen.....	85
Mulighetsrommet på regionalt nivå.....	87
Krigen i Ukraina befestet fylkeskommunenes rolle.....	93
Kapitteloppsummering	93
7. Oppsummering og anbefalinger.....	95
Samlet drøfting	103
Våre anbefalinger.....	106
Litteratur	108
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	114
Vedlegg 2: Om fylkeskommunal planprosess	117
Et eksempel på regional planprosess	118
Andre regionale plantyper	119
Vedlegg 3: Kunnskapsgrunnlag	120
Vedlegg 4: Regionale planstrategier.....	124
Vedlegg 5: Oversikt over planer fra dokumentanalyse.....	128

Sammendrag

Denne rapporten kartlegger og analyserer hvordan fylkeskommunene arbeider med integrering etter regionreformen. Vi retter et særlig søkelys på rollen fylkeskommunen har som regional samfunnsutvikler for distriktskommuner. Rapporten er skrevet på oppdrag for Distriktssenteret. Undersøkelsen omfatter elleve fylkeskommuner og baserer seg på dokumentanalyse, intervjuer og arbeidsmøter.

I mange distriktskommuner er det innvandring som de senere årene har bidratt til å holde folketallet oppe. Innvandrere som kommer for arbeid, familie og av flukktårsaker utgjør viktige deler av mange små og store samfunn. For mange regioner og kommuner er det et uavklart spørsmål hva som skjer når arbeidsinnvandringen går ned. Noen distriktskommuner har også integreringsutfordringer, der innvandrere har lavere sosial mobilitet og opplever økonomisk marginalisering. Det gjelder både flyktninger, arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere. Dette er utfordringer som kan adresseres av både lokale, regionale og nasjonale myndigheter. Flere utvalg og statlige aktører har i de senere årene pekt på at fylkeskommunen kan bistå kommunene mer fremover.

Regionreformen har påvirket fylkeskommunens integreringsarbeid

Etter regionreformen fikk fylkeskommunen både flere oppgaver på integreringsområdet, og et større ansvar for regional samfunnsutvikling. Overordnet finner vi at fylkeskommunene har tatt på seg disse oppgavene og det nye ansvaret. Integreringsfeltet gjenspeiler seg nå i planer og praksis i alle fylkene.

Et hovedfunn er at fylkeskommunene tolker og utfører sitt integreringsansvar ulikt - fra en smal forståelse fokusert på lovpålagte oppgaver til en bred forståelse der integrering er del av samfunnsutviklingsarbeidet. De fleste ønsker å arbeide bredt, men ressursbegrensninger og manglende intern forankring begrenser mulighetene.

Befolkningsvekst og kvalifisering i fylkeskommunale planer og strategier

Fylkeskommunens planverk viser to hovedperspektiver: Folkevekstperspektivet ser innvandring og annen tilflytting som løsning på befolkningsnedgang, mens kvalifiseringsperspektivet setter søkelys på å få innvandrere og andre utenfor arbeidsmarkedet inn i arbeid. Perspektivene er komplementære og motiveres av behovet for arbeidskraft.

Integrering er et tverrgående tema i planer mange steder – blir det glemt?

Regional planstrategi, regionale planer og andre planer og strategier er nyttige verktøy som sørger for at integreringsarbeidet har forankring og retning i arbeidet fylkeskommunen skal gjøre. Det er allikevel et mindretall av fylkeskommunene – fire av elleve – som har utviklet egne planer for integrering og/eller mangfold. Flere fylkeskommuner ønsker å begrense omfanget av planer, og foretrekker derfor å legge integrering inn som et tverrgående tema i det øvrige planverket, heller enn å lage særskilte planer. Det samme gjelder arbeidet med plan for kvalifisering av innvandrere.

Fordelene med å inkludere integrering og plan for kvalifisering av innvandrere i planverket som et tverrgående tema er at området dermed kan ha et godt utgangspunkt for å bli en integrert del av arbeidet til alle relevante deler av fylkeskommunen, heller enn at det er arbeidsområde som «kun» drives av de som har et særskilt ansvar for integrering.

Ulempen er at integreringsfeltet lett kan glemmes, hvis det ikke eksplisitt nevnes i de øvrige planene. For eksempel er utdannings- og samferdselsområdene store områder for fylkeskommunen som det er knyttet sterke virkemidler til, hvor integreringsfeltet ved f.eks. voksnes læring eller bosatte flyktningers behov for kollektivtransport kan forsvinne i mengden. Dermed vil en slik «på tvers»-tilnærming gi en svakere forankring av integreringsområdet i planverket.

Ulik organisering og krevende internt samarbeid

Fylkeskommunene har i hovedsak organisert integreringsarbeidet med én eller flere sentrale fagkoordinatorer som arbeider 100 % med integrering, plassert i ulike fagavdelinger knyttet til utdanning, næring, plan, eller andre områder. De har med seg medarbeidere fra andre deler av organisasjonen som har et delansvar for integrering på sine områder.

Dette kan betraktes som en type matriseorganisering. Vi observerer ulik grad av formalisering, fra uformell tverrfaglig diskusjon, til mer formelle strukturer med grupper på både saksbehandler- og ledernivå. Antallet medarbeidere tilknyttet det tverrfaglige arbeidet varierer. Det varierer også hvor mye kapasitet de har til å bidra inn. Vi vurderer at det over tid er en tendens i retning av at det blir vanligere med en sterkere grad av formalisering av integreringsoppgavene, med tydeligere oppgaver og rapporteringslinjer til egne ledergrupper.

Selv med økt grad av formalisering er en hovedutfordring fortsatt at andre avdelinger ofte er lite påkoblet, og ansvaret for å fremme integreringsperspektivet hviler gjerne på fagkoordinatorene alene.

Eksterne samarbeid om integreringsrelaterte problemstilling er viktige

Alle fylkeskommunene har tette samarbeid med en rekke eksterne aktører på integreringsfeltet. En kan skille mellom faste samarbeid organisert rundt fylkenes faste integreringsrelaterte oppgaver, og prosjektbaserte samarbeid med sitt utspring i ulike tildelinger og prosjekter.

Blant fylkene vi har snakket med har særlig kommunene, Nav lokalt og regionalt, Statsforvalteren, næringslivsaktører (inkludert bedrifter, næringshager m.m.) og RVTS blitt fremhevet som sentrale samarbeidspartnere. Kommunene trekkes gjennomgående frem som den viktigste samarbeidspartneren. Frivilligheten nevnes av flere, men mer sporadisk.

Gjennom kontakten med regionale og nasjonale aktører jobber fylkeskommunen med å samordne kommunikasjonen utad til kommunene, sørger for at de ulike regionale aktørene er oppdatert på hverandres arbeidsområder, og utvikler felles innsatser. Samlet understøtter de eksterne samarbeidene fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, ved at de setter strategisk retning tilpasset lokale forhold, mobiliserer regionale aktører, og arbeider for å samordne offentlig innsats.

Våre informanter vurderer at de eksterne samarbeidene i hovedsak flyter godt, selv om det er enkelte utfordringer med tilstrekkelig ressurser og forankring både i partnerorganisasjonens og egen ledergruppe. Fylkeskommunen tar ofte en rolle som koordinerende nettverksaktør.

Informasjons- og kunnskapsformidling er en sentral oppgave i mange fylkeskommuner

Mye av arbeidet fylkeskommunen gjør i de eksterne samarbeidene er ulike former for informasjonsformidling. En kan grovt sett skille mellom tre ulike aktiviteter: 1) en-til-en veiledning, der kommuner eller andre kontakter fylkeskommunen for bistand, 2) systematisk kunnskapsformidling, der fylkeskommunen formidler sin kunnskap, og 3) kunnskapsnettverk, der fylkeskommunen etablerer nettverk mellom kommuner og andre.

Kunnskapsformidling med kurs, seminarer og skriftlige produkter på nettsider, er sammen med nettverk det vanligste. Vi finner et noe større omfang av en-til-en-veiledning enn det tidligere studier har funnet. Samtidig ser vi helt klart at ressursene er begrenset. Om veiledning heller kan svares ut i form av kurs, seminarer eller nettverk for flere kommuner ser vi at det foretrekkes.

Vi finner mye variasjon i omfanget av kunnskapsformidlingsarbeidet mellom fylkene. Mens det ser ut til at alle gjør *noe*, er det enkelte av fylkene som i langt større grad har prioritert disse aktivitetene, og som ser dette arbeidet klart i sammenheng med sin rolle som regional samfunnsutvikler.

Underfinansiert arbeidsfelt, med enkelte sentrale tilskuddsordninger

Så godt som samtlige informanter fra fylkeskommunene beskriver integreringsområdet i fylkeskommunen som underfinansiert. Det pekes på at både staten og fylkeskommunen selv gir for lite midler til dette arbeidet. Særlig lønnsmidler til stillinger pekes på som en viktig investering for integreringsfeltet, men også tiltaksmidler som gjør fylkeskommunen mer interessant som samarbeidspartner for frivillighet, næringsaktører og andre regionale aktører.

De fleste fylkeskommunene trekker frem ulike tilskuddsordninger de forvalter som viktige virkemidler. Her finner vi særlig eksempler på ulike tilskuddsordninger til kompetanseheving og kvalifisering, som flere av fylkeskommunene ser i sammenheng med deres målsettinger på integreringsområdet. Flere av disse er lovpålagte eller øremerka. Noen av disse ordningene er også øremerka fra statens side til kompetanseutvikling i distriktskommuner. Enkelte av fylkeskommunene har også tidvis brukt tilskuddsordninger for å støtte inkluderende arbeid for bredere grupper i regi av frivillige organisasjoner.

Fylkeskommunale velkomsttilbud eksempel på virkemiddel for arbeidsinnvandrere

Vi finner flere eksempler på fylkeskommunale satsinger som en del av kartleggingen. Satsingene kombinerer i liten grad eksplisitt integrerings- og distriktperspektiver: mens velkomsttilbudene og tilflytterstrategiene er helt eller delvis integreringsrettede tilbud, er distriktssatsingene løst for utvikling av boliger, næringsliv og andre stedsqualiteter.

På den ene siden kan det bety at integreringsperspektivet er en integrert del av arbeidet med distriktssatsingene. På den andre siden kan det bety at viktige faktorer som språk og et større behov for nettverk ikke blir tilstrekkelig hensyntatt når en skal skape «blilyst» lokalt.

Regionreformen har påvirket praksis og forankring i retning av en integrering som en del av samfunnsutviklerrollen, men praksis varierer

Både gjennomgang av planer og intervjuer med informanter fra fylkeskommunene indikerer at det er økt bevissthet om viktigheten av å se integrering i sammenheng med ulike samfunns mål, -utfordringer og -utvikling knyttet til kompetanseheving og befolkningsvekst.

Våre funn viser imidlertid at det er stor variasjon mellom fylkene. En viktig forskjell ligger i hvorvidt fylkeskommunens rolle skal tolkes relativt smalt og fokusert på de konkrete oppgavene spesifisert i lov og forskrift, eller bredere med større vektlegging av kunnskapsformidling og samfunnsutvikling. Fylkene med en bredere rolleforståelse jobber mer aktivt ut mot kommunene og andre samarbeidspartnere med ulike kunnskapsformidlingstiltak, og har i større grad valgt å bevilge egne midler til ulike tilskuddsordninger og integreringstiltak for kommuner, frivillighet og næringsliv.

Vår vurdering er at de mest lovende eksemplene på arbeid med integrering for god samfunnsutvikling i fylkeskommunen, er der hvor fylkeskommunen ser flere ulike virkemidler i sammenheng. Det kan for eksempel dreie seg om prosesser der fylkene over tid opparbeider seg kjennskap til kommunene og deres utfordringer, og kan bistå med veiledning til søknader om prosjektmidler samt kompetanse og kontakter til andre relevante samarbeidspartnere lokalt og regionalt. Dette krever tett internt samarbeid mellom ulike fagfelt i fylkeskommunen.

I rapporten viser vi at de fleste fylkeskommunene ønsker å legge en bred forståelse av integreringsansvaret til grunn, men at de i ulik grad har muligheten til å faktisk jobbe bredt. Hvorvidt fylkeskommunene evner å arbeide ut fra en bred forståelse, og dermed med integreringsoppgaver som samfunnsutvikling, avhenger både av politisk prioritering, forankring internt, rolleforståelser og ressurser.

Blant rådgivere som arbeider med integrering i fylkeskommunene er forankringen og forståelsen for fylkeskommunens rolle og ansvar internt fremhevet som en utfordring. Utfordringen her er at integrering som fagfelt skal inkluderes som del av en allerede omfattende – og dels sprikende (fra kulturminnevern til tannhelse og samferdsel) – fylkeskommunal tjenestevifte.

Distriktskommuner et lite fremtredende i fylkeskommunens integreringsarbeid

Tendensen til befolkningsnedgang er særlig tydelig i distriktskommuner, og behovet for å mobilisere arbeidskraftreserven er enda større. Flere av rådgiverne i fylkeskommunene trekker frem at utviklingstrekk en først ser i de minste distriktskommunene og fylkene med størst andel distrikter, er utfordringer som før eller senere også vil komme til andre fylker og mer sentrale kommuner.

Vi vurderer det også slik at selv om det ikke gjøres mange koblinger mellom distriktsutvikling og integreringsfeltet, ser det ut til at det fylkeskommunale integreringsarbeidet nå dekker distriktene i en større grad enn før regionreformen. Fylkeskommunene er nærmere distriktskommunene, enn det IMDIs regionskontor hadde muligheten til.

Vi finner allikevel i liten grad en kobling mellom distriktsutvikling og integreringsfeltet i de regionale planstrategiene og de andre planene vi har sett på. Her omtales gjerne både distrikt og innvandring, men parallelt og komplementært, heller enn i sammenheng.

Vi finner heller ikke at distriktskommuner er prioritert i virkemiddelbruken i praksis, med enkelte unntak. Flere fylker forteller at de følger opp alle kommuner på samme måte. Noen presiserer at distriktskommuner og småkommuner har større behov for kunnskapsgrunnlag, ressurser og faglig sparring, og at disse behovene blir møtt. Bildet er imidlertid ikke entydig: Andre har funnet at både store og små kommuner har liknende behov for kompetanseheving og erfaringsdeling på integreringsfeltet.

Bosetting av flyktninger er området hvor et distriktsperspektiv på integreringsfeltet er tydeligst. Alle kommuner har bosatt flyktninger de siste årene. Før eller senere vil antallet flyktninger gå ned, og fylkeskommunene vil da i sin anbefaling til statlige myndigheter måtte prioritere mellom ulike kommuner. Vi ser at flere informanter er tydelige på at fortsatt befolkningsvekst i distriktene vil være et viktig prinsipp inn i disse diskusjonene. Det er imidlertid usikkerhet om dette er perspektivet til enkelte fagpersoner eller prinsipper fylkeskommunene vil legge til grunn offisielt, og ikke minst om distriktskommunene selv deler dette perspektivet.

1. Bakgrunn og metoder

Temaet for denne rapporten er hvordan fylkeskommunene i dag arbeider med integrering, med fokus på arbeidet med samfunnsutvikling i distriktskommuner. I dette kapittelet skisserer vi bakgrunnen for rapporten, problemstillinger, og hvilke metoder og datakilder vi har benyttet.

Norske distriktskommuner står overfor store utfordringer i årene som kommer. I dette bildet er innvandring og integrering både en utfordring og mulighet for god samfunnsutvikling. I mange distriktskommuner bidrar innvandrere til å befolkningsvekst og tilgang på arbeidskraft.

Vellykket integrering kommer ikke av seg selv. En av støttespillerne for kommunenes arbeid er fylkeskommunen. I det følgende gir vi en kort bakgrunn for rapporten i utfordringsbildet og fylkeskommunens ansvar på integrerings- og samfunnsutviklingsområdet. Vi redegjør deretter for rapportens problemstillinger og metodene som er brukt.

Utfordringsbildet for distriktskommuner og innvandrere som ressurs

Både demografiutvalget (NOU 2020: 15) og distriktsnæringsutvalget (NOU 2020: 12) peker på at hovedproblemene i dag og fremover for distriktskommunene er knyttet til demografi, aldring og utflytting av unge. Det ser ikke lenger ut til å være nok å opprette nye arbeidsplasser for å tiltrekke seg folk, noe som blant andre Knut Vareide har kommentert på følgende vis:

«Kanskje bør målene for en vellykket omstilling heller være at lokalsamfunnet tilpasser seg en situasjon der antall arbeidsplasser og folketallet er fallende, enn at en skal satse på en ny vekst [i økt tilflytting eller lønnsomme arbeidsplasser] som i de fleste tilfeller vil være urealistisk å oppnå?» (Vareide et al., 2022)

Innvandring og integrering kan i denne situasjonen både være en utfordring og en mulighet.

På den ene siden representerer innvandring en mulighet til å opprettholde og til og med øke befolkningen i mange distriktskommuner, noe som gir tilgang på arbeidskraft. På den andre siden kan manglende inkludering i samfunnet gi økte problemer. I nyere tid har f.eks. Arbeidsinnvandrerrutvalget pekt på at inkludering av arbeidsinnvandrere er en samfunnsutfordring på tvers av kommunegrenser, forvaltningsnivå og departementer (NOU 2022:18, 2022). Det er tegn til utvikling av separate miljøer for arbeidsinnvandrere og annen lokalbefolkning, der innvandrere har lavere sosial mobilitet og opplever økonomisk marginalisering (Rye, 2023). Nedgang i arbeidsinnvandring har vært varsla lenge. Mange peker på at folketallet nå er holdt oppe av det ekstraordinært høye antallet flyktninger fra Ukraina. Disse ankomstene er høyst uforutsigbare, og nå på vei ned.

Vi vet også at mange småkommuner mangler en definert integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere (Båtevik et al., 2019). Lav kapasitet og lite tilgjengelig kompetanse kan være til hinder for god implementering av en slik politikk.¹

En av aktørene som har som rolle å bistå kommunene med disse utfordringene, er fylkeskommunen. Med sin plassering i det politiske styringshierarkiet, er fylkeskommunen posisjonert til å bidra til økt samordning av aktører, strategier og virkemiddel (Søholt et al., 2015). Mens det tidvis har vært kontroversielt at fylkeskommunene skal veilede kommunene, særlig på felt hvor fylkeskommunen tradisjonelt har hatt mindre eierskap, er det spesielt viktig for mindre kommuner at fylkeskommunene bidrar med fagkunnskap og prosesskompetanse (Angell, 2021; Båtevik et al., 2019; Tyldum et al., 2024). Utvalg som Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9, 2023) og Arbeidsinnvandrerrutvalget har anbefalt at fylkeskommunen fremover bør bistå kommunene mer.

Fylkeskommunen som regional integreringsaktør og samfunnsutvikler

I forbindelse med regionreformen 2020 fikk fylkeskommunen fra 2020 et forsterket ansvar som regional integreringsaktør og samfunnsutvikler.

En regional integreringsaktør

Vedtakene om overføring av oppgaver i regionreformen ble på integreringsfeltet fulgt opp i lovendringene med ny integreringslov og i budsjettendringer der fylkeskommunene overtok statlige overføringer som tidligere gikk til andre aktører (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018; Kunnskapsdepartementet, 2020; Tyldum et al., 2024).

Med oppgaveoverføringene fikk fylkeskommunen blant annet ansvar for konkrete oppgaver som karriereveiledning, opplæring i norsk og samfunnskunnskap for enkelte målgrupper, og å gi et tilbud om etablereropplæring. Fylkeskommunen fikk også konkrete oppgaver på systemnivå som å anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune, og utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Videre har fylkeskommunen fått ansvar for å legge til rette for grunnskoleopplæring til innvandrerungdom med behov for det. Fylkeskommunen fikk også et sett med mindre konkretiserte oppgaver, som å følge opp regionalt arbeid mot negativ sosial kontroll m.m., og legge til rette for samarbeid med sivilsamfunn.

Sammen med oppgaveoverføringen fikk fylkeskommunene også overført en del av de som tidligere jobbet ved IMDis regionskontor. Nedleggelsen av regionskontorene førte til at man i dag har færre personer som jobber med integrering på regionalt nivå enn hva som var tilfellet tidligere. Der regionskontorene, som dekket flere fylker, bestod av 15-20 ansatte, er det i dag stort sett en til tre personer som har integreringsoppgaver som en hoveddel av sin stilling i fylkeskommunene (Tyldum et al., 2024). Samtidig er det de som arbeider med integrering i fylkeskommunen i dag er del av et større fylkeskommunalt fellesskap med kompetanse og virkemidler på en rekke fagområder. Hvis en teller med alle ansatte, er fylkeskommunene store organisasjoner med flere tusen ansatte.

¹ Her er det verdt å merke seg at mangelen på integreringspolitikk og kapasitet ikke nødvendigvis handler om sentralitet, men også kan handle om størrelse: Ikke alle 209 distriktskommuner er småkommuner (Angell, 2021).

Fylkeskommunen fikk også med integreringslovens §4 ansvar for «det regionale integreringsarbeidet», noe som blant annet innbefatter oppgavene nevnt over, og gjør fylkeskommunen til en regional integreringsaktør. Det økte ansvaret på integreringsområdet må sees i sammenheng med fylkeskommunens ansvar for regional samfunnsutvikling.

Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle

Fylkeskommunen har som regional myndighet et ansvar for samfunnsutviklingen i sin region. Selv om fylkeskommunen i lengre tid har hatt denne rollen, var det å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler ett av hovedargumentene bak regionreformen. I Stortingsmeldingen om reformen vises det til behovet for at fylkeskommunen settes i stand til å løse samfunnsutfordringer knyttet til det grønne skiftet, forskning, innovasjon, mangelen på kvalifisert arbeidskraft i enkelte områder av landet og behovet for kvalifisering av enkelte grupper som unge og innvandrere (Meld St. 6, 2018-2019).

Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle er i den forrige Distriktsmeldingen beskrevet ved at de «skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot blant annet klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling» (Meld. St. 5, 2019-2020). Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler må altså forstås bredt, og omhandler både generell samfunnsutvikling, stedsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling.

Regional samfunnsutvikling tar som utgangspunkt at det finnes utfordringer i regionene som krever samarbeid på tvers av kommunegrenser, og sektorer (Meld St. 6, 2018-2019). Den regionale samfunnsutviklerrollen handler derfor om:

1. Å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold
2. Å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. Å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Med en slik bred forståelse av samfunnsutvikling, blir oppgavene på integreringsfeltet skissert over oppgaver som har betydning for samfunnsutviklingen. Integreringsoppgavene er dermed en del av samfunnsutviklingsoppgavene.

Samfunnsutvikling består også av en rekke andre områder, som areal- og samfunnsplanlegging, nærings- og tjenesteutvikling, klimatiltak, kultur, stedsutvikling, omdømme, folkehelse og bærekraft, for å nevne noe. På noen av disse områdene, som på areal- og samfunnsplanlegging, har fylkeskommunen også et ansvar for å veilede kommunen (Angell, 2021).

Har ansvaret for regionalt integreringsarbeid gjort at et integreringsperspektiv gjør seg gjeldende på andre områder av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler?

Fylkeskommunens virkemidler – hvordan løses oppgavene i praksis?

Et sentralt mål for oppdraget er å se hvilke virkemidler fylkeskommunen benytter for å løse oppgavene beskrevet over. Det finnes mange ulike måter å klassifisere virkemidler på, men en utbredt

kategorisering er å skille mellom juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler (Difi, 2019; Hood & Margetts, 2007; Howlett et al., 2020):

- ◆ *Organisatoriske virkemidler* er måter å organisere et felt på. Det kan være i form av internt organisasjonskart og valg av samarbeidsformer, etablering av ulike tverrfaglige råd og nettverk internt så vel som eksternt, bruken av avtaler og strukturering av styrer, råd og utvalg. Avtaler kan være juridisk forpliktende, men de kan også sees på som en måte å organisere samhandling på. Direkte leveranser av varer og tjenester kategoriseres i denne kategorien, noe som f.eks. vil gjelde tjenestene fylkeskommunen leverer direkte til brukere (karriereveiledning, opplæring, osv.).
- ◆ *Informasjonsfaglige eller pedagogiske virkemidler* er viktige for fylkeskommunen på områdene vi ser på i denne rapporten. Ulike former for skriftlige publikasjoner, veiledere og retningslinjer som ikke i seg selv er juridisk bindende inngår her. Det samme gjør ulike anbefalinger og kompetansehevende tiltak i form av nettverk, konferanse, eller en-til-en-veiledning. Opprettelsen av ekspertgrupper som skal levere kunnskapsgrunnlag eller anbefalinger, «dulting», ulike former for indikatorutvikling og utarbeidelse av kunnskapsgrunnlag passer også i denne kategorien.
- ◆ *Økonomiske virkemidler* innbefatter bevilgninger i budsjettene, og kjøp (og salg) av tjenester, utforming av finansieringsmodeller og muligheter til å kreve inn avgifter og bøter. Tilskuddsmidler er et mye brukt virkemiddel.
- ◆ *Juridiske virkemidler* innebærer bruk av lover og regler for styring, og kan i tillegg til reguleringer i lov og forskrift også innebære tilsyn, klageadgang og andre lovbaserte rettigheter.

Fylkeskommunen har begrenset med juridiske virkemidler knyttet til integrering og samfunnsutvikling. Fylkeskommunen er ikke en overkommune, og har begrenset mulighet til å bestemme hva kommunene og andre aktører skal gjøre. Innenfor f.eks. norskopplæring og karriereveiledning er det statsforvalter som fører tilsyn med kommune og fylkeskommune. Unntaket er fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet, hvor fylkeskommunen har mulighet til å gi innsigelse. Basert på tidligere studier oppfatter vi dette som lite relevant for integreringsfeltet (Angell, 2021).

På integrerings- og samfunnsutviklingsområdet er det derfor særlig relevant å se på de «mykere» styringsverktøyene som organisatoriske og informasjonsfaglige virkemidler, inkludert ulike former for bistand og veiledning. Fylkeskommunens styringsmuligheter ovenfor kommunene kan beskrives som «metastyring», definert som «bevisste og målrettede forsøk på å influere interaktive styringsprosesser, uten at klassiske hierarkiske styringsteknikker tas i bruk» (Holmen, 2019). Det innebærer at organisatoriske og informasjonsfaglige virkemidler er sentrale når en skal forstå fylkeskommunens planlegging og praksis som samfunnsutvikler og integreringsaktør. I arbeidet med kartlegginga har vi sett at økonomiske virkemidler også trekkes frem som viktige.

Mye av den praktiske virkemiddelbruken vil bestå av en kombinasjon av virkemidler. Poenget med klassifiseringen er kun å dele arbeidet inn i noen grove kategorier for å belyse overordna trender i hvordan fylkeskommunen arbeider.

Et sett med virkemidler som særlig kombinerer flere virkemidler er satsingene. Disse har vi valgt å gjennomgå under «økonomiske virkemidler».

Definisjoner, problemstilling og avgrensninger

Definisjonen av integrering og inkludering

Både integrering og inkludering er begreper som er delvis overlappende, og der det ikke finnes omforente definisjoner (Barstad & Molstad, 2020). Valget av definisjon avhenger av hva en skal oppnå og hvilke verdier en legger til grunn. For denne kartleggingen er målet å fange opp mangfoldet i arbeidet som fylkeskommunen gjør på området. Vi legger derfor definisjonen i Brochmann (2025) til grunn, med en forståelse av integrering som «innlemmelse av innvandrere i majoritetssamfunnet».² Integreringsbegrepet rommer her dermed blant annet innlemmelse av innvandrere på arbeidsmarkedet, i lokalsamfunnet og i det politiske livet. Tiltak for integrering rommer både tiltak som omtales i integreringsloven, og andre tiltak som bidrar til innlemmelse av innvandrere i majoritetssamfunnet.

Med innvandrere mener vi alle personer født i utlandet av utenlandsfødte foreldre. Dette inkluderer alle innvandrere, uavhengig av om innvandringsgrunnen er arbeid, flukt, familie, utdanning eller noe annet.

Med begrepet inkludering viser vi til innlemmelse av bredere grupper enn innvandrere i samfunnet.

Vi vil i kartleggingen vise til at ulike fylkeskommuner og fylkeskommunalt ansatte bruker begrepene ulikt (se kapittel 6). Vi vil klargjøre hvis vi viser til andre forståelser av begrepene.

Problemstillinger

Hovedmålet med denne rapporten er å gi økt kunnskap om hvordan fylkeskommunene jobber med integrering, som definert over. Dette skal vi belyse gjennom følgende 16 problemstillinger:

Planer og strategier

1. Hvordan ivaretas innvandring, integrering og inkludering i fylkeskommunale planer og strategier?
2. Hvordan sammenstiller fylkeskommunen statistikk, analyser og kunnskapsgrunnlag til eget planarbeid?
3. Hvordan hensyntas distriktskommuner i fylkeskommunale planer og strategier for integreringsarbeidet?

Organisatoriske virkemidler / intern og ekstern organisering

4. Hvordan har fylkeskommunene organisert sitt arbeid med integrering?
5. Hvordan samarbeider fylkeskommunen internt på tvers av sektorer og fagområder? Hvordan ser fylkeskommunens ulike fagfelt i sammenheng på integreringsfeltet?
6. Hvem er fylkeskommunens eksterne samarbeidspartnere for å oppnå regionale integreringsrelaterte målsettinger? Hva samarbeider de om og hvorfor?
7. Hvordan bidrar fylkeskommunen til å koordinere arbeidet med integrering regionalt?
8. Hensyntas distriktskommunene i utforming av organisering og samarbeid?

² Denne definisjonen rommer også inkludering av innvandrere som definert av Distriktssenteret som «når alle har like muligheter og plikter til å bidra og delta i samfunnet».

Pedagogiske virkemidler / kunnskapsformidling og veiledning

9. Hvordan sammenstiller fylkeskommunen kunnskapsgrunnlaget de tilbyr kommunene?
10. Hvordan støtter og veileder fylkeskommunen kommunene på integreringsfeltet?
11. Er distriktskommunene en prioritert målgruppe for fylkeskommunene i formidling av kunnskapsgrunnlag og veiledning på integreringsfeltet?

Økonomiske virkemidler og satsinger

12. Hvordan følges planer og strategier opp i praksis med økonomiske virkemidler?
13. Finnes det eksempler på at fylkeskommunen tar ledelse på prosjekter som berører flere kommuner, f.eks. innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion? Hvordan ivaretas integreringsperspektivet i fylkeskommunens egne satsinger rettet mot distriktskommuner?
14. Hvordan omtales integreringsperspektivet i nasjonale satsinger for distriktsutvikling der fylkeskommunen har en rolle?

Regionreformens konsekvenser og samfunnsutvikling

15. Hvordan har regionreformen påvirket fylkeskommunens forankring, oppmerksomhet og praksis på integreringsfeltet?
16. Hvilken betydning har et større ansvar på integreringsfeltet hatt for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler? Hvordan tar fylkeskommunen i bruk mulighetsrommet som er skapt ved at oppgavene er flyttet til det regionale nivået, og dermed nærmere kommunene?

Avgrensninger og operasjonaliseringer

Fylkeskommunens nye rolle på integreringsfeltet i integreringsloven av 2021 er nylig evaluert av Fafo, som en del av Fafos evaluering av implementeringen av ny integreringslov (Tyldum et al., 2024). Denne evalueringen gjør en grundig gjennomgang av blant annet videregående opplæring, tilskuddsordninger for tilrettelagt fag- og yrkesopplæring og karriereveiledning. Videre er også nylig gjennomført rapportering og evaluering av opplæringstilbudet til nyankomne ungdommer (Proba samfunnsanalyse & ideas2evidence, 2023), forsøket med opplæringstiltak av lengre varighet (Dahle, Svanæs, et al., 2024) og forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring og kombinasjonsforsøket (Dahle, Nordhagen, et al., 2024). Ulike modeller for samarbeid om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring er også under utprøving (Svanæs et al., 2025).

Vi går dermed ikke i dybden på dette, men ser mer overordnet på fylkeskommunens arbeid på integreringsfeltet som regional samfunnsutvikler.

Hvordan fylkeskommunens planer, strategier og virkemidler på integreringsområdet faktisk har bidratt til det lokale integrerings- og samfunnsutviklingsarbeidet i distriktskommuner har det ikke vært mulighet til å se på innenfor dette oppdragets rammer. Denne kartleggingen tar først og fremst utgangspunkt i fylkeskommunens egne dokumenter og informanter med bakgrunn fra fylkeskommunen, som vi gjør rede for under.

Vi avgrenser oppdraget til å se på fylker som inneholder kommuner med sentralitetsklasse 5 eller 6 etter SSBs kategorisering. Akershus, Oslo og Vestfold utelates, ettersom de ikke har distriktskommuner. Østfold er også utelatt, ettersom det kun er en distriktskommune der.

Tabell 1: Fylker etter andel distriktskommuner (SSB, 2024).

	Sentr. 5	Sentr. 6	5+6	Totalt antall kommuner	Andel distrikt	Andel av alle distriktskommuner
Troms	6	13	19	21	90 %	9 %
Finnmark	2	14	16	18	89 %	8 %
Nordland	8	27	35	41	85 %	17 %
Vestland	18	14	32	43	74 %	15 %
Trøndelag	14	13	27	38	71 %	13 %
Møre og Romsdal	12	5	17	27	63 %	8 %
Innlandet	17	10	27	46	59 %	13 %
Telemark	5	4	9	17	53 %	4 %
Buskerud	8	1	9	18	50 %	4 %
Agder	7	4	11	25	44 %	5 %
Rogaland	6	3	9	23	39 %	4 %
Østfold	1		1	12	8 %	1 %
Akershus			0	21	0 %	0 %
Oslo			0	1	0 %	0 %
Vestfold			0	6	0 %	0 %

Metode

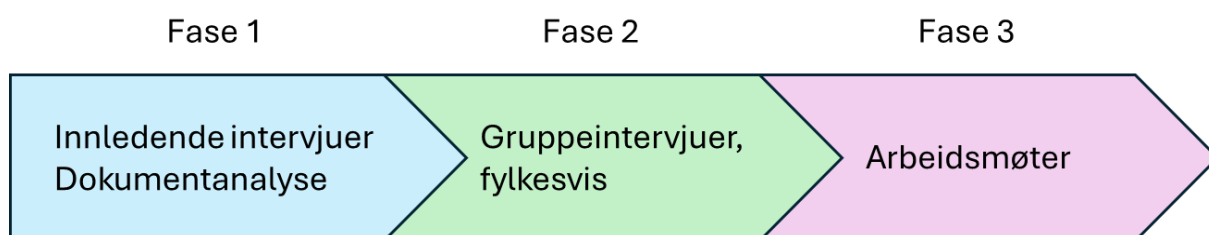
Rapporten er basert på kvalitative metoder, herunder dokumentanalyse, intervjuer og arbeidsmøter. Gjennom metodene har vi innhentet data om hvordan fylkeskommunene beskriver sitt eget ansvar og innsatsen på integreringsfeltet i plandokumentene, og kartlagt hvordan det jobbes med integrering i praksis gjennom intervjuene og i arbeidsmøtene.

Intervjuene er gjennomført med rådgivere og ledere innen områder som integrering, kompetanse, folkehelse, plan og næring. I omtalen av informanter har vi valgt å omtale alle som rådgivere eller ledere, uten å differensiere mellom rådgivere, seniorrådgivere, fagkoordinatorer, fagleder, og seksjonsledere m.m. Dette er gjort for å hensynta anonymiteten til de som deltar, ettersom det er ganske få som arbeider med integrering i fylkeskommunene.

De ulike metodene gir ulike typer innsikt. I forskningsdesignet har vi startet med en gjennomgang av relevante dokumenter og innledende intervjuer med aktører med kjennskap til fylkeskommunenes arbeid på integreringsfeltet. På bakgrunn av kunnskapen opparbeidet gjennom dette første steget har vi utformet en intervjuguide, som har ligget til grunn for gruppeintervjuer med representanter fra fylkeskommunene (vedlegg 1).

Etter å ha gjennomført disse intervjuene og foretatt en foreløpig analyse av dataene inviterte vi representanter fra fylkeskommune til et arbeidsmøte, der vi presenterte foreløpige funn og la opp til diskusjoner for å innhente mer kunnskap, eller fylle på områder der vi hadde behov for mer kunnskap.

Figur 1: Forskningsdesign



I dokumentanalysen har vi gått gjennom fylkeskommunale plandokumenter og kunnskapsgrunnlag. Dette har gitt oss en forståelse av hvordan fylkeskommunene fremstiller dagens situasjon på en rekke områder, hvilke utfordringer de har identifisert, hvordan de ser for seg fremtiden og hvordan de planlegger å komme dit. Dokumentene er dermed nyttige for å forstå fylkeskommunenes egenforståelse av utfordringer og hvordan de vil møte disse, og dermed grunnlag for arbeidet som skal gjøres i praksis.

Innholdet i de fylkeskommunale planene, samt de innledende intervjuene, har påvirket arbeidet med intervjuguide (se Vedlegg 1) og gjennomføringen av intervjuene. Gjennom intervjuene har vi både stilt spørsmål med utgangspunkt i planprosess og planverk, samt mer inngående om fylkeskommunenes praksis på integreringsfeltet og hvordan denne formes av faktorer som organisering, interne og eksterne samarbeid og virkemidler.

Gjennom arbeidsmøtene har vi presentert foreløpige funn og løftet relevante problemstillinger til diskusjon blant de deltakende rådgiverne fra fylkeskommunene. Arbeidsmøtene har dermed både fungert som en kvalitetssikring av arbeidet gjort så langt, og bidratt med mer data.

Dokumentanalyse

I dokumentanalyse arbeider vi med å identifisere mønstre, temaer og antagelser på tvers av et avgrenset utvalg skriftlig materiale (Lune & Berg, 2017, s. 182). Vi har hatt en tilnærming der vi ser på innholdet i dokumentene som diskurser og forståelser av virkeligheten i de ulike fylkeskommunene (Platt, 1981). Dette betyr at vi ser på innholdet i dokumentene som resultatet av diskusjoner og politiske prosesser der en felles forståelse av nåtid og fremtid har blitt forhandlet før det er skrevet ned, heller en som faktiske representasjoner av virkeligheten. Målet med dokumentanalysen har vært å finne mønstre på tvers av datamaterialet, og se om det finnes forståelser og temaer som går igjen eller skiller seg ut på tvers av fylkene (Gill, 2000; Platt, 1981).

Dokumentanalysen har blitt brukt til å undersøke hvordan fylkeskommunenes integrerings- og inkluderingsansvar belyses i sentrale fylkeskommunale dokumenter, hvordan innvandring og integrering omtales, og om disse temaene omtales i sammenheng med distriktskommuner og -utfordringer.

Alle planene er hentet direkte fra fylkeskommunenes egne nettsider, eller oversendt fra representanter for fylkene.

Det at mange av fylkeskommunene enda er oppe i en omstrukturingsprosess, og at mange av planene er relativt nye, betyr at disse dokumentene ikke alltid har fått «satt» seg enda, og dermed ofte i begrenset grad påvirker praksis. Dokumentanalysen og gjennomgangen av planer bør dermed ikke først og fremst forstås som et veikart for hvordan ting fungerer i praksis, men som overordnede

strategiske beskrivelser av hvordan fylkeskommunene på makronivå ser for seg utviklingen på ulike felt. Vi anser det også som et viktig virkemiddel for intern forankring av integreringsområdet i fylkeskommunen.

Identifisering og analyse av planer og strategier

Dokumentanalysen startet med en overordnet plangjennomgang³, der vi identifiserte og vurderte ulike planer fra fylkeskommunene i utvalget. Vi har sett på fem typer planer/strategier: 1. Regional planstrategi og kunnskapsgrunnlaget til denne, 2. Integreringsplaner/-strategier, 3. Kompetanse-/kvalifiseringsplaner, 4. Næringsplaner, 5. andre planer. Her identifiserte vi i første omgang 43 planer og kunnskapsgrunnlag fra de 11 fylkeskommunene, offentlig tilgjengelig på fylkeskommunenes nettsider (se vedlegg 5).

I vår gjennomgang så vi raskt gjennom disse for å identifisere om de omtalte innvandrere, eller på noen vis har beskrevet hensyn knyttet til mindre kommuner eller distrikt. Vi foretok målrettede søk i alle dokumentene for å identifisere relevante utdrag. Her har vi brukt søkeord som «innv», «distrikt», «flyktning», «små kommuner», «mindre kommuner», og lignende for å finne relevante passasjer.

Den regionale planstrategien er det eneste plandokumentet fylkeskommunen er pålagt å lage jfr. PBL (Hanssen & Hofstad, 2017, s. 26), og har dermed vært et naturlig utgangspunkt for analysen. Etter å ha gjennomgått disse to dokumentene, har vi sett gjennom de andre område- og temaspesifikke planene som inneholder informasjon om integrering og inkludering av innvandrere.

I gjennomgangen av fylkeskommunenes planer samlet vi alle disse i et stort regneark, der planstrategier, kunnskapsgrunnlagene til planstrategiene, næringsplaner, kompetanseplaner, og andre integreringsrelevante planer ble registrert. Videre gjorde vi notater av innholdet i planene som var av relevans til rapportens problemstillinger, herunder utdrag knyttet til innvandrere med ulike innvandringsgrunnlag og distriktshensyn. Dette ga oss en god oversikt over hvilke planer som omtaler disse temaene, og hvilke planer som ikke gjør det.

Tilgjengelige relevante planer og strategier er påvirket av de siste årenes sammenslåinger og oppløsninger av regionene. Disse prosessene har både ført til at en del fylkeskommuner har overlappende planer fra tidligere samarbeid (for eksempel Viken eller Vestfold og Telemark), planer som var planlagt fornyet i den nye samarbeidskonstellasjonen som ikke ble ferdige før oppløsningen – og dermed er utdatert, eller at fylkeskommunen er i ferd med en forenkling av planverket sitt. Buskerud fylkeskommune fortalte for eksempel i intervjuet hvordan de har valgt å skrape alle tidligere planer fra både «gamle» Buskerud og Viken fylkeskommune for å utarbeide et nytt planverk. Dette påvirker både tilgjengeligheten av eksisterende planer og strategier, og denne analysen.

Intervjuer

Vi har gjennomført to runder med intervjuer. Først gjennomførte vi innledende intervjuer med et utvalg sentrale aktører og andre med overordna kjennskap til temaområdet. I de innledende intervjuene ønsket vi å få en oversikt over fylkeskommunens arbeid og problemstillinger knyttet opp mot integrering. Vi snakket med ressurspersoner som har bred erfaring fra fylkeskommunalt arbeid, som ikke er del av utvalget i denne undersøkelsen. Vi snakket også med en representant fra

³ I vedlegg 2 har vi redegjort mer utfyllende for den regionale planprosessen.

fylkeskommunenes nettverk for integrering (Fagnettverk for anmodning, kvalifisering og samarbeid), og to fra KS. Disse intervjuene ga oss en viktig for forståelse for arbeidet, men dataene som ble innhentet er i liten grad brukt som empiri i denne rapporten.

Deretter har vi gjennomført gruppeintervjuer med representanter fra de 11 fylkeskommunene som er del av utvalget. Dette var andre personer enn de som ble intervjuet i de innledende intervjuene. Intervjuene har blitt gjennomført digitalt som gruppeintervjuer via Teams, og med utgangspunkt i en intervjuguide (Se Vedlegg 1). Intervjuene har vart mellom 75 og 90 minutter, med to til seks deltakere fra hver fylkeskommune. Totalt har vi snakket med 33 representanter fra fylkeskommunene, der minst en representant i hvert fylke jobber direkte med integrering.

Samlet har 12 av informantene integrering som arbeidsfelt, 9 jobber med næring og arbeidsliv, 9 med regional utvikling og plan, og tre med kvalifisering og kompetanse. 28 av informantene er rådgivere eller seniorrådgivere, mens 5 er ledere. Sett sammen med de innledende intervjuene er 6 av fylkene representert ved leder.

Informantene er rekruttert med utgangspunkt i Distriktssenteret kontaktpunkter med fylkene og det interfylkeskommunale fagnettverket for anmodning, kvalifisering og samarbeid. Vi har identifisert en primærkontakt i hver fylkeskommune og kontaktet vedkommende med forslag til navn og arbeidsområder vi tror kan være relevante, samtidig som vi har åpnet for innspill. Dette har gjort at de som har deltatt i størst mulig grad har erfaringer og perspektiver som er relevante for integreringsområdet. Fordelingen av informanter på tvers av informanter og inntrykket fra intervjuene gjør at vi mener å ha dekket de viktigste stemmene som er relevante i denne undersøkelsen.

Intervjuene er fulltranskribert av intervjuer eller en egen referent, og med støtte fra ulike typer tale-til-tekst-programmer som Teams transkribering og Whisper.

Arbeidsmøter

For å drøfte foreløpige funn og samle inn mer data arrangerte vi to arbeidsmøter i forbindelse med undersøkelsen, med deltakere fra fylkeskommunene. Deltakerne ble rekruttert etter samme mønster som intervjuene. Totalt deltok 20 deltakere på disse arbeidsmøtene. De fleste av disse var tidligere blitt intervjuet i forbindelse med undersøkelsen. Fire av deltakerne i arbeidsmøtene har ulike lederstillinger, mens de øvrige 16 har rådgiverstillinger. 11 av deltakerne har integrering som sitt hovedfelt, 3 arbeider med næring, 3 på kompetanse, mens de øvrige er tilknyttet områder knyttet til samfunn og regional utvikling.

Begge arbeidsmøtene startet med en presentasjon av foreløpige funn fra undersøkelsen. Funnene ble innrettet på en slik måte at de dannet et grunnlag for temaene som skulle diskuteres i møtene. I begge arbeidsmøtene hadde vi så en diskusjon av hvordan fylkeskommunene selv forstår egen rolle som regional integreringsaktør, før vi stilte temaspesifikke spørsmål. Ved å la fylkeskommunene diskutere problemstillingene på tvers fanget vi opp hvordan det finnes dels store variasjoner i hvordan de jobber med integrering i praksis, samt hvordan de forstår egen rolle som regional integreringsaktør.

I det første arbeidsmøte var den møtespesifikke komponenten «Betydningen av politisk forankring, planer og intern organisering». I det andre arbeidsmøtet rettet vi blikket utover og så på eksterne samarbeid.

Samlet bidro arbeidsmøtene til å validere noen av funnene og inntrykkene vi satt med gjennom intervjuene, samtidig som de bidro med ytterligere data på områder som behøvde tydeliggjøring. Vi opplevde videre at deltakerne satt pris på å bli invitert til arbeidsmøtene både for å høre om våre funn, samt for å få muligheten til å diskutere problemstillingene gjengitt ovenfor med kollegaer fra andre fylkeskommuner.

Eksempler på praksis

Som en del av rapporten har oppdragsgiver bedt oss om å identifisere og beskrive 3-5 eksempel som illustrerer ulike aspekter ved fylkeskommunens integreringsarbeid.

Vi har ikke funnet eksempler på fylkeskommunale arbeidsmetoder på dette feltet hvor vi kan peke på tydelige effekter dokumentert av uavhengig forskning eller utredning. I stedet har vi vektlagt eksempler som praksisfeltet i fylkeskommunen selv har identifisert som lovende og mulig interessante for andre, som gjenspeiler en bredde i tilnærmingene (samarbeid, veiledning, tilskudd), og en bredde i de involverte fylkene. Det bør også være mulig å finne noe skriftlig informasjon om eksemplene, og de må til en viss grad representere en type praksis som ikke allerede er innarbeidet over alt – men heller ikke vil være umulig å gjennomføre for andre. Etter en helhetsvurdering landet vi på følgende eksempler.

- ◆ Tjenesten Likestilt arbeidsliv (Agder fylkeskommune, side 45).
- ◆ Skriftlig veileder til kommuner i arbeid med kommunale planer (Møre og Romsdal fylkeskommune, side 58).
- ◆ Regionale kompetansefora med karrieresentrene som sekretariat (Innlandet fylkeskommune, side 62).
- ◆ Bistand til utvikling i distriktskommune med prosesskompetanse og tilskuddsordning (Rogaland, side 73).
- ◆ Distriktssatsingen I LAG (Trøndelag fylkeskommune, side 77).

Eksemplene omtales i kapitlene om de ulike kategoriene av virkemidler, kapittel 3-5.

Selv om det er enkeltfylker som nevnes over, betyr ikke det at disse fylkene er de eneste som arbeider på denne måten. Det betyr heller ikke at dette er de eneste interessante eksemplene: I arbeidet med rapporten har vi funnet flere eksempler på arbeidsmetoder og grep som det kunne vært interessant å fremheve.

Beskrivelsene av eksemplene er hovedsakelig basert på data fra gruppeintervjuene. Det er ikke gjennomført egne intervjuer om dem, noe som gjør muligheten for å beskrive ulike deler av eksempelet begrenset. Teksten er kvalitetssikret med representanter fra fylkeskommunene med kjennskap til eksempelet.

Analytisk tilnærming og begrensninger i dataene

Rapporten er basert på kvalitativ datainnsamling, der alle dataene vi har er innhentet gjennom intervjuer og arbeidsmøter, eller ved innhenting av tilgjengelige dokumenter. Kvalitative data og analyse er nyttig for å utforske hva, hvordan og hvorfor personer og grupper gjør forskjellige ting (Lune & Berg, 2017). Den kvalitative tilnærmingen er brukt fordi utgangspunktet for analysen har vært å bedre forstå fylkeskommunens praksis på integrerings- og inkluderingsfeltet, der dette feltet er

relativt lite omtalt tidligere. Kvalitativ datainnsamling har gitt oss muligheten til å gå bredt og utforskende inn i feltet, og forsøke å skape oss et bilde av feltet ved å ta utgangspunkt i hvordan fylkeskommunene forstår seg selv.

Valget av kvalitative metoder medfører samtidig at vi ikke oppdager visse mønstre eller kan slå fast frekvenser av ulike praksiser eller tolkninger, noe som kunne ha blitt synligere om vi hadde brukt en kvantitativ tilnærming (for eksempel spørreundersøkelser). Vi kan derfor i liten grad si hvor utbredt en spesifikk praksis er.

Intervjudaene er analysert ved hjelp av tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006), der forfatterne sammen har identifisert et sett med temaer – altså bestemte ord, og laget et kodeverk bestående av 17 temaer. Vi gikk deretter systematisk gjennom gruppeintervjuene og kodet disse i det kvalitative analyseprogrammet Taguette.⁴ Gjennomgangen gjorde at vi satt igjen med et systematisert datasett som har blitt brukt som grunnlag for analysen. Her har vi for eksempel fått samlet utsagn og data som handler om «intern organisering» eller «arbeidsinnvandrer» på tvers av intervjuene.

Etter grovanalysen som er gjort gjennom koding av data har vi sett på de ulike ansamlingene av relevante utsagn opp mot problemstillingene i undersøkelsen. I skriveprosessen har vi så vurdert de ulike informantenes utsagn opp mot hverandre. I kvalitative undersøkelser som denne er målet gjerne ikke å komme frem til enkle svar på kompliserte spørsmål, men heller å forsøke å fange opp et spekter av måter ulike situasjoner, temaer og opplevelser forstås av ulike personer og grupper (Clifford, 1986). Dette betyr at flere av problemstillingene i rapporten ikke har entydige svar.

Her er fordelen ved kvalitative data også en svakhet, ettersom denne typen data er i stand til å gi gode og brede beskrivelser av et fenomen, men i mindre grad er egnet til å gi et tydelig svar.

Funn fra dokumentanalysen og intervjuene med fylkeskommunene har senere i prosessen blitt presentert for representanter fra fylkeskommunene i to arbeidsmøter, der vi har bedt om innspill for validering, og stilt spørsmål for å innhente mer informasjon. Innspillene fra arbeidsmøtene er analysert på samme vis som intervjuene, og brukt inn i undersøkelsen.

Begrensinger i dataene

Den metodiske innretningen på undersøkelser har konsekvenser for hvilke data man får ut (Lune & Berg, 2017). Ved å bruke kvalitative metoder i dette prosjektet har vi forsøkt å innhente og beskrive de mange måtene fylkeskommunene forvalter sitt ansvar på integreringsfeltet – både som tjenesteyter og samfunnsutvikler. I vår tilnærming har vi ønsket å få et overordnet bilde av hvordan fylkeskommunenes praksis på dette feltet er. Ettersom intervjuene har vært semistrukturerte, har fylkene selv kunne legge vekt på hvilke praksiser de ønsker å fortelle om.

En kvantitativ tilnærming i prosjektet kunne trolig gitt oss andre data, og da særlig en form for kvantifiserbare data som kan brukes til sammenligning på tvers av fylkeskommuner. Dette har imidlertid ikke vært et mål i dette prosjektet, der vi heller har forsøkt å forstå hvordan fylkeskommunene som ledd i offentlig forvaltning og offentlig virksomhet arbeider med integrering som felt.

⁴ Taguette er en åpen-kilde programvare med mye av den samme funksjonaliteten som det mer kjente kvalitative analyseprogrammet NVIVO

Leserveiledning

- ♦ I kapittel 2 omtales planer og strategier, og problemstilling 1-3 besvares.
- ♦ I kapittel 3 omtales organisatoriske virkemidler som intern organisering, internt samarbeid og eksternt samarbeid, og problemstilling 4-8 besvares.
- ♦ I kapittel 4 omtales informasjonsfaglige virkemidler som veiledning, kunnskapsformidling og fylkeskommunens rolle som nettverksaktør. Problemstilling 9-11 besvares.
- ♦ I kapittel 5 omtales arbeidet med økonomiske virkemidler og satsinger, og problemstilling 12-14 besvares.
- ♦ I kapittel 6 ser vi så på problemstilling 15 og 16 under overskriften regionreformens konsekvenser.
- ♦ I kapittel 7 oppsummerer vi rapporten funn og samler trådene.

2. Fylkeskommunale planer og strategier

I dette kapittelet gjør vi en dokumentanalyse av hvordan innvandring, integrering og inkludering ivaretas i regionale planstrategier, utvalgte andre planer og strategier, og planstrategienes kunnskapsgrunnlag. Beskrivelsene fra dokumentene legger et grunnlag for hvordan fylkeskommunene forstår egen rolle og innsats på integreringsfeltet. Dette kapittelet danner slik et bakteppe for senere kapitler hvor vi ser nærmere på fylkeskommunenes praksis i form av ulike virkemidler.

Vi finner at integrering ivaretas i planer og strategier med to overordna perspektiver: folkevekstperspektivet og kvalifiseringsperspektivet. Dette viser til innvandrere som en ressurs for fylkene på to ulike, men komplementære måter. De fleste fylkene viser til og ønsker å arbeide med både tilflytting og kvalifisering. Motivasjonen er særlig å sikre tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft i kommunene.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i problemstillingene om hvordan innvandring, integrering og inkludering ivaretas i fylkeskommunale planer og strategier, hvordan fylkeskommunen sammenstiller kunnskapsgrunnlag til eget planarbeid, og hvordan distriktskommuner hensyntas i fylkeskommunale planer og strategier for integreringsarbeidet.

Fylkeskommunen har et særskilt ansvar som samfunnsutvikler for å utarbeide og sette en felles retning regionalt, blant annet gjennom planarbeid (Meld St. 6, 2018-2019). Fylkeskommunal planlegging handler om prosessen der man går fra en observerbar tilstand til en ønsket tilstand på regionalt nivå. Dette arbeidet innebærer et behov for samordning med aktørene i regionen (Hanssen & Hofstad, 2017; Hartmann, 2012). Disse aktørene inkluderer kommuner, andre offentlige virksomheter – som statsforvalter, Nav, IMDi, NKVTS,⁵ og RVTS⁶ - næringsaktører og sivilsamfunnet, med flere.

Regionale planer er et viktig verktøy for fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler (Hanssen & Hofstad, 2017). Fylkeskommunene har ofte ikke mulighet til å pålegge aktørene i regionen å gjøre ting, men kan gjennom planer sette retning og skape en felles forståelse av nåsituasjonen og en ønsket fremtid (Holmen, 2019). Dette gjør at regionale planer og planprosessen også kan forstås som et pedagogisk virkemiddel, jf. diskusjonen i kapittel 1. Vi tror allikevel det er fornuftig å behandle dem separat fra øvrige virkemidler: Det er i planene at målene for den øvrige virkemiddelbruken blir synliggjort. Siden fylkeskommunene er et folkevalgt beslutningsnivå, er det i de politisk vedtatte planene og strategiene vi ser hvilke prioriteringer som gjøres, hvilken virkelighets- og utfordringssituasjon som ligger til grunn og hvilken tilstand som er ønsket.

⁵ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress

⁶ Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging.

Dokumentanalysen startet med en overordnet plangjennomgang⁷, der vi identifiserte og vurderte ulike planer fra fylkeskommunene i utvalget. Vi har tatt sett på fem plantyper: 1. Regional planstrategi og kunnskapsgrunnlaget til denne, 2. Integreringsplaner/-strategier, 3. Kompetanse-/kvalifiseringsplaner, 4. Næringsplaner, 5. andre planer. Her identifiserte vi i første omgang 43 planer og kunnskapsgrunnlag fra de 11 fylkeskommunene.

I vår gjennomgang så vi raskt gjennom disse for å identifisere om de omtalte innvandrere, eller på noen vis har beskrevet hensyn knyttet til mindre kommuner eller distrikt. Etter å ha gjort den overordnede plangjennomgangen gjorde vi en mer systematisk plangjennomgang, der vi har gått gjennom og systematisert informasjon fra ulike typer planer.

Blant planene er det regional planstrategi som alle fylker har, og som oftest ivaretar hensyn knyttet til innvandrere. I det følgende redegjør vi først kort for innholdet i kunnskapsgrunnlagene til regional planstrategi, og i regional planstrategi, før vi diskuterer to sentrale trender i omtalen av innvandrere. Vi diskuterer videre hvilke grupper av innvandrere som hyppigst omtales i plandokumentene, og hvordan disse omtales.

Etter gjennomgangen av disse to sentrale dokumentene ser vi kort på hvordan innvandrere og innvandring omtales i øvrige plandokumenter. Innvandrere omtales i mindre grad i næringsplaner og kompetanseplaner, og vi finner at få av fylkeskommunene har utarbeidet egne integreringsstrategier.

Til slutt i kapittelet diskuterer vi kort hvordan de som arbeider i fylkeskommunene reflekterer rundt planenes betydning for arbeidet de gjør på integreringsfeltet. I denne avslutningen knytter vi dermed dokumentanalysen til de mer praksisnære kapitlene som følger.

Fra kunnskapsgrunnlag til planstrategi – en kartlegging

Mange av fylkeskommunene i denne undersøkelsen – med unntak av Møre og Romsdal, Trøndelag, Rogaland og Nordland – har nylig vært gjennom sammenslåinger og oppløsninger, som påvirker planarbeidet. Dette gjør at vi i mange tilfeller har kunnet være tett på utarbeidelsen av et nytt planverk i fylkeskommunene, og dermed måten innvandring er omtalt i de ulike planene og dokumentene.

I det følgende presenterer vi kort hvordan fylkeskommunene arbeider med å utvikle kunnskapsgrunnlagene for planstrategiene, og hvordan innvandring omtales i kunnskapsgrunnlaget og planstrategiene.

Utarbeidelse av kunnskapsgrunnlagene

En av problemstillingene i denne undersøkelsen har vært å se hvordan fylkeskommunene sammenstiller statistikk, analyser og kunnskapsgrunnlag til eget planarbeid.

For å lage planstrategier og andre planer har alle fylkeskommunene utarbeidet kunnskapsgrunnlag, der de sammenstiller statistikk og analyser om sin region. De fleste fylker har utarbeidet slike

⁷ I vedlegg 2 har vi redegjort mer utfyllende for den regionale planprosessen.

kunnskapsgrunnlag selv, med unntak av Vestland fylkeskommune, som har fått bistand fra forskningsinstituttet NIBR.

Fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag til planstrategien består som regel av et hoveddokument – «Kunnskapsgrunnlag om fylket», og suppleres ofte av samlesider på internett med statistikk og relevant informasjon. Fra vår gjennomgang ser vi at kunnskapsgrunnlagene er sammenstillinger av statistikk og perspektiver fra en rekke kilder og organisasjoner, der fylkeskommunenes egenutformede statistikker, SSB, KS-rapporter, rapporter fra forskningsinstitutter, Folkehelseinstituttet, Miljødirektoratet og andre offentlige virksomheter går igjen. Flere forteller også om samarbeidet med Panda analyse for å utarbeide kunnskapsgrunnlaget.⁸

Hva som bør inngå i kunnskapsgrunnlaget for regionale planstrategier er beskrevet i veilederen «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», der det står at «Samfunns- og arealplanleggingen må bygge på et oppdatert og godt kunnskapsgrunnlag for å legge grunnlag for reelle strategiske drøftinger, interesseavklaringer og gode løsninger» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Fylkeskommunens regionale rolle fremheves i veilederen, der det kommer frem at fylkenes rolle i å veilede og bistå kommunene i sin planlegging kan innebære at man bygger et regionalt kunnskapsgrunnlag som skaper felles forståelse av løsninger og behov.

Kunnskapsgrunnlaget er ikke et plandokument i seg selv, og dermed ikke underlagt samme føringer til politiske vedtak og medvirkning som en del øvrige planprosesser. Kunnskapsgrunnlagene skiller seg derfor vesentlig fra planstrategidokumentene, ettersom disse er en sammenstilling av relevant kunnskap i regionen som skal legge grunnlag for den videre planprosessen. Dette betyr blant annet at kunnskapsgrunnlagene er fylkeskommunenes egne dokumenter, og i de fleste tilfeller ikke er sendt ut på høring eller til bred forankring.

Omfanget på kunnskapsgrunnlagene varierer fra 30 til over 100 sider.

Kunnskapsgrunnlagene ligger til grunn for arbeidet med planstrategi og andre regionale planer og strategier. I flere av planstrategiene beskriver fylkene hvordan et godt kunnskapsgrunnlag har vært utgangspunktet for arbeidet med planstrategien. I tillegg til å faktisk frembringe kunnskap om regionale forhold fremheves det at et kunnskapsgrunnlag kan bidra til å skape en felles forståelse av hva som er de viktigste utfordringene i fylket. I ett fylke der de på intervjuetidspunktet fortsatt var i prosess med å vedta planstrategien understreker en rådgiver viktigheten av at integrering allerede er nedfelt i kunnskapsgrunnlaget, og at dette gjør det «mulig for politikerne å prioritere integrering». Ett annet fylke fremhever viktigheten av et grundig kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for gode beskrivelser av nåsituasjonen, som kan legges til grunn i arbeidet med planstrategien.

Kunnskapsgrunnlagenes omtale av innvandring, integrering og inkludering

For å se på hvordan fylkeskommunene omtaler innvandring, inkludering og integrering, har vi gjort en gjennomgang av de ulike fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag, og systematisert denne omtalen.

⁸ Panda analyse «er en forening som har ansvar for det nasjonale fagnettverket Panda+ og Pandamodellen for regional analyse. «Panda» er en forkortelse for plan- og analyseverktøy for næring, demografi og arbeidsliv. Medlemmene i foreningen Panda analyse er 14 fylkeskommuner og Kommunal- og distriktsdepartementet.» (Panda analyse, udatert).

I tabellen i vedlegg 3 beskriver vi kort kunnskapsgrunnlagene, og hvorvidt og hvordan innvandring og integrering ivaretas. I gjennomgangen gjengir vi hvordan innvandringsrelaterte hensyn omtales i kunnskapsgrunnlagene. Hensikten er å vise hvilke muligheter og utfordringer som løftes frem, og dermed ligger til grunn for den senere utarbeidelsen av regional planstrategi og andre regionale planer og strategier. Beskrivelsene i kunnskapsgrunnlaget gir viktig informasjon knyttet til hvordan de ansvarlige i fylkeskommunen som står for utarbeidelsen av kunnskapsgrunnlaget tolker dagens utfordringer.

Regionale planstrategiers omtale av innvandring, integrering og inkludering

På samme måte som i delen om kunnskapsgrunnlaget har vi i vedlegg 4 lagt en inngående gjennomgang av hvordan de ulike fylkenes planstrategier omtaler innvandring, integrering og inkludering.

Vi finner at fylkene gjennomgående refererer til kunnskapsgrunnlagene i sine planstrategier. Noen ganger gjentar planstrategien kunnskapsgrunnlaget kortfattet. I andre tilfeller refereres de til som overordnet førende, eller det vises til særskilte utfordringer, som levekår, befolkning og lignende omtalt i kunnskapsgrunnlagene.

Vi finner en mer omfattende omtale av innvandring og integrering i de fleste kunnskapsgrunnlagene, sammenlignet med planstrategiene. Den naturlige forklaringen på dette er at kunnskapsgrunnlagene er mer omfattende dokumenter enn RPS. Det er dermed naturlig at kunnskapsgrunnlagene for innvandring og integrering, og de andre områdene, er lengre enn selve planstrategien. Men det kan også skyldes at problemstillingene knyttet til innvandring og integrering nedprioriteres til fordel for andre hensyn som blir vurdert som viktigere for fylket.

Planstrategiene skiller seg videre fra kunnskapsgrunnlagene ved at de er noe mer løsningsorientert, og dermed er har innhold som bidra til å sette retning og svare ut utfordringene presentert i kunnskapsgrunnlagene. Utkast til løsning for store samfunnsproblemer kommer ofte til uttrykk gjennom definerte hovedmål, som at flere skal komme i arbeid i årene fremover, eller at det skal jobbes for fortsatt tilflytting til fylket. Retningen og målene som beskrives i RPS har i intervjuene blitt fremhevet som viktige for arbeidet som skal gjøres av de ansatte i fylkeskommunen, ettersom det gir en forankring og ryggdekning for ulike satsninger og praktisk arbeid.

Omtale i andre planer

Fylkeskommunene har også andre planer eller strategier der innvandrere omtales. Dette inkluderer blant annet næringsplaner, der særlig arbeidsinnvandrere er fremhevet. Omtalen av innvandrere og integrering i slike planer er imidlertid begrenset og sporadisk på tvers av fylkene.

Blant de elleve fylkene i utvalget er innvandrere omtalt i fire av næringsplanene (Troms, Finnmark, Innlandet og Buskerud). I Troms og Finnmark er det særlig i forbindelse med tilflytting og arbeidskraftsbehovet innvandrere er omtalt. I Regional plan for verdiskaping og næringsutvikling i Buskerud⁹ fremheves innvandring som viktig for befolkningsveksten de siste årene, samtidig som innvandrere omtales som en «for lite utnyttet ressurs», og del av arbeidskraftreserven. Planen fra

⁹ Denne planen gjaldt for 2015-2020, og er ikke lenger gyldig.

Innlandet stammer fra gamle Oppland fylke og ble publisert i 2018, hvor innvandring løftes frem som sentralt for befolkningsvekst. Dette gir i neste rekke gir arbeidslivet nyttig arbeidskraft.

Omtalen av innvandrere i næringsrelaterte planer og strategier er altså begrenset. Som vi skal se følger omtalen de samme mønstrene som omtalen av innvandrere i RPS og det tilhørende kunnskapsgrunnlaget.

Trender i omtalen av innvandring, integrering og inkludering i planverket

Innholdet i plandokumentene gir et overordnet bilde av mulighetene og utfordringene fylkene står ovenfor. Et generelt trekk i omtalen av innvandring, integrering og inkludering i planstrategiene er at man definerer mål for perioden planstrategiene gjelder, der utfordringer identifisert i kunnskapsgrunnlaget (mange innvandrere står utenfor arbeidslivet) møtes med forslag til løsninger og tiltak (fylket tilrettelegger for gode opplærings- og kvalifiseringstilbud).

Trendene i planstrategiene og kunnskapsgrunnlagene viser at innvandring gjennomgående er omtalt som et positivt tilskudd til fylkene gjennom bidraget til befolkningsøkning og/eller opprettholdelse av folketallet. På samme tid fremheves utfordringer knyttet til sysselsetting og utenforskap. Innvandring fra et fylkeskommunalt perspektiv representerer slik både muligheter og et positivt tilskudd, samtidig som utfordringene som følger av utenforskap fremheves.

Gjennom omtalen av innvandring, integrering og inkludering i planverket finner vi to tydelige overordnede trender: Folketilvekstperspektivet og kvalifiseringsperspektivet.

I det følgende ser vi nærmere på hvordan disse trendene fremstilles i planverket. Etter å ha presentert de overordnede trendene presenterer vi utdrag fra kunnskapsgrunnlagene og de regionale planstrategienes omtale av innvandrere.

Folkevekstperspektivet

Folkevekstperspektivet går igjen i mange av plandokumentene, og knytter seg til en mer global trend i samfunnsplanlegging der planmyndigheter må imøtekomme det som har blitt kalt befolkningskrymping, eller *shrinkage* på engelsk (Hagen et al., 2023). Innen planlitteraturen handler spørsmålet som reises i forbindelse med befolkningsnedgang om i hvilken grad planmyndighetene tar innover seg en realitet der folketallet går nedover, eller om de planlegger for en fremtid med fortsatt tilflytting av arbeidskraft, selv om indikasjonene viser til at stadig færre vil flytte til fylket (Hagen et al., 2023; Marjanović et al., 2024).

Gjennomgående i plandokumentene finner vi omtale av at innvandringen har bidratt til folketilvekst i fylkene de siste årene. I kunnskapsgrunnlagene til både Troms og Finnmark kommer det for eksempel frem at disse er avhengige av innvandring for å øke befolkningen fremover. Flere av kunnskapsgrunnlagene – heriblant Møre og Romsdal, Agder og Telemark – fremhever hvordan krigen i Ukraina har ført til folkevekst i regionene de siste årene, noe som har motvirket en ellers nedadgående trend. I planstrategien til Nordland vises betydningen av den geopolitiske situasjonen på fremtiden, der det beskrives hvordan «Krig, konflikt og klimaendringer kan gi migrasjon til Nordland som kan snu en negativ befolkningsutvikling. Dette er likevel høyst usikkert».

Betydningen av krig og konflikter for folkeveksten i Norge har også tidligere blitt fremhevet i tidligere studier (Tønnessen et al., 2021). Kunnskapsgrunnlagene viser allikevel til at situasjonen fremover er usikker, og mest trolig vil endre seg både med tanke på antallet arbeidsinnvandrere og flyktninger. Det er en generell enighet om at fremtiden på dette området er usikker.

Omtalen av folkevekstperspektivet i plandokumentene viser samtidig til en differensiert forståelse av hvem som kommer og hvilken betydning folketilveksten kan ha på det regionale arbeidsmarkedet. Både Trøndelag og Telemark understreker at færre arbeidsinnvandrere har kommet til regionen de siste årene. Telemark fylkeskommunes kunnskapsgrunnlag fremhever derfor at: «Det er usikkert i hvilken grad vi kan regne med arbeidsinnvandring i årene som kommer. De som står utenfor arbeid og utdanning utgjør en ubrukt arbeidskraftreserve».

Folketilvekst fremheves gjennomgående som et mål, der det er innvandring som omtales som den viktigste faktoren for å sikre dette. Dette kommer blant annet frem i planstrategien fra Buskerud, som beskriver hvordan «Framskrivning viser fødselsunderskudd fra rundt 2021, men befolkningen vil fortsette å øke frem mot 2050 grunnet innvandring og tilflytting».

Med utgangspunkt i argumentene fremstilt i tidligere forskning (Hagen et al., 2023; Marjanović et al., 2024), som argumenter for at planleggingsmyndighetene bør ta innover seg å se fremtiden basert på realistiske befolkningsutviklingstrekk, finner vi en forsiktig optimisme for fortsatt tilflytting i plandokumentene, samtidig som realiteten i endrede migrasjonsmønstre kommer frem. Forståelsen av hvorvidt regionene skal fortsette å være attraktive for særlig arbeidsinnvandrere ser ut til å ha betydning for fylkeskommunens innsats opp mot innvandrere og deres integrering. I møte med lavere innvandring gir mange av planene uttrykk for at man heller enn å satse på tilflytting i økende grad bør finne måter å «mobilisere arbeidskraftreserven», altså arbeide med å kvalifisere personer som allerede er i regionen, men som står utenfor arbeid og utdanning.

Kvalifiseringsperspektivet

Innvandringsbefolkningen ansees i planverket ikke kun som statistiske variabler som bidrar til å drive eller holde oppe folketallet, men også som en per i dag underutnyttet arbeidskraftsressurs. Dette kan omtales som kvalifiseringsperspektivet på innvandring, der man forsøker å finne måter for å kvalifisere personer utenfor inn i arbeid og utdanning. Her omtales innvandrere som del av en større gruppe mennesker som er utenfor arbeid og utdanning.

Vår gjennomgang av planene kan tyde på at innvandringspolitiske hensyn på regionalt nivå i større grad vil ta innover seg kvalifiseringsperspektivet fremover. Plananalysen tyder på en dreining der man heller enn å arbeide for fortsatt innvandring til fylkene for å øke folketallene, vil rette fokus mot å få de som allerede er til stede ut av utenforskapet og inn i aktivitet. Med andre ord kan det være at oppmerksomheten rundt innvandring i mindre grad vil handle om tilflytting til fylket og folketall, og i større grad om prosesser og aktiviteter som bidrar til å få personer som står utenfor arbeid og utdanning vekk fra utenforskap.

I planstrategien til Vestland fylkeskommune beskriver de hvordan man:

Gjennom å koordinere arenaer og aktiviteter for kompetanse og karriererettledning, skal alle ressursene i befolkninga takast i bruk. Gode rammevilkår for at innvandrarak kan busetje seg, finne arbeid og verte

inkluderte i heile fylket er viktig. Alle skal få moglegheit til å bidra på eigne premisser (Planstrategi, Vestland)

I Vestland fylkeskommunes planstrategi har kvalifiseringsperspektivet et individretta fokus, der viktigheten av at personer skal få muligheten til å delta løftes frem. I de fleste planstrategiene er det imidlertid regionenes behov for arbeidskraft som løftes frem som den drivende faktoren, altså er det arbeidsmarkedets behov i større grad en individets selvrealisering som fremheves som viktig.

Et eksempel på arbeidsmarkedets behov og innvandringens rolle for å møte dette beskrives i planstrategien til Buskerud, der det beskrives hvordan:

Hovedutfordringen for fylket er likevel først og fremst mangel på arbeidskraft, ikke mangel på arbeidsplasser. Innvandrere og andre grupper i befolkningen som er noe underrepresentert i arbeidslivet i dag kan være en stor ressurs fremover. Det krever god tilrettelegging slik at de gruppene kommer gjennom relevante utdannings- og opplæringsløp og ut i arbeid. (Planstrategi, Buskerud)

Kvalifiseringsperspektivet omtales altså i planene både på individ- og samfunnsnivå, der kvalifisering for den enkelte innvandrere fremheves som viktige steg i deres integreringsprosess, mens kvalifisering på samfunnsnivå vil bidra til å møte arbeidskraftsbehov. I planstrategien til Rogaland kommer det frem at andelen med lavinntekt er høyere blant innvandrerbefolkningen enn i befolkningen ellers, og at man derfor må jobbe for å forebygge utenforskap og sosiale ulikheter. Samtidig fremheves det at fylkeskommunen skal bidra til å sikre fortsatt tilgang på kompetanse og tilstrekkelig arbeidskraft gjennom blant annet «effektiv integrering av innvandrere og kvalifisering av utenlandsk arbeidskraft». Samme spenning omtales i planstrategien til Telemark, der man både ser en nedgang i utenlandsk tilflyttet arbeidskraft, og en større andel i utenforskap blant innvandrerbefolkningen. Koblingen mellom disse to utviklingstrekkene kommer frem i kunnskapsgrunnlaget til Telemark, hvor det beskrives at «De som står utenfor arbeid og utdanning utgjør en ubrukt arbeidskraftreserve».

Hvordan balanseres perspektivene?

Gjennom intervjuene har vi spurt hvordan rådgiverne i fylkeskommunene forstår folkevekst- og kvalifiseringsperspektivene opp mot hverandre. Her har vi fått høre at man i flere fylker ønsker en fortsatt satsning på både tilflytting og kvalifisering av eksisterende befolkning, og at de to perspektivene ikke nødvendigvis er i konflikt. Samtidig har det blitt fremhevet at man i en del fylker ser en forskyvning mot å prioritere kvalifisering, ettersom tendensene viser at færre kommer til Norge som arbeidsinnvandrere, og at mange av de som kommer som flyktninger har behov for kvalifisering for å få seg jobb. I ett av fylkene ble problemstillingene diskutert ved at det ikke nødvendigvis er tilflytting som er den største utfordringen, men heller tiltak for å sikre at de som allerede bor i kommunene blir boende. For å sikre dette har de ifølge en leder fra en næringsavdeling jobbet med «blilyst og bolyst», der dette «ikke bare handler om innvandrere, men også [andre tilflyttere] som vi ønsker skal bli værende»

Dette synet på befolkningsutviklingen er fremhevet av flere fylkeskommuner, der en tanke ser ut til å være at det ikke nytter å tiltrekke seg mennesker, om man ikke får til å skape gode forutsetninger for at disse skal bli værende. En rådgiver fra en utdanningsavdeling forteller at «Hvis du skal ha vekst, må du ta vare på dine innbyggere først. Det skaper gode rammer for integreringen, man skaper en god kultur – og da ser innflytterne at her er det et godt tilbud». En kobling mellom folketilvekst og

kvalifisering handler dermed om å se disse områdene i sammenheng, ettersom strategier for tilflytting trolig ikke bidrar til en stabil utvikling over tid om tilflytterne flytter fra etter kort tid. Personene i utenforskapet som bor i kommunene kan representerer en arbeidskraftreserve nettopp fordi det finnes indikasjoner på at de vil bo på stedet – ettersom de enda ikke har flyttet, men at det behøves tiltak for at disse blir inkludert i arbeidslivet gjennom kvalifiserings- og inkluderingstiltak.

En rådgiver fra en næringsavdeling oppsummerte balansen mellom kvalifisering og tilflytting ved å fortelle at det er «Ingen motsetning mellom tilflytting og kvalifisering», og at hensynene til perspektivene må sees i sammenheng med tiltak innenfor eksempel næringsutvikling, som støtte til at virksomheter kan etableres i distriktskommunene, og at man dermed forhindrer flytting til de større kommunene.

Hvordan omtales koblingen mellom innvandrere og distriktskommuner i planverket?

I gjennomgangen av planene har vi undersøkt hvordan innvandring og integrering omtales i kontekst av distriktskommuner.

I planstrategiene finner vi at distrikt- og «småkommuneutfordringer» er relativt sjeldent omtalt. Der distrikt er omtalt handler dette ofte om at utfordringer knyttet til endringer i befolkningssammensetningen slår hardest ut i distriktskommuner. En annen relativt ofte omtalt distriktsutfordring handler om bolig, der dette fremheves som en forutsetning for «rekruttering av arbeidskraft, og særlig i distriktene» (Planstrategi, Innlandet). Utfordringen med boliger i distriktene sees i sammenheng med manglende investeringsvilje, altså viljen til å starte med utbygging av nye boliger. I Rogalands planstrategi kommer det frem at «Offentlige og private aktører må samarbeide om kunnskap og løsninger for å sikre boligmangfold i fylkene». Både Telemark og Trøndelag fremhever i sine planstrategier at et samspill mellom by og bygd er avgjørende for å sikre at personer kan bo og jobbe i hele fylket. Trøndelags planstrategi beskriver hvordan «En region i balanse kan forstås som en region hvor ulike samfunnsaktører samhandler til felles beste, hvor naboens suksess er et gode».

Et hovedfunn fra dokumentgjennomgangen er at distrikt og mindre kommuner er relativt sjeldent særskilt omtalt. Problemene man beskriver – som mangel på bolig og arbeidskraft – har i mange sammenhenger en kobling opp mot utfordringene som tematiseres i omtalen av innvandrerbefolkningen. Den eksplisitte koblingen mellom distriktsutfordringer, og utfordringene og mulighetene innvandrerbefolkningen står ovenfor, ser vi imidlertid sjeldent.

Det finnes enkelte eksempler på en slik kobling mellom innvandring og distrikt. I kunnskapsgrunnlaget til Buskerud fremkommer det at mange distriktskommuner har et høyt antall innvandrere som andel av folketallet. Dette omtales imidlertid ikke videre, og i planstrategien til Buskerud er ikke distrikt eksplisitt omtalt. I planstrategien til Vestland omtales innvandrere som del av en større gruppe med fare for å falle «utenfor». Her fremheves fylkeskommunens rolle i å sikre gode mobilitetstilbud, der forskjeller i tilbudene i dag kan « redusere deltakinga for nokre grupper». Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler fremheves i samme plan ved at det må legges til rette for at «innvandrara kan busetje seg, finne arbeid og verte inkluderte i heile fylket».

Utover dette er omtalen av integreringsarbeid og distriktskommuner i liten grad koblet. Det kan være at det er tatt et aktivt valg om å nedprioritere en slik kobling, til fordel for omtaler av andre temaer.

Det kan også komme av at ulike avdelinger og seksjoner i fylkeskommunen jobber med disse områdene, og at man enda ikke har sett disse utfordringene i sammenheng. En rådgiver resonnerer rundt om de har «lykkes i å forankre de nye oppgavene på tvers av [avdelinger i] fylket?», og svarer at «Det er fortsatt mye å hente der. Vi jobber med det fortsatt». Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3 og 6.

Omtale av innvandrere som gruppe i planverket

Hvilke grupper av innvandrere omtales hyppigst i planverket? Det kan bidra til å vise hvilke grupper innsatsen til fylkeskommunen rettes mot.

Samlet ser vi at innvandrere i størst grad omtales som en samlet og generisk gruppe i planverket. Her omtales for eksempel innvandrere som andel av befolkningen i fylkene, og ved at innvandring samlet har bidratt til folkevekst.¹⁰ I omtalen av enkeltgrupper innen innvandrerbefolkningen ser vi at det først og fremst er flyktninger og arbeidsinnvandrere som omtales, mens familie- og utdanningsinnvandrere i liten grad er omtalt.

Flyktninger blir hyppigere omtalt som særskilt gruppe enn arbeidsinnvandrere, og omtales oftest i forbindelse med de lovpålagte oppgavene til kommunene og fylkeskommunene, eller gjennom de særskilte utfordringene denne gruppen har. Dette inkluderer blant annet utfordringer knyttet til levekår og sysselsetting, der flyktninger som gruppe møter sysselsettingsutfordringer i større grad enn arbeidsinnvandrere. I planstrategien fra Telemark står «Kommunene i Telemark har tatt imot og bosatt svært mange flyktninger de siste årene. Det er et mål at innvandrere tidlig skal integreres i samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Manglende integreringer er en viktig årsak til utenforskap» (Planstrategi, Telemark). Integrering innrammet som et offentlig ansvar synes også i Møre og Romsdals kunnskapsgrunnlag for RPS, der de beskriver hvordan det økte antallet flyktninger «påverkar kommunane og fylkeskommunanes tenester» (Kunnskapsgrunnlag til RPS, Møre og Romsdal). I kunnskapsgrunnlaget til planstrategien til Trøndelag balanseres perspektivet, der flyktninger også fremstilles som ressurs i en endret situasjon. Her fremstiller de hvordan en mulighet i fremtiden vil være «Økt arbeidsinnvandring, men også økt inkludering av innvandrerbefolkningen i arbeidslivet».

Flyktninger som innvandringsgruppe tilskrives også utfordringer knyttet til språk og samfunnsdeltakelse som ikke like tydelig fremheves i forbindelse med arbeidsinnvandrere. Dette kan sees i sammenheng med den generelle samfunnsdebatten rundt flyktninger og arbeidsinnvandrere som særskilte innvandringsgrupper, der man i Norge ikke har tilsvarende opplegg som introduksjonsprogram for flyktninger for integrering av arbeidsinnvandrere (NOU 2022:18, 2022, s. 284).

Arbeidsinnvandrere er i hovedsak diskutert gjennom hvordan de bidrar til å møte lokale arbeidskraftsbehov, og hvordan man i dag ser en nedgang i antall arbeidsinnvandrere som kommer til Norge. I Telemark beskriver for eksempel planstrategien hvordan arbeidsinnvandring de siste 20 årene har bidratt til å tette kompetansegapet, og at det ikke «er sikkert at vi kan regne med dette [arbeidsinnvandring] i årene som kommer». Samme tendens beskrives i kunnskapsgrunnlaget til Trøndelags RPS, der de beskriver en «enorm vekst» i antall arbeidsinnvandrere siden 2006, og at det

¹⁰ Vi har ikke identifisert særskilt omtale av familieinnvandrere, utdanningsinnvandrere (studenter) eller norskfødte med innvandrerforeldre i plangjennomgangen, med unntak av familieinnvandrere som inkludert i statistikken over innvandrere i Telemarks kunnskapsgrunnlag.

nå ser ut til at denne vil avta. I møtet med nedgangen i antall arbeidsinnvandrere som kommer diskuteres det i samme kunnskapsgrunnlag hvordan mange «land trenger arbeidskraften selv, og det kan være etiske problemstillinger med å rekruttere fra enkelte land og særlig i samfunnskritiske yrker, som helsepersonell» (Kunnskapsgrunnlag, Trøndelag). Dette er det eneste stedet vi har identifisert der etiske problemstillinger med å rekruttere arbeidskraft diskuteres.

Innvandrere som samlet gruppe omtales som utpekt gruppe i forbindelse med ulike temaer og sammenlignet med befolkningen for øvrig. Dette handler blant annet om at gruppen har lavere valgdeltakelse enn befolkningen for øvrig (Kunnskapsgrunnlag, Innlandet), dårligere tannhelse i snitt enn befolkningen for øvrig (Kunnskapsgrunnlag, Telemark), og oftere del av utenforskapet (Regional planstrategi, Troms). I slike tilfeller diskuteres innvandrerbefolkningens forutsetninger og levemåter altså opp mot befolkningen for øvrig som generisk målestokk, der et implisitt mål ser ut til å være at fylkeskommunen og andre aktører lokalt og regionalt utvikler tiltak som kan bidra til å redusere de identifiserte gapene: Altså redusere urimelige og ikke-selvvalgte forskjeller mellom minoritets- og majoritetsbefolkningen (jfr. IMDi, 2024a, s. 19).

Selv om innvandrere ofte omtales som generisk gruppe, kan måten det skrives om innvandrere antyde at det særlig er personer med fluktbakgrunn som er målgruppen i en del av plandokumentene. I planstrategien fra Rogaland beskrives for eksempel «hvordan fylkeskommunen må bidra til å legge til rette for «effektive og tilpassede opplæringsløp bygget på den enkeltes medbrakte kompetanse». Her står det blant annet at fylkeskommunen vil «bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper og formelle kvalifikasjoner som kan gi deltakelse i arbeidslivet». I planstrategien fra Buskerud beskriver de på sin side hvordan «Innvandrere og andre grupper i befolkningen som er noe underrepresentert i befolkningen i dag kan [...] være en stor ressurs fremover» (Regional planstrategi, Buskerud). I begge eksemplene vil det være rimelig å anta at det ikke er arbeidsinnvandrere som er målgruppen for kvalifisering for å få de inn i arbeidslivet, ettersom de har kommet til Norge for å arbeide. Tall fra IMDi viser at arbeidsinnvandrere i likhet med befolkningen ellers har en sysselsettingsgrad på 78 prosent.¹¹

Integreringsplaner og plan for kvalifisering av innvandrere

Foruten kunnskapsgrunnlag til planstrategiene og planstrategiene selv har vi sett nærmere på to typer planer som går direkte på innvandring og integrering. Den første slike plantypen er integreringsplaner og -strategier i fylkeskommunene. Fra fylkeskommunene i utvalget har vi kun identifisert slike særskilte planer om integrering og/eller inkludering i fire fylker. Den andre plantypen, kvalifiseringsplan for innvandrere, er lovfestet i integreringslovens §4. De fleste fylkeskommunene i utvalget forteller at de enda ikke har vedtatt slike planer, og vi diskuterer derfor arbeidet med hvordan de planlegger å gjøre dette, heller enn innholdet faktiske vedtatte planer.

I det følgende beskriver vi hvordan innvandringshensyn ivaretas i integreringsplaner og -strategier, samt hvordan fylkeskommunene arbeider med den lovpålagte plan for kvalifisering for innvandrere.

¹¹ IMDi (2025, 03. april) *Innvandrere i arbeidslivet*. URL: <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>

Integreringsplaner og -strategier

Vi har identifisert en form for integreringsplan eller -strategi i 4 av de 11 fylkeskommunene i utvalget.

Agder, Innlandet, Rogaland og Trøndelag fylkeskommuner har utarbeidet særskilte planer for integrering og inkludering av innvandrere. Planene gir overordnede beskrivelser for situasjonen i fylkene, og inkluderer mål og tiltak fylkene vil arbeide mot på feltet. To av disse planene – Regional plan for Inkluderende Innlandet og Agders «LIM-plan» handler om inkludering i bred forstand av mange ulike grupper, mens Trøndelag og Rogaland har mer spissede integreringsrelaterte planer/strategier med tiltak for innvandrere og barn av innvandrere.’

Felles for disse planene er at de er langt mer detaljerte i beskrivelsene og i tiltakene, enn det den regionale planstrategien er. Vi finner igjen perspektivene om folkevekst og kvalifisering, men en egen plan gir større rom til å differensiere mellom ulike grupper av innvandrere, og flere konkrete tiltak.

I det følgende går vi kort gjennom innholdet i de fire planene/strategiene for integrering vi har identifisert.

I Agders «Regional plan for Likestilling, inkludering og mangfold», vedtatt i 2015, beskrives det hvordan fylkeskommunen vil ta en aktiv rolle på dette feltet over de neste 12 årene, og i forordet beskrives det hvordan «Fylkeskommunen må gå foran i LIM-arbeidet. Det er vår forpliktelse både i rollen som planmyndighet og samfunnsutvikler, og ikke minst innen tjenestene vi selv har ansvar for, og i egen arbeidsgiverpolitikk» (Utdrag, LIM-plan, Agder fylkeskommune). LIM-planen ble vedtatt gjennom en full planprosess jfr. PBL i 2015, og fra intervjuene har vi hørt at det pågår et arbeid med å revidere denne. Planen lister opp utviklingsmål innen syv temaer som fylkeskommunen skal jobbe med frem mot 2027. Disse inkluderer mangfold, likestilling mellom kjønn, inkluderende arbeidsliv og universell utforming, og handler dermed om inkludering tolket bredt.

I intervju forteller representantene fra Agder at LIM-planen har ført til en opplevelse av at arbeidet de gjør har vært godt forankret.

Planen «Inkluderende Innlandet» ble vedtatt i 2020 og omfatter i likhet med Agders LIM-plan inkludering bredt fortolket, der inkludering av innvandrere utgjør en av flere deler. I planens bakgrunn kommer det frem at den skal bidra til at «Innlandet skal oppleves som et åpent og inkluderende samfunn for alle, både økonomisk, sosialt, kulturelt og etnisk». Dette beskrives i planen under kapitler om kompetanse og livslang læring, arbeidsliv og arbeidsplassutvikling, og lokalsamfunn, møteplasser og kultur. Planen «Inkluderende Innlandet» har i tillegg til beskrivelser av utfordringer og strategier for å imøtekomme disse, et eget handlingsprogram på de tre overordnede områdene. I intervju med rådgivere fra Innlandet kommer det frem at man hadde en diskusjon knyttet til begrepene inkludering og integrering i forbindelse med planarbeidet, der de endte med å bruke inkludering som et bredt begrep, ettersom dette fanger opp mange grupper som av ulike årsaker kan havne «utenfor».

Integreringsstrategi for Rogaland ble vedtatt i september 2024, og skal gi retning innenfor arbeidet med bosetting, utdanning og kvalifisering, arbeid, hverdagsintegrering, og retten til å leve et fritt liv. I strategien vises det til at den skal være «et styringsverktøy for de folkevalgte, et arbeidsverktøy for ansatte i fylkeskommunen og en forventningsavklaring når det gjelder fylkeskommunenes ansvar og oppgaver». Strategien knytter seg opp mot nasjonale og regionale føringer, og det avklares av kvalifiseringsplan for innvandrere – beskrevet i integreringslovens §4 – vil være del av den regionale kompetanseplanen. Strategien beskriver tre overordnede mål på områdene kompetanse, samarbeid

og helhetlig tilnærming, og hovedgrep som skal gjøres for å nå disse målene. Grepene reflekterer en samfunnsrolle der Rogaland både skal oppfylle sine lovpålagte oppgaver, samt være en proaktiv samfunnsaktør som støtter kommunene og aktører i regionen på integreringsfeltet.

I Rogaland beskriver de at integreringsstrategien ble vedtatt rett etter regionreformen, som et grep for å få oversikt over fylkeskommunenes nye oppgaver og ansvar. De forteller at den har vært et nyttig arbeidsverktøy, men at den skal fases ut og ivaretas i det øvrige planverket i forbindelse med en planrevidering.

Temaplan for integrering fra Trøndelag fylkeskommune ble vedtatt i 2023, og viser til hvordan integrering allerede er omtalt i gjeldende strategier, planer og virksomhet, og gir en formulering av tiltak knyttet til fylkeskommunens målsetninger på feltet. Planen inneholder et hovedmål og fire delmål, og beskriver tiltak og aktivitet som skal gjøres for å nå målene. Hovedmålet handler om å skape et bærekraftig og inkluderende Trøndelag, noe som skal oppfylles gjennom delmålene: Flere innvandrere i målrettede kvalifiseringsløp; Bedre hverdagsintegrering for innvandrere; Flere innvandrere i jobb; og Alle innvandrere skal sikres retten til å leve et fritt liv. Knyttet til hvert delmål er det beskrevet en rekke tiltak, som dermed former fylkeskommunens praksis og måten de skal arbeide for å nå disse.

Temaplanen beskrives som avgrenset til de områdene som er direkte «underlagt fylkestinget i Trøndelag», og dermed den delen av utfordringsbildet som fylkeskommunen kan påvirke. Temaplanen blir fra en rådgiver i Trøndelag omtalt som å ha være et «viktig verktøy for å sørge for at det [integrering] blir et gjennomgående tema».

Integrering skal ofte ivaretas «på tvers» i planer og strategier

Fra intervjuene og arbeidsmøtene har det kommet frem at mange av fylkeskommunene har tatt et aktivt valg om å ikke utvikle egne planer eller strategier knyttet til integrering, ettersom de planlegger å ivareta dette hensynet på tvers av andre planer. En årsak til dette er en tanke om at integrering er et felt som går på tvers av flere samfunnsområder, og at det derfor vil være bedre å forankre integreringsperspektivet direkte i planer som handler om kvalifisering, nærings, samferdsel med mer, heller enn å lage særskilte planer for integrering.

En rådgiver tilknyttet næringsseksjonen fortalte hvordan «Vi integrerer integrering i utviklingsarbeidet her. Vi tar hensyn til det der vi kan, utnytter synergier når vi kan – heller enn det å lage spesifikke integreringsstrategier til en spesifikk gjeng som jobber med integrering». Andre fylkeskommuner har også omtalt dette hensynet, der målet både er å begrense det totale antallet planer man har i fylkeskommunen, samtidig som planene som de faktisk utarbeider skal inkludere integrering og andre relevante samfunnsutfordringer.

I vår plangjennomgang fant vi at ytterst få andre planer har eksplisitte omtaler av innvandrere eller integrering. Dermed vurderer vi at perspektivet ivaretas på tvers i planer og strategier som er under utarbeidelse (som i tilfellet Rogaland), eller at det handler om å ivareta viktige integreringsperspektiver «mellom linjene»: en fylkeskommune skal eksempelvis arbeide med å inkludere alle grupper som er utenfor arbeidslivet, uten at en omtaler enkeltgrupper spesifikt på plan-nivå. En annen fylkeskommune skal arbeide med et desentralisert kompetansetilbud for voksne, uten at en omtaler under-målgrupper spesifikt på plan-nivå.

I løpet av undersøkelsen har spørsmålet om hvilke fordeler og ulemper det å faktisk ha en særskilt plan eller strategi for integrering medfører blitt stilt. Blant de som har utarbeidet en slik plan kommer det frem at dette kan ha medvirket til at de har ett konkret dokument med tiltak de kan arbeide utfra. Forankringen av integrering i særskilt plan omtales av en rådgiver med en slik plan som å være nyttig ettersom det tydeliggjør arbeidet som gjøres på feltet. Rådgiveren omtaler dette som å være «forvaltningsmessig nyttig», ettersom de får fulgt opp sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse på en god måte.

Kvalifiseringsplan for innvandrere

Med ny integreringslov fikk fylkeskommunene ansvar for å utvikle regionale kvalifiseringsplaner for innvandrere. I en tidligere rapport kommer det frem at mange fylkeskommuner har valgt å legge denne kvalifiseringsplanen inn i andre overordnede kvalifiseringsplaner eller kompetansestrategier (Tyldum et al., 2024, s. 100). Muligheten til å legge kvalifiseringsplanen for innvandrere inn i regionale kompetanseplaner er beskrevet i forarbeidene til integreringsloven (Prop. 89 L, 2019-2020, s. 47). Fylkeskommunene er med andre ord pålagt å lage en slik plan, men har stor frihet i å velge hvordan den skal utformes og hvorvidt den skal være del av en overordnet regional kompetansestrategi, eller et særskilt dokument.

Blant utvalget finner vi at de fleste fylkeskommunene ikke enda har vedtatt en kvalifiseringsplan for innvandrere, men at denne mest trolig vil bli inkludert som del av den regionale kompetansestrategien. Syv av de elleve fylkeskommunene har (3) eller planlegger (4) å inkludere kvalifiseringsplanen for innvandrere i regional kompetansestrategi. I ett av fylkene forstår vi det slik at de planlegger å lage en særskilt plan for kvalifisering av innvandrere, mens arbeidet med planen fremstår som uavklart i tre av fylkene. Fylkene vi har identifisert som «uavklart» (4) preges av nylige oppløsninger og flere (på datainnsamlingstidspunktet) pågående eller planlagte planprosesser.

Arbeidet med kvalifiseringsplan og hvor denne skal ligge har av deltakerne i undersøkelsen blitt rammet inn på to måter. De fleste fylkene ser ut til å følge en strategi der innvandreres kvalifisering behandles på lik linje med kvalifisering av befolkningen ellers. Dette har blitt begrunnet med at innvandrerbefolkningen er en vel så heterogen gruppe som befolkningen ellers, og at særskilte planer og strategier for denne gruppen dermed ikke ville blitt tilstrekkelig treffsikre. Dette har ført til at mange velger å legge den lovpålagte kvalifiseringsplanen til den «generelle» regionale kompetansestrategien. Hensynet til forenkling av fylkeskommunenes planverk har også blitt fremhevet som en faktor som påvirker hvordan kvalifiseringsplan for innvandrere utarbeides. Årsaken til ønsket om færre planer i fylkeskommunene har blitt forklart som en bestilling fra politikere, der en rådgiver argumenterte for at den tiltenkte effekten er at planene skal bli mer helhetlige og tverrfaglige. Hvorvidt et mindre omfattende planverk fører til mer tverrfaglig og helhetlig arbeid er en interessant antagelse, som bør utforskes videre ved en senere anledning.

Den andre måten, som kun er omtalt av ett fylke, er å utarbeide en særskilt plan eller strategi for kvalifisering av innvandrere. I dette fylket forteller de at denne planen vil være underlagt den regionale planen for inkludering, og at de ønsker å ha tiltak for arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere som målgruppe i tillegg til flyktninger.

Planenes betydning for fylkeskommunenes arbeid

Regional planlegging handler om å enes om en nåsituasjon, samtidig som man staker ut veien for en ønsket situasjon i fremtiden (Hartmann, 2012). I dette kapittelet har vi sett på hvordan kunnskapsgrunnlagene til fylkeskommunenes planstrategier utarbeides, samt nærmere på innholdet i kunnskapsgrunnlagene, regional planstrategi og andre relevante planer og strategier. I denne delen skal vi se nærmere på hvordan de fylkeskommunalt ansatte selv oppfatter at planene de jobber med utgangspunkt i påvirker deres arbeidshverdag.

Planene bidrag til fylkeskommunens arbeid på integreringsfeltet kan grovt kategoriseres på to overordnede måter.

- ◆ For det første gir planene de fylkeskommunalt ansatte et mandat og et ansvar fra Fylkestinget.
- ◆ For det andre skal planprosessen, der kommuner og andre aktører skal medvirke i utviklingen av planer, bidra til å forankre arbeidet som skal gjøres i samarbeid med eksterne aktører.

Blant de ansatte henvises det i intervjuene stadig til viktigheten av at prioriteringer er forankret i plan, der de i ett fylke forteller at de har brukt et handlingsrom hvor politikerne har vært interessert til å få forankret integrering og inkludering på tvers av flere planer. Rådgiveren forteller at «Når det er planfestet, har vi forankringa vi kan bruke til arbeidet senere». Forankring i planverket ble av en annen rådgiver løftet frem som første steg på veien mot arbeidet de i fylket skal gjøre med integrering, der forankringen bidrar til at de som arbeider spesifikt med integrering kan vise til at området har blitt prioritert i fylket. Dette gir et utgangspunkt for «at de som jobber i næring ser hvor viktig innvandring og integrering er for deres utfordringer. De som ikke jobber med integrering, må skjønne det».

Godt planarbeid blir på denne måten en del av arbeidet med og praksis for å forankre integrering som et fylkeskommunalt område på tvers av fagområder og sektorer.

Overgangen fra planverk til praksis ble av en rådgiver forklart ved hvordan de gjennom å få med integrering som satsningsområde i regional planstrategi har bidratt til å «sette politisk retning og fokus». Dette bidrar til at fylkeskommunen i større grad forplikter seg, og at de som jobber i fylkeskommunal forvaltning kan forvente å bli prioritert på områdene som er forankret i planen. I en fylkeskommune der de uttaler at de har slitt med å etablere integreringsansvaret, og i dag derfor hovedsakelig jobber med integrering gjennom prosjektarbeid, fortalte en rådgiver på integreringsområdet hvordan «Det er ingen tvil om at vi må få integrering bedre forankret i våre planer og handlingsplaner. Man nevner at det er viktig, men jeg har tidligere savnet mer konkrete tiltak». For rådgiverne som arbeider med integrering kan manglende forankring i planverket bidra til at man ikke er enig om retning og virkemidlene for å nå definerte mål være begrensende.

Informantene vi har snakket med har noe ulike oppfatninger av hvor mye man skal jobbe med planer, der en uttaler at «Det er ikke på fylkeshuset folk bor – en må gjøre noe annet enn å lage regionale planer». Utsagnet setter diskusjonen om planenes viktighet på spissen, der rådgiverens poeng er at fylkeskommunen må gjøre mer enn å sitte på kontoret og lage planer om de skal oppfylle sitt lovpålagte ansvar for det regionale integreringsarbeidet. Utarbeidelse av planer og forankring av hva fylkeskommunen skal gjøre på feltet er med andre ord viktig, men likeså viktig er konsekvensene for det praktiske arbeidet – som diskuteres nærmere over de neste kapitlene.

Den andre betydningen våre informanter er opptatt av ved planarbeidet, er at arbeidet med en plan som regional planstrategi eller andre planer etter plan- og bygningsloven innebærer mye utadretta virksomhet. Det skal være «en arena for dialog og medvirkning», som en informant uttrykte det, der kommuner og andre aktører i regionen får gitt innspill til kunnskapsgrunnlag og planstrategi både underveis og på høring. Arbeidet med regional planstrategi og andre planer er dermed i seg selv en anledning for å samkjøre forståelsen av utfordringsbildet og prioriterte satsingsområder i regionen.

Forankring av integrering og inkludering i de fylkeskommunale planene fremstår samlet som en viktig forutsetning i mange av fylkeskommunene for arbeidet de skal gjøre på feltet. Det viktigste det gjør for informantene vi har snakket med i denne undersøkelsen er å skape legitimitet rundt at integrering som fagområde er noe fylkeskommunen skal satse på og jobbe med, både internt og eksternt.

Vi ser allikevel at det ikke er slik at forankring i planverket automatisk fører til at integrering gjennomsyrrer alle fylkeskommunenes avdelinger, slik flere har uttrykt et ønske om. Som vi vil vise i kommende kapittel, handler dette blant annet om måten fylkeskommunene er organisert, og i hvilken grad man evner å skape tverrfaglige samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner. Etter å ha forankret en prioritering i plan må fylkeskommunens integreringsarbeid gjennom en prosess som inkluderer organisering, samarbeid og tiltak, før det kan gi resultater i tråd med målene definert i planverket.

Kapitteloppsummering

I dette kapittelet har vi drøftet problemstillingene om hvordan innvandring, integrering og inkludering omtales i fylkeskommunale planer, hvordan kunnskapsgrunnlagene for planene utarbeides, og hvordan distriktskommuner hensyntas i planene for integreringsarbeidet. Kapittelet har tatt utgangspunkt i fylkeskommunale planer og strategier som data.

Vi identifiserte at innvandring og integrering var tema i regionale planstrategier, integreringsplaner og -strategier, kompetanse- og kvalifiseringsplaner, samt enkelte næringsplaner og andre planer.

Vi identifiserte to trender i hvordan innvandring og integrering ivaretas i planene:

Folkevekstperspektivet og kvalifiseringsperspektivet. Et folkevekstperspektiv ser på innvandring fra ulike grupper som en viktig kilde til folkevekst. Med et kvalifiseringsperspektiv legges det større vekt på å kvalifisere personer som i dag står utenfor arbeid til deltakelse på arbeidsmarkedet. Dette inkluderer eksplisitte omtaler av innvandrere.

De to overordnede trendene viser til innvandrere som ressurs i fylkene på to ulike, men komplementære måter. De fleste fylkene viser til og ønsker å arbeide med både tilflytting og kvalifisering. Den samlede motivasjonen ser ut til å handle om å sikre tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft i kommunene. Særlig kvalifisering av innvandrere utenfor arbeidslivet – kvalifiseringsperspektivet – omtales på både individ- og samfunnsnivå. Det fremheves at kvalifisering til arbeid er gunstig for den enkeltes integrering og økonomiske selvstendighet i samfunnet. Samtidig kan kvalifisering føre til at man møter arbeidslivets behov, og der de som blir inkludert bidrar til kommunene gjennom skatteinntekter, som igjen kan sørge for å opprettholde lokal tjenesteproduksjon.

I omtalen av enkeltgrupper innen innvandrerbefolkningen ser vi at det først og fremst er flyktninger og arbeidsinnvandrere som omtales, mens familie- og utdanningsinnvandrere i liten grad er omtalt.

Flyktninger er hyppigst omtalt, og det er i hovedsak denne gruppen som omtales i forbindelse med tiltak.

Vi finner få tilfeller av eksplisitte koblinger mellom distriktsutfordringer og planer for integreringsarbeidet. Utfordringer som boligmangel og mangel på arbeidskraft i distriktene omtales, men sees sjeldent direkte i sammenheng med integreringsperspektiver.

For de ansatte i fylkeskommune er planene oftest omtalt som nyttige verktøy som sørger for at de har forankring og retning i arbeidet de skal gjøres. Særlig planer etter PBL er også et svært nyttig verktøy i å forankre kunnskap og tiltak hos kommuner og andre aktører i regionen.

Det er et mindretall av fylkeskommunene – fire av elleve – som har utviklet egne planer for integrering, mangfold og lignende. De fleste fylkeskommunene – sju av elleve – har inkludert plan for kvalifisering av innvandrere i fylkeskommunenes overordnede kompetanseplaner eller -strategier. Dette blir begrunnet med at man i flere fylkeskommuner har en strategi om å begrense omfanget av planer. Det er dermed å foretrekke å inkludere integrering i det øvrige planverket, heller enn å lage særskilte planer. Dette er en del av en tilnærming der flere fylkeskommuner ser ut til å ønske at disse områdene skal være en integrert del av arbeidet til alle relevante deler av fylkeskommunen, heller enn å være et arbeidsområde som «kun» arbeides med av de som har et særskilt ansvar for integrering.

Dette er et utgangspunkt for fylkeskommunenes arbeid med integrering i praksis, som presenteres i de neste tre kapitlene.

3. Organisering og samarbeid

I dette kapittelet ser vi nærmere på intern og ekstern organisering av fylkeskommunens integreringsarbeid. Vi finner at fylkeskommunene i hovedsak har organisert integreringsarbeidet med en til tre sentrale fagkoordinatorer som arbeider 100 % med integrering. Disse koordinatorene samarbeider med kolleger på andre områder i organisasjonen med et delansvar for integrering på sine områder. Formaliseringen av denne matrisestrukturen varierer, og arbeidet internt med å få integreringsperspektiv inn på andre fagområder er for mange krevende.

Eksterne samarbeid flyter i hovedsak godt, og er gjerne organisert i dels faste møteplasser knyttet til spesifikke integreringsoppgaver, og dels prosjektorganiserte samarbeid. Fylkeskommunen tar ofte en rolle som koordinerende nettverksaktør. Det er få eksplisitte distriktshensyn å spore i samarbeidene.

I forrige kapittel viste vi hvordan integrering av innvandrere og inkludering som et mer omfattende begrep er omtalt i planverket. Fylkeskommunene har i sine planer strategier og tiltak for å tiltrekke seg mennesker og sikre fortsatt vekst. De har også strategier for å dempe konsekvensene av demografiske endringer og redusert tilgang på arbeidskraft med kvalifiserings- og integreringstiltak. Vi viste at det finnes variasjoner mellom fylkene i hvilken grad de har formalisert tydelige mål og virkemidler for arbeidet de skal gjøre på integreringsfeltet, der kun et fåtall av fylkene har laget særskilte planer for dette.

Hvordan følger fylkeskommunene opp disse målsetningene beskrevet i planverket opp med organisatoriske virkemidler? I dette kapittelet ser på hvordan fylkeskommunen organiserer arbeidet med integrering, hvordan det samarbeides internt på tvers av avdelinger og fagområder, hvem som er sentrale eksterne samarbeidspartnere for integreringsrelaterte målsettinger, hvilken rolle fylkeskommunen har i disse samarbeidene, og om distriktskommuner er særlig hensyntatt når det kommer til utforming av organisering og samarbeid.

I det følgende ser vi først nærmere den interne organiseringen av fylkeskommunenes arbeid med integreringsoppgavene, før vi så går inn på organiseringsforhold rundt eksterne samarbeid.

Intern organisering

Fem av de elleve fylkeskommunene i undersøkelsen har én dedikert ressurs som arbeider særskilt med integrering, mens de seks øvrige har to eller flere rådgivere. Ingen har organisert integreringsarbeidet i en separat seksjon. I stedet er det valgt en rekke andre organisatoriske løsninger.

Intervjuene, og organisasjonskartene, viser at det finnes nesten like mange måter å formelt organisere integreringsarbeidet i fylkeskommunen på, som det finnes fylkeskommuner.¹²Sju av de elleve fylkeskommunene i utvalget har organisert arbeidet med integreringsoppgaver i avdelinger tilknyttet kompetanse, mens fire er tilknyttet avdelinger som har å gjøre med kultur, folkehelse eller samfunn. I to fylkeskommuner, der man nå er i en omorganiseringsspross, hørte vi på intervjuetidspunktet at integreringsansvaret trolig vil flyttes til næringsavdelingen. I to andre har integreringsoppgavene nylig blitt flyttet fra næring til kompetanseavdelingen.

Det er altså store forskjeller i organisasjonskartene i fylkeskommunene. Vi har ingen tydelige indikasjoner på at organisering i en type avdeling – det være seg kompetanse, næring eller samfunn – gir identifiserbare forskjeller i hvor godt integreringsarbeidet er forankret på tvers av fagområder og avdelinger i fylkeskommunen. En rådgiver fortalte at det å være organisert sammen med kompetanse ga lettere tilgang til sentrale medarbeidere på kvalifiseringsområdet, som vedkommende så som nyttig. For en annen rådgiver var organiseringen sammen med kompetanse i større grad opplevd som en ulempe, ettersom det betydde at deres felles leder hadde oppmerksomheten først og fremst rettet mot videregående skole og spørsmål som skolestruktur, og lite anledning til å prioritere integreringsspørsmål. En siste rådgiver fortalte at de først hadde vært organisert under næring, og senere under utdanning, men at: «Slik jeg ser det er det ikke stor forskjell».

Matriseorganisering og økt formalisering

Fylkeskommunene sitter samlet på en rekke ressurser som *kan* brukes inn mot integrering. Samtlige informanter peker på potensialet som ligger i at fylkeskommunenes øvrige tjenesteapparat –blant annet innen kvalifisering, samferdsel og folkehelse – etter regionreformen kan utnyttes bedre og mer helhetlig som del av det regionale integreringsarbeidet og for å støtte utviklingsarbeid. En rådgiver på integreringsfeltet oppsummerte dette på følgende vis:

Det er viktig for oss å se på integreringsarbeidet i lys av utviklingsutfordringene i fylket. Integrering er et viktig virkemiddel i samfunnsutviklingsarbeidet. Når vi får det til å henge sammen, med å bruke integreringsfeltet til å arbeide med næringsutvikling, arbeidskraft, og motvirke befolkningsnedgang, da vil det kunne gi en positiv virkning for disse målene. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

En rådgiver som arbeider med planlegging fortalte hvordan «En må jobbe med dette [integrering] tverrfaglig, ikke som en silo ved siden av andre siloer». I tråd med dette har de fleste fylkeskommunene lagt opp til en strategi der målet er at integreringsarbeidet skal gjennomsyre de ulike etatene og områdene fylkeskommunen har ansvar for.

I tillegg til behovet for tverrfaglig arbeidet, fremhever rådgiverne med ansvar for integreringsområdet at samarbeid med andre avdelinger helt sentral av ressurs hensyn. Det er få dedikerte personer og midler til spesifikt integreringsarbeid. En rådgiver utdyper hvordan dette preger arbeidet til vedkommende: «I dag på integreringsområde har vi få midler og er avhengige av godt samarbeid med

¹² Navnet på avdelingene og seksjonene, områdene eller etatene, varierer stort mellom fylkene, og det er dermed vanskelig å gjengi et generisk organisasjonskart. I vår omtale tar vi generelt utgangspunkt i at de fleste fylkeskommuner har overordnede avdelinger (noen ganger kalt områder eller etater), knyttet til for eksempel kompetanse eller næring, og underliggende seksjoner som for eksempel kan hete «Tilbud og integrering».

næring, plan og samfunn og alle seksjoner [...]. Det er begrensede midler, vi [på integreringsområde] kan tilby kompetanse og koordinere [de andre seksjonene]».

Arbeidet på tvers skjer gjennom ulike former for matriseorganisering.¹³ Dette kan i noen tilfeller bety at rådgiverne som arbeider med integrering er tett på arbeidet som gjøres i de ulike avdelingene, men skjer helst ved at man i tillegg til en koordinator eller et kjerneteam har personer i ulike avdelinger som har et mindre delansvar for integrering innenfor sitt område.

Det er særlig deltakere med avdelingsbakgrunn fra kompetanse, folkehelse, næring, kultur og plan eller utviklingsavdelinger som nevnes blant de mest sentrale partnerne. Samferdsel, tannhelse og drift nevnes sjeldnere, og trekkes i større grad inn ved behov. Mange av informantene nevner eksempler på at de har fått til tiltak i samarbeid med andre avdelinger gjennom å jobbe tett sammen i disse gruppene, som for eksempel egne satsinger for papirløse, bistand til kommunene med næringsutviklingsprosesser, antirasistisk arbeid, tilskudd til frivilligheten, eller målretting av kompetansehevingsmidler mot grupper av innvandrere. De fleste av eksemplene som nevnes i denne rapporten, vil være resultater av arbeid på tvers.

Hvordan ulike fylkeskommuner praktiserer disse tverrfaglige samarbeidsformene varierer mye. Flere av informantene peker på svakheter ved en mer uformell organisering: Selv om det gir fleksibilitet, blir det over tid for personavhengig og sårbart for skiftende prioriteringer.

Mer formell organisering sees som en måte å adressere disse utfordringene på. Vi observerer en tendens i retning av sterkere grad av formalisering av integreringsoppgavene, med tydeligere oppgaver og rapporteringslinjer til egne ledergrupper. Ledergruppene består da gjerne av ledere fra flere ulike relevante avdelinger. Disse mer formelle strukturene erstatter de mer uformelle interne faggruppene som var mer utbredt i de første årene.

Internt samarbeid og intern forankring

De fleste rådgiverne vi snakket med gir uttrykk for at man enda ikke har evnet å forankre viktigheten av å jobbe med integrering fullt ut på tvers av fagområder og sektorer i fylkeskommunen. En rådgiver, med bakgrunn i IMDi, forteller hvordan fylkeskommunen «Kan ha veldig gode intensjoner knyttet til integrering, men så er det noe med å gå fra intensjon til å faktisk jobbe med det». Rådgiveren forteller videre at integrering:

... må satses på, samfunnsutviklerrollen med integreringsperspektivet i bakhodet må sees på som del av den tjenesten som utvikles. Overordnede planer er en ting, men noe annet på saksbehandlernivå. Hvordan jobber vi internt i arbeidsgruppa, og hvordan kan vi utvikle mer. For å svare på utfordringene må de ulike vinklingene og perspektivene i ulike fylkeskommunale seksjoner sees i sammenheng. [...] Her har vi fortsatt enn jobb å gjøre. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune).

¹³ Matriseorganisering er en organisasjonsstruktur der ansvarslinjene går i minst to retninger, og gjerne vertikalt og horisontalt. En rådgiver kan dermed både jobbe med ansvar fordelt vertikalt av sin leder (f.eks. næringsutvikling, planarbeid eller utdanning), samtidig som hen jobber med integreringsoppgaver som går på tvers av avdelinger og seksjoner horisontalt. En kan skille mellom svake matriser uten tydelig ledelse og med felles koordinering, og sterkere matriser med egne ledere og koordinatører ansvarlig for de horisontale linjene (Rolstadås, 2024).

Flere informanter trekker fram at det er vanskelig å sikre forankring i andre avdelinger, og at avstanden mellom ulike avdelinger oppfattes som lang. I vår datainnsamling har vi fått mer generelle vurderinger av dette, og få konkrete eksempler på samarbeid som ikke har fungert eller ikke blitt etablert. En leder på integreringsområdet forteller hvordan «vi bosetter i distriktskommuner, der er det ikke kollektivtransport, og det fungerer jo ikke. Så da går vi til samferdselsavdelinga i fylkeskommunen, men de har sine egne budsjetter og ingen midler til integreringshensyn». Liknende eksempler nevnes av et annet fylke om samarbeidet med opplæringsavdelinga. Opplæringsavdelinga oppleves å ha fokus på videregående opplæring for unge, og i liten grad ha tatt inn over seg målgruppa voksne innvandrere.

For flere av fylkeskommunene har omorganisering preget store deler av perioden fra 2020 og framover, og dette oppgis av enkelte informanter som årsak til at forankringsarbeidet fortsatt pågår. Det er allikevel flere fylkeskommuner som ikke har gjennomgått slike sammenslåings- og oppsplittingsprosesser som også oppgir utfordringer med å få forankret integrering som fylkeskommunalt ansvarsområde internt. Omorganisering ser dermed ut til å kun være deler av forklaringen.

Vår generelle tolkning er at våre informanter opplever andre avdelinger som «lite påkoblet», og lite opptatt av integrering og innvandrere i sine arbeidsoppgaver – gjerne av hensyn til budsjetter og politiske prioriteringer. Dette påvirker samarbeid og organisering internt ved at det å ta initiativ til arbeid og passe på at integreringsperspektivet blir husket, i stor grad overlates til fagkoordinatorer for integrering.

Dette gir et sammensatt bilde: På den ene siden er det positive utviklingstrekk i retning av mer formalisert samarbeid på tvers av fagavdelinger og sektorer, både på rådgiver- og ledernivå. På den andre siden uttrykker mange av informantene at det fortsatt er mulige gevinster å hente ved å forankre integreringsperspektivet mer på tvers av fagområder. Vi kommer tilbake til spørsmålet om forankring av integreringsfeltet i kapittel 6.

Tjenester i egenregi: Likestilt arbeidsliv

Organisering av leveranse av varer og tjenester i egenregi er et organisatorisk virkemiddel. For fylkeskommunene involverer dette mange ulike tjenester, som bl.a. utdanning og samferdsel. En annen tjeneste er Likestilt arbeidsliv, en sertifiseringsordning for offentlige og private virksomheter som leveres av Agder fylkeskommune.

Ordningen eies av Agder fylkeskommune, og ble etablert i 2018. Det er en sertifiseringsordning for virksomheter i arbeidsmetodikk for likestilling, inkludering og mangfold på arbeidsplassen. Visjonen er et «norsk arbeidsliv med likeverdig behandling, likeverdige rettigheter og muligheter for alle» (Agder fylkeskommune, udatert). Sertifiseringen består blant annet av at virksomheten kartlegger seg selv på ulike innsatsområder, utvikler forbedringstiltak og rapporterer til sertifisør. Fylkeskommunene i Agder, Trøndelag, Vestland og Innlandet er en del av Likestilt arbeidsliv, sammen med kommuner, offentlige etater, private bedrifter og ideelle organisasjoner (Agder fylkeskommune, udatert). Følgforskning og evaluering fra pilotperioden 2016-2018 viser at kriteriene i standarden oppleves relevante av ulike arbeidsgivere og er basert på faglige innspill (Aust-Agder fylkeskommune & Vest-Agder fylkeskommune, 2018; Jensen & Strand, 2018).

Informantene våre trekker frem at fylkeskommunen gjennom å sertifisere egen virksomhet legger et svært godt grunnlag for å arbeide med integrering og inkludering i egen virksomhet. Dette gjelder først og fremst for fylkeskommunen som arbeidsgiver og inkludering av enkeltpersoner. Våre informanter peker på at det også kan bidra til å gjøre et inkluderingsperspektiv til en naturlig del av arbeidet på tvers av fagavdelingene i fylkeskommunen, og til en forventning i møte med eksterne.

Videre peker informantene på at fylkeskommunen som sertifiseringsaktør blir en viktig ressurs for arbeidsgivere i sin region som ønsker å arbeide mer inkluderende.

Dette skjer både gjennom sertifiseringen og gjennom nettverket for kunnskapsdeling de har etablert for sertifiserte virksomheter. Dette inkluderer også små distriktskommuner som Kvinesdal, Iveland og Froland kommune. Dette gir da fylkeskommunen gjennom Likestilt arbeidsliv en arena til å bidra direkte med bistand til f.eks. mangfoldsrekruttering og tilrettelegging for et inkluderende arbeidsmiljø for disse kommunene.

Innlandet fylkeskommune arbeider siden 2023 også med å fremme sertifiseringsordningen i sitt fylke.

Eksterne samarbeid

Alle fylkeskommunene har tette samarbeid med en rekke eksterne aktører på integreringsfeltet. Blant fylkene vi har snakket med har særlig kommunene, NAV lokalt og regionalt, Statsforvalteren, næringslivsaktører (inkludert bedrifter, næringshager m.m.) og RVTS blitt fremhevet som sentrale samarbeidspartnere.

Mange eksterne samarbeid flyter godt

Vi finner et skille mellom faste samarbeidsstrukturer og prosjektbaserte samarbeid. De faste samarbeidene er gjerne organisert rundt fylkenes faste oppgaver. De prosjektbaserte samarbeidene har sitt utspring i ulike tildelinger og prosjekter.

Mange av de rådgiverne vi har snakket med gir uttrykk for at eksterne samarbeid med aktører som arbeider innenfor samme område som de selv arbeider med går godt. I ett av fylkene gir en representant uttrykk for at de eksterne samarbeidene ofte kan oppleves enklere enn samarbeidet internt i fylkeskommunen:

Vi samarbeider godt med statsforvalteren og Husbanken ... Det er forholdsvis få personer i kontakt, så det gjør det enklere, det er enklere enn å forholde seg til de hundrevis av personene som sitter på fylkeshuset [...] Det går ikke på de enkeltes vilje, men på systemet. Man har for mye å gjøre, og det blir vanskelig å jobbe for synergier på tvers. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

Det er ikke overraskende at det er lettere å arbeide med noen som har tilstøtende arbeidsoppgaver og interessefelt eksternt, enn med andre internt i fylkeskommunen som jobber på tilsynelatende veldig forskjellige fagområder.

Grunnen til at samarbeidet eksternt ser ut til å flyte lettere enn samarbeidet internt ble av en rådgiver forklart ved at samarbeidspartene ofte har jobbet med integrering lenge, og dermed har tydeligere forventninger av hva som skal komme ut av samarbeidet. En rådgiver forklarte dette ved å si at: «De eksterne har gjerne hatt integrering som fag lenge, og det har ikke de interne. For den interne administrasjonen er integrering et nytt fag, og da tar det tid å se den rollen som den andre [internt] har». For enkelte rådgivere blir resultatet dermed at samarbeidspartene lettere klarer å identifisere fylkeskommunenes rolle på integreringsfeltet, enn det som er tilfellet blant ulike avdelinger internt i fylkeskommunen.

Samarbeid med kommunene

Kommunene fremheves gjennomgående som fylkeskommunens viktigste samarbeidspartner på integreringsfeltet. En rådgiver fortalte at «Integrering skjer i kommunene, og derfor blir kommunene vår viktigste samarbeidspartner». Utsagnet kan forstås som at fylkeskommunene har en rolle som tilrettelegger, og har en sekundærrolle til arbeidet som skjer i de kommunale førstelinjetjenestene.

Konkret samarbeides det om en rekke ulike temaer. På mange måter handler størsteparten av denne rapporten om fylkeskommunens samarbeid med kommunene. Grovt sett følger samarbeidet to spor, der det ene sporet handler om fylkenes og kommunenes lovpålagte oppgaver (som fylkeskommunens

bosettingsanbefaling), mens det andre sporet handler om fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler (for eksempel rådgivning om næringsutvikling, integrering og annen lokal utvikling).

På integreringsområdet er et viktig samarbeidsforum den årlige dialogen mellom fylke og kommune i forbindelse med fylkeskommunens arbeid med å anbefale hvor mange flyktninger hver enkelt kommune skal bosette. Dette er en arena hvor også en rekke andre temaer relatert til integrering tas opp. Videre skjer samarbeidet som en nærmest kontinuerlig dialog der fylkeskommunen inntar roller som nettverksaktør, veileder og koordinator av aktivitet (jf. kapittel 4), forvalter av tilskuddsmidler, og partner i ulike satsinger (jf. kapittel 5).

I datainnsamlingen har vi fått høre hvordan regionreformen i mange tilfeller har ført til at fylkeskommunen i dag har et tettere forhold til voksenopplæringen og flyktningetjenesten i de fleste av kommunene enn tidligere. Dette forholdet er også blitt ytterligere styrket i kjølvannet av invasjonen av Ukraina, som førte til at de aller fleste norske kommuner fra 2022 har bosatt flyktninger. Her ser det også ut til at et tettere samarbeid rundt bosetting av flyktninger, har medført at det også blir en åpning for å samarbeide om andre integreringsrelaterte spørsmål og om samfunnsutvikling.

Som vi vil komme tilbake til i kapittel 4, har våre informanter i fylkeskommunen en generell oppfatning av at fylkeskommunens rolle og innsats som samfunnsutvikler bør formes ut fra kommunenes behov. En rådgiver med ansvar for integrering forteller hvordan de begynner «på gulvet» der kommunene selv skal få fortelle hvor skoen trykker. «For å drive samfunnsutvikling må vi vite hva de gjør og hva de trenger», forteller rådgiveren videre, «Det er det viktigste i vår rolle, at vi bidrar i utviklinga for de som er tettere på integreringsarbeidet enn oss».

Gjennom undersøkelsen fremhever flere rådgivere at det er viktig for fylkeskommunen å være bevisst sin rolle, der de ikke skal tilnærme seg kommunene med en holdning hvor de vet best og instruerer kommunene i hvordan ting skal gjøres. I stedet blir fylkeskommunens rolle blant annet å bidra med kunnskap og prosesskompetanse, og vise kommunene ulike muligheter.

Samarbeid med regionale og nasjonale aktører

I tillegg til samarbeidet med kommunene og IMDi i forbindelse med bosetting (som diskuteres i kapittel 6), har Nav fylke, statsforvalteren, RVTS, UDI, KS, Husbanken og andre regionale statlige aktører blitt trukket frem som viktige samarbeidsaktører. Omfanget og strukturen på samarbeidet med de ulike aktørene er diskutert i ulik grad av ulike informanter. Noen har blitt nevnt i forbifarten, mens andre samarbeid er mer utfyllende diskutert. Vi presenterer her kort samarbeidet med et utvalg regionale og nasjonale aktører.

Samarbeidet med Nav på fylkesnivå har blitt trukket frem som viktig av flere, og i ett fylke omtaler de samarbeidet som en suksessfaktor. Et eksempel på dette samarbeidet er hvordan fylkeskommunene og Nav jobber sammen om karriereveiledning og kvalifiseringsmuligheter, der aktørene blant annet nå jobber tettere sammen om opplæring på videregående nivå enn tidligere (Svanæs et al., 2025). Dette har blitt trukket frem som særlig viktig for flyktninger, ettersom Nav har økonomiske virkemidler som muliggjør slik opplæring. Samarbeid om strukturer for å sikre kvalifisering for innvandrere utenfor arbeidslivet på regionalt nivå er et eksempel på hvordan integreringsarbeid forutsetter samlet innsats på tvers av offentlige virksomheter. Samarbeidet med Nav blir av de fleste trukket frem som velfungerende.

Samarbeidet med Statsforvalteren har blitt fremhevet som viktig, ikke minst fordi disse innehar en rolle som kan tolkes som ganske lik fylkeskommunens rolle av mange kommuner. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom hvordan flere fylkeskommuner har etablert jevnliges kontaktpunkter med statsforvalteren for å avklare ansvar og samkjøre kommunikasjonen ut mot kommunene. Gjennom samarbeidene med Statsforvalteren forteller flere rådgivere videre at de jobber med å etablere arenaer for å diskutere integreringsfaglige spørsmål. På slike arenaer møtes fylkeskommunen, Statsforvalter og andre samarbeidsaktører for å informere om hva de jobber med, og hvordan de kan samarbeide. Ett fylke forteller at de også har seminarer for kommunene hvor de inviterer med Statsforvalteren slik at kommunene kan stille spørsmål direkte til dem. Det er noe overlapp mellom områdene som fylkeskommunene og statsforvalteren er ansvarlig for, og tydelig dialog er derfor veldig viktig for å unngå forvirring.

Fylkeskommunene har det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll som del av sitt integreringsansvar. I de fleste fylkeskommunene har det blitt etablert ulike former for samarbeid med det nasjonale (NKVTS) og de regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). Samarbeidet med RVTS skjer ofte som del av større samarbeidskonstellasjoner med blant annet Bufdir, politiet og Nav. Flere av fylkeskommunene har etablert en formell samarbeidsstruktur hvor de arbeider med å etablere gjensidig rolleforståelse og utarbeidelse av felles tiltak. Nettverkene anonymt beskrevet av Tyldum m.fl. (2024) ser ut til å fortsatt være aktive.

Flere av informantene med kjennskap til dette arbeidet trekker frem at det fortsatt er utfordrende å koordinere arbeidet på feltet. RVTS og fylkeskommunen har begge fått i oppdrag å ha et regionalt ansvar, i tillegg til øvrige tjenester som Bufdirs kompetanseteam mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, og IMDis mangfoldsrådgivere. En rådgiver med kjennskap til feltet pekte på at deres fylkeskommune hadde lyktes med å styrke samarbeidet gjennom å bidra med penger til felles aktiviteter, for å på den måten gjøre seg mer relevant.

UDI ble oftere nevnt i forbifarten av informantene, enn særlig utfyllende diskutert. UDIs innflytelse på fylkeskommunenes arbeid ble allikevel løftet som viktig i et arbeidsmøte. Dette samarbeidet ble fremhevet som viktig i forbindelse med opprettelse og nedlegging av asylmottak i regionen, hvor beboerne iblant har behov for fylkeskommunale tjenester knyttet til for eksempel tannhelse og samferdsel. Representanter fra to av fylkeskommunene vi snakket med ga uttrykk for at de i liten grad hadde evnet å etablere gode kommunikasjonskanaler med UDI. «Da blir det et lite hjertesukk», fortalte en rådgiver, «der vi gjerne ønsker litt mer samarbeid med UDI». Et tettere samarbeid ble fremhevet som en mulighet for å sikre mer forutsigbarhet. En rådgiver fra en tredje fylkeskommune fortalte at «Vi har et godt samarbeid med UDI, så her er det åpenbart forskjeller». Det er uklart hva forskjellene kommer av.

Samarbeid mellom fylkeskommunen og ulike næringsaktører har også blitt løftet i forbindelse med fylkeskommunenes integreringsoppgaver. Disse ser ut til å i stor grad være prosjektbaserte, og omhandle kvalifisering eller kompetansepolitiske tiltak. Flere fylkeskommuner har hatt prosjektsamarbeid med næringshager og andre om etablereropplæring og andre typer kompetansehevende tiltak for voksne.¹⁴ Som eksempel på et slikt prosjekt kan vi trekke frem en fylkeskommune som har etablert et kompetansehevingstiltak for voksne, herunder voksne

¹⁴ Se kapittel 5 for noe mer om dette.

innvandrere, i samarbeid med en næringshage og et opplæringskontor. I dette prosjektet jobber «næringshagen med bedriftssiden og opplæringskontorene med individene, og så får vi det til å henge sammen gjennom en overbygning i fylkeskommunen. Vi binder ting sammen» (Leder, næring, fylkeskommune).

En siste gruppe av aktører det er verdt å trekke frem er frivillige lag og foreninger. Dette er den gruppen av samarbeidspartnere hvor informantene i stort beskriver at de gjerne skulle gjort mer, men at ressursene – både i form av arbeidstid og midler til tilskuddsordninger – ikke strekker til. Enkelte av fylkene trekker frem at deres fylke har lyktes med å etablere tilskuddsordninger for inkluderende arbeid i frivilligheten, som også har involvert integrering av innvandrere.¹⁵ Målet er å styrke deltakelsen i frivillig arbeid for blant annet innvandrere, noe som igjen skal gi økt «blilyst» og sosial integrering av både flyktninger, arbeidsinnvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

Det er også enkelte eksempler på at noen har gått lengre, som Vestland fylkeskommune i sitt arbeid opp mot Friluftslivets år 2025. De har brukt en eksisterende tilskuddsordning ved å prioritere søknader knytta til inkluderende aktiviteter for friluftslivets år, og satt i verk tiltak for å skape møteplasser og koordinering mellom de ulike aktørene som skal tilby tilbud (Vestland fylkeskommune, 2024).

Distriktshensyn i eksterne samarbeid

Fylkeskommunene samarbeider altså med en rekke eksterne aktører. I denne undersøkelsen har vi undersøkt om distriktskommuner hensyntas i utformingen av samarbeidene.

Kommunene trekkes frem som den viktigste samarbeidsaktøren. Hovedinntrykket fra intervjuene er at fylkeskommunene ikke prioriterer distriktskommuner høyere enn andre kommuner når de etablerer samarbeid på integreringsområdet. Det gjøres ikke forskjeller på hvem som inviteres inn.

Flere av informantene er allikevel opptatt av at samarbeidene kan arte seg annerledes med småkommuner og distriktskommuner. Dette ser ut til å handle dels om økt personavhengighet, og dels om større mulighet til forankring med kommunens administrative ledelse.

Noen informanter trakk fram erfaringer med at samarbeidet med små kommuner kunne være mer personavhengig. Små kommuner har gjerne få personer som arbeider med integreringsspørsmål. Særlig når det gjaldt henvendelser om ikke-lovpålagte utviklingsspørsmål, som f.eks. velkomsttilbud for arbeidsinnvandrere eller innsats på diskrimineringsfeltet, kunne avgjørelsen om hvorvidt det ble et samarbeid med kommunen hvile på om nøkkelpersonen ble interessert. «Dersom man møter en uinteressert person kan det rakne», som informanten sa. Vedkommende pekte også på at denne personavhengigheten gir sårbarheter ved utskiftninger. I en større kommune er det gjerne flere personer å forholde seg til, og større muligheter for å forankre prosjekter om velkomsttilbud i et fagmiljø.

Noen andre rådgivere trekker frem en annen forskjell i samarbeid med småkommuner: Skalaforskjellene i kommunene gjorde at fylkeskommunen lettere kunne komme i kontakt med kommunedirektøren eller kommunalsjefer i små distriktskommuner. Dette gjorde det lettere å få forankret samarbeid og prosjekter på et høyt administrativt nivå. I større og mer sentrale

¹⁵ Jf. kapittel 5 har Vestland, Agder og Troms eksempler på dette.

bykommuner er det derimot fagledere og seniorrådgivere som er kontaktpunkt. Dette utsagnet indikerer også forskjeller i kommunenes rutiner for å håndtere eksterne samarbeidspartnere.

Vi kan ikke si med sikkerhet om det er slik at fylkeskommunene gjennomgående er i kontakt med ansatte på et høyere nivå i distriktskommuner, enn det som er tilfellet i store kommuner, men noterer oss at det trekkes frem at det er forskjeller i hvordan samarbeidene fungerer. Dette innebærer antakelig også forskjeller i muligheten for å formalisere samarbeidene. Vi merker oss også med at eksemplene som ble trukket frem her, gjelder småkommuner, heller enn distriktskommuner. Dette handler dermed antakelig mer om størrelsen på kommuneadministrasjonen enn beliggenheten.

Utover forskjeller i hvordan samarbeidene finner sted, peker flere av informantene på at distriktskommuner har andre behov enn de større kommunene på integreringsfeltet. Særlig handler det om et større behov for relevant kompetanse, ressurser og møteplasser. Dette er behov flere av fylkene søker å møte. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4 om fylkeskommunens informasjonsfaglige virkemidler.

I tillegg til kommunene har representanter fra fire fylker fremhevet næringshager og næringsaktører som viktige i samarbeidet mellom fylkeskommunen og distriktskommunene. En leder tilknyttet næring i en fylkeskommune fortalte hvordan:

Distriktssenteret fokuserer veldig mye på kommunene, og har en tendens til å glemme de andre aktørene i distriktene som bidrar. [...] Enkeltkommuner i distriktene er ikke de som ringer oss på næringsutvikling, men regionrådet og næringshagene, de er veldig aktive. (Leder, næring, fylkeskommune)

Vi forstår lederen her dithen at distriktskommunene i hans region ikke hadde tradisjon for eller kapasitet til å kontakte næringsavdelinga i fylkeskommunen. Det hadde derimot andre konstellasjoner, som regionråd (samarbeidsorgan mellom flere kommuner, herunder distriktskommuner) og næringshager. Disse aktørene kunne også fremme distriktsperspektiver og være aktuelle for arbeid på integreringsområdet. En rådgiver på næringsområdet fra en annen fylkeskommune viste til eksempler på hvordan næringshager og næringsforeningene gjerne hadde mer kapasitet til å drive utviklingsprosjekter, enn det en distriktskommune hadde. Dermed fikk de f.eks. flere prosjektsøknader denne typen aktører i distriktene, enn de gjorde fra distriktskommunene. Dette gjaldt også på integreringsrelaterte prosjektmidler, som f.eks. etablereropplæring og ulike typer kompetansehevingsprosjekter.

Vi finner svært få henvisninger til at utforming av samarbeid med regionale og nasjonale statlige aktører eller frivillighet er påvirket av hensyn til distriktskommuner. I samarbeidet med IMDi om bosettingsanbefalinger, kan fylkene velge å fremme hensyn til bosetting i distriktene. Det kan også tenkes at i enkelte av samarbeidene med nasjonale aktører kan fylkeskommunen i praksis ha en rolle som kommunenes talerør, inkludert distriktskommunene. Representanter for nordlige fylkeskommuner pekte f.eks. på at de så seg selv om talerør for distriktsperspektiver inn i ulike «nasjonale fora».

Kapitteloppsummering

I dette kapittelet har vi presentert organiseringen av fylkeskommunens arbeid på integreringsfeltet og hvordan de samarbeider med eksterne aktører. Fylkeskommunale organisasjonskart ser på generelt grunnlag svært forskjellige ut. Vi ser dermed også dels store forskjeller i organiseringen av arbeidet med integrering av innvandrere i fylkeskommunene. De aller fleste som arbeider med integrering – sju av elleve – i fylkene er organisert under avdelinger tilknyttet kompetanse, mens et mindretall er organisert under avdelinger for kultur, folkehelse, samfunn eller næring.

Omtrent halvparten av fylkeskommunene har en dedikert ressurs som arbeider med integrering, mens de resterende har to eller flere ressurser. Overordnet gir rådgiverne som arbeider med feltet uttrykk for at oppgaven de skal løse på integreringsfeltet ikke kan løses av de i alene. Som følge av dette har de fleste fylkeskommunene gjort en innsats for at integrering skal arbeides med på tvers av avdelingene.

De fleste fylkeskommunene har i organisert integreringsarbeidet rundt varianter av matriseorganisering. Rådgiverne med særskilt ansvar for integrering er plassert i en fagavdeling. Disse har med seg medarbeidere fra ulike andre deler av organisasjonen som har et delansvar for integrering på sine områder. I noen fylkeskommuner har vi hørt at de har utpekt rådgivere i andre avdelinger med et særskilt ansvar for integrering, og etablert tverrfaglige ledergrupper for integrering. Vi oppfatter at flere fylkeskommuner går i retning av slike formaliserte strukturer. Andre fylker har ikke formalisert ansvarsfordelingen på samme måte, men har heller uformelle faggrupper.

Til tross for en økende grad av formalisering av arbeidet, beskriver mange av informantene våre arbeidet med å få integreringsperspektiv inn på andre fagområder internt i fylkeskommunen som krevende, og et område hvor det er stort rom for ytterligere forbedring. Vår tolkning er at andre avdelinger oppleves som «lite påkoblet», og lite opptatt av integrering og innvandrere i sine arbeidsoppgaver, og mer opptatt av budsjetter og prioriteringer på eget fagfelt. Det å ta initiativ til arbeid og passe på at integreringsperspektivet blir husket på samtlige fagområder, blir derfor i stor grad overlatt til fagkoordinatorer for integrering. Særlig i fylkene hvor denne oppgaven utføres av en dedikert ressurs, blir dette svært krevende.

Alle fylkeskommunene har tette samarbeid med en rekke eksterne aktører på integreringsfeltet. Blant fylkene vi har snakket med har særlig kommunene, NAV lokalt og regionalt, Statsforvalteren, næringslivsaktører (inkludert bedrifter, næringshager m.m.) og RVTS blitt fremhevet som sentrale samarbeidspartnere. En kan skille mellom faste samarbeid organisert rundt fylkenes faste integreringsrelaterte oppgaver og prosjektbaserte samarbeid med sitt utspring i ulike tildelinger og prosjekter.

Kommunene fremheves som den viktigste samarbeidspartneren, hvor det er potensiale for et bredt spekter av samarbeid rundt lovpålagte oppgaver og samfunnsutviklingsoppgaver.

Gjennom kontakten med andre regionale og nasjonale aktører jobber fylkeskommunen med å samordne kommunikasjonen utad til kommunene, sørger for at de ulike regionale aktørene er oppdatert på hverandres arbeidsområder, og utvikler felles innsatser. Våre informanter vurderer i hovedsak at de eksterne samarbeidene flyter godt. Enkelte informanter peker på utfordringer med tilstrekkelig ressurser og forankring i partnerorganisasjonens ledergrupper.

Samlet understøtter de eksterne samarbeidene fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, der de skal bidra til å sette strategisk retning tilpasset lokale forhold, mobilisere regionale aktører, samt samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Det er få eksplisitte distriktshensyn å spore i valgene som er tatt rundt eksterne samarbeid og intern organisering. Fylkeskommunen kan bli et talerør for distriktperspektiver i sin anbefaling om bosetting til IMDi.

Samarbeidene med distriktskommuner kan fungere noe annerledes i praksis. Enkelte av informantene identifiserer en større grad av personavhengighet i samarbeidene med små distriktskommuner. Enkelte av informantene peker også på at andre aktører, som regionalpolitiske råd og næringsforeninger kan være en vel så viktig samarbeidspartner i distriktskommunene som kommuneadministrasjonen i kompetansepoltiske spørsmål og utviklingsspørsmål. Flere av fylkeskommunene peker på at de små distriktskommunene har større behov for møteplasser, kunnskap og veiledning enn større kommuner. Dette blir fulgt opp med ulike informasjonsfaglige virkemidler, der også noen fylkeskommuner (men ikke alle) bruker mer tid på behovene fra distriktene. Dette skal vi se nærmere på i neste kapittel.

4. Informasjonsfaglige virkemidler: Veiledning og kunnskapsformidling

Veiledning og formidling av kunnskapsgrunnlag kan være viktige virkemidler fylkeskommunene kan bruke for å styrke arbeidet med inkludering og integrering i kommunene. I et seminar i regi av Distriktssenteret høsten 2023 ble det påpekt at slike virkemidler kan være særlig viktig overfor distriktskommuner, som ofte har mindre ressurser og mindre fagmiljøer. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan fylkeskommunene støtter og veileder kommunene gjennom veiledning og kunnskapsformidling, og om distriktskommuner er en prioritert målgruppe for fylkeskommunene i dette arbeidet.

Kartleggingen viser at fylkeskommunene benytter informasjonsfaglige virkemidler på integreringsområdet på hovedsakelig tre måter; 1) direkte veiledning av enkeltkommuner, basert på konkrete henvendelser, 2) systematisk kunnskapsformidling, i form av seminarer og kurs, og 3) som nettverksopprettet-/aktør. Undersøkelsen viser en del variasjon i hvilken rolle fylkeskommunene tar på disse tre områdene, men hovedinntrykket er at informasjonsfaglige virkemidler er en sentral del av mange fylkeskommuners arbeid på integreringsfeltet.

I dette kapittelet skal vi se på hvordan fylkeskommunen arbeider med informasjonsfaglige virkemidler. Gjennom veiledning og samarbeid med kommunene og andre aktører i fylkene praktiserer fylkeskommunene det som har blitt kalt metastyring (Holmen, 2019). Vi skal se på hvordan fylkeskommunen støtter og veileder kommunene på integreringsfeltet, og om distriktskommuner er en prioritert målgruppe. Vi skal også innom hvordan fylkeskommunen sammenstiller kunnskapsgrunnlag de tilbyr kommunene på dette området.

Sentral del av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler

Gjennom kartleggingen har vi identifisert tre ulike måter fylkeskommunene arbeider med kunnskaps – og informasjonsdeling på, og i dette kapitlet beskriver vi hvordan dette arbeidet foregår. Vi har oppsummert disse tre måtene å tilby veiledning og kunnskapsformidling i modellen under.

Figur 2: Fylkeskommunens arbeid med veiledning og kunnskapsformidling



For det første driver fylkeskommunen med én-til-én veiledning, der dialogen foregår direkte med enkeltkommuner. For det andre driver fylkeskommunen med systematisk kunnskapsformidling, der kommunikasjonen går mellom fylkeskommunen og flere kommuner. Den tredje rollen som nettverksaktør handler om å etablere samarbeidsarenaer der fylkeskommunen (samt andre regionale og nasjonale aktører) og flere kommuner veileder og lærer av hverandre.

En sentral forskjell mellom de tre formene for veiledning og kunnskapsformidling er hvordan den direkte veiledningen, slik den er forstått her, oftest er reaktiv og kommer som respons på konkrete henvendelser, mens kunnskapsformidlingen og arbeidet som nettverksaktør i større grad handler om å ta en proaktiv rolle for kompetanseheving og utvikling i kommunene.

Kartleggingen viser at fylkeskommunene opplever sitt arbeid med kunnskaps- og informasjonsdeling som en sentral del sin egen rolle som samfunnsutvikler. En leder på integreringsfeltet fortalte at: «Vi tar en samfunnsutviklerrolle på integreringsfeltet med tanke på at vi samordner kommunene, vi veileder kommunene, er en støttespiller og lager konferanser» (Leder, integrering). En rådgiver som arbeider med integrering fortalte hvordan «Kompetanseopplæringen vi gir til kommunene gjennom seminarer og samlinger, det er en del av samfunnsutviklerrollen. Og da finner vi områder som er viktige for fylket og kommunene. Så der er vi med å utvikle kommunene». Formidling av kunnskap og å etablere møteplasser der kommuneansatte kan løfte blikket og møtes på tvers av kommunegrenser, blir på denne måten fremhevet som et område der fylkeskommunen kan bidra.

I det følgende går vi igjennom disse tre formene for kunnskaps- og informasjonsdeling.

En-til-en-veiledning av kommunene

Veiledning av kommunene i arbeid med integrering kan anses som en del av fylkeskommunens ansvar for veiledning av kommunene i lokal samfunnsutvikling. Dette er en type veiledning som det er frivillig for kommunene å benytte seg av, i motsetning til f.eks. veiledning i forbindelse med tilsyn eller mekling i regi av Statsforvalteren. Fylkeskommunens veilederrolle innebærer dermed ingen «harde» juridiske styringsvirkemidler, slik for eksempel statsforvalterens rolle gjør. Der statsforvalteren etterser at kommunene oppfyller sine lovpålagte ansvar, innebærer fylkeskommunens veiledning i større grad

å legge til rette for lokal utvikling og dialog mellom lokale og regionale aktører for å sikre bedre løsninger (Angell, 2021).¹⁶

Veileder-rollen er avgrenset på et viktig område: kommunenes arbeid med kvalifisering av nyankomne innvandrere. Dette ble diskutert i forarbeidene til integreringsloven (Prop. 89 L, 2019-2020). I proposisjonen kommer det frem at det i høringsrunden ble «stilt spørsmål ved hvordan fylkeskommunen, som en ny aktør på integreringsfeltet, skal kunne veilede og følge opp kommuner som har flere års erfaring med integreringsarbeid og introduksjonsordningen» (Prop. 89 L, 2019-2020). Det ble også etterspurt en tydeliggjøring av fylkeskommunens veiledningsansvar sett opp mot statsforvalterens ansvar. I proposisjonen avklarer departementet fylkeskommunens veiledningsrolle, med at det «ikke er hensiktsmessig å lovfeste at fylkeskommunene skal veilede kommunene om kvalifiseringsarbeidet» (Prop. 89 L, 2019-2020).

Selv om fylkeskommunen ikke har en lovfesta veiledningsrolle i kvalifiseringsarbeidet, er det en rekke andre områder av betydning for integreringsfeltet hvor fylkeskommunen har oppgaver. Her kunne potensielt fylkeskommunen ta et veiledningsansvar (i bred forstand) for å sikre en regional utvikling i tråd med målsettingene. Dette gjelder blant annet folkehelse, næringsutvikling, planarbeid, arbeidet mot negativ sosial kontroll, regional oppfølging av frivillighet og samfunnsdeltagelse, med mer.

Fylkeskommunene tolker og forvalter sin rolle som veileder på ulike måter. I ett av arbeidsmøtene ga en representant fra en fylkeskommune uttrykk for at de tolker sin rolle som at fylkeskommunen ikke skal drive med veiledning, utenom på områdene spesifisert i loven og forarbeidene (altså planveiledning, negativ sosial kontroll, frivillighet m.m.). Flere andre fylker var tydelig uenig i dette. Dette tyder på ulik praksis mellom fylkeskommunene.

Hvordan veileder fylkeskommunene kommunene?

I en undersøkelse fra 2021 ga fylkeskommunene uttrykk for at de i liten grad har ressurser og kapasitet til å drive én-til-én veiledning eller oppsøkende virksomhet mot kommunene (Angell, 2021). Inntrykket fra innværende kartlegging av aktiviteten på integreringsfeltet, er at det nå er mer utbredt blant fylkeskommunene å drive én-til-én veiledning. Ressursene er allikevel begrenset, og om veiledning kan svares ut i form av kurs, seminarer eller nettverk for flere kommuner ser vi at det foretrekkes. Særlig gjelder det for fylkeskommunene med flest kommuner.

Det er en del variasjon i hvor aktivt fylkeskommunen benyttes av kommunene til individuell veiledning. Vi vurderer at dette henger sammen med hvilken posisjon fylkeskommunene har evnet å opparbeide seg. Veiledningsrollen til fylkeskommunene formes i relasjonen fylkeskommunene har til kommunene.

Enkelte fylker har jobbet aktivt med å være på tilbudssiden og vise at de er tilgjengelige for kommunene for det de måtte trenge av slik en-til-en-veiledning. En rådgiver på integreringsfeltet fortalte at de går ut til kommunene og sier «Her er vi, vi har ansvaret for dette, hva vil dere bruke oss til?». En annen fylkeskommune går enda lenger, og viser til at de i de årlige møtene om

¹⁶ Merk at Angell (2021) har en bredere forståelse av veiledning enn det som brukes her. I Angell (2021) vises det til veiledning som et generelt pedagogisk virkemiddel som kan brukes til å oppfylle et veiledningsansvar, og utføres på en rekke ulike måter. En kan gi generell veiledning til alle kommuner, eller som individuell veiledning (en-til-en som her). En kan bruke samskapingsmetodikk, prosessorienterte arbeidsmetoder, etablere og bidra på dialogarenaer, formidle informasjon og kunnskap, eller gi finansiering til utviklingsprosjekter. De praktiske skillene mellom hva som er veiledning og hva som er annet faglig arbeid beskrives som små.

bosettingsarbeid benytter anledningen til å diskutere andre integreringsfaglige temaer de ser behov for å ta opp (dvs. oppsøkende virksomhet). Informanten hadde selv erfaring fra å arbeide i en kommunal integreringstjeneste, og trakk fram at det at fylkeskommunen nå er den som tar initiativ til integreringsfaglige diskusjoner med kommunene utgjør en stor forskjell fra tida før regionreformen:

Jeg vil si at fylket fikk en mye tydeligere rolle etter regionreformen. Fra et kommuneperspektiv er det en stor forskjell på om noen kommer til kommunen med fagpersoner for å snakke fag, eller at de sier at kommunen kan ta kontakt hvis de har behov. Den synligheten og nærheten betyr mye for kommunene. (Rådgiver, inkludering, fylkeskommune)

Vi oppfatter andre fylkeskommuner som mer reaktive, og som at de i større grad responderer på det de måtte få av henvendelser, heller enn å aktivt etterspørre eller tilrettelegge for henvendelser.

Inntrykket er at det er stor variasjon i hva slags type henvendelser fylkeskommunene får fra kommunene, og at det kan være stor variasjon i typen henvendelser innad i en fylkeskommune. Eksempler på dette kan være spørsmål om bistand til søknad om tilskudd, spørsmål om kunnskapsgrunnlag om innvandring, forespørsler om gode eksempler på kvalifiseringsarbeid, eller forespørsler om prosessbistand til kommunens utvikling av planer.

En del henvendelser gjelder områder som ikke dekkes av andre forvaltningsorganer eller rådgivende organer. For en del fylkeskommuner dannes det seg et inntrykk av at disse får henvendelser fra kommunene når det ikke nødvendigvis er helt klart for de kommuneansatte hvor de skal henvende seg. Eksempler på dette er gjerne spørsmål om «enkeltsaker», der det har oppstått spesielle situasjoner for arbeidsinnvandrere eller flyktninger der kommunen mangler erfaring med gode løsninger.

Gjennom undersøkelsen ser vi at fylkeskommunene er opptatt av å gjennomføre denne en-til-en-veiledning på måter som ikke går inn på kommunenes autonomi i deres lokale arbeid med kvalifisering av innvandrere. Det understrekes at det er kommunene som har mest innsikt i sin situasjon, og som bestemmer hva som skal gjøres. Fylkeskommunens rolle er å bistå med å formidle kunnskap og erfaring.

Fylkeskommunens veiledningsrolle ble av flere særlig diskutert opp mot Statsforvalteren. Spørsmålet om fylkeskommunens veiledningsrolle opp mot statsforvalterens rolle ble av de fleste forstått ved at statsforvalteren har ansvar for lovfortolkning og veiledning spesifikt knytta til integreringsloven. Det samsvarer med Statsforvalterens rolle som organ for klage og tilsyn beskrevet i integreringsloven (§§ 47 og 48), og med Statsforvalterens mer generelle veiledningsoppdrag (Angell, 2021).

Flere påpekte imidlertid en utfordring med disse to aktørenes dels overlappende ansvar. Bekymringen gjaldt særlig situasjoner der henvendelser til Statsforvalteren om kvalifisering fører til at fylkeskommunen ikke får fulgt opp og kartlagt situasjonen i de enkelte kommunene. Dette kan få betydning når fylkeskommunene senere skal i dialog med IMDi om bosetting av flyktninger i kommunene, og også følge opp ansvaret for det regionale integreringsarbeidet.

Et tiltak for å sikre ansvarsfordelingen mellom statsforvalteren har i noen fylker vært å holde jevnlige møter med Statsforvalteren for «å unngå å gå i beina til hverandre». Møtene med statsforvalteren blir også blitt fremhevet som nyttige for å sørge for at de to virksomhetene «taler med samme tunge», og

at henvendelser til fylkeskommunen som ser ut til å være Statsforvalterens ansvar videresendes dit, og motsatt.

Fylkeskommunen ser også en-til-en-veiledning i sammenheng med andre former for informasjonsfaglige virkemidler. I tilfeller der de fylkeskommunalt ansatte ser at de ikke har den riktige kompetansen for å svare ut kommunenes behov, kan de koble på andre samarbeidspartnere. En rådgiver med ansvar for integreringsarbeid i en fylkeskommune forteller: «Vi gjør det vi kaller «veiledning i samarbeid». Hvis kommunene spør oss om noe, så kan vi finne gode fagfolk som svarer ut spørsmål som kommunen lurer på. Hvis det er 10 kommuner som har det samme behovet lager vi en fagsamling for det.»

Veiledning av kommunalt planarbeid

I forbindelse med kommunalt planarbeid har fylkeskommunen en viktig rolle i å bistå og veilede planarbeidet, samt komme med høringsuttalelser til disse (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023). Fylkeskommunenes veiledning på planområdet generelt er mer systematisk enn «en-til-en»-veiledningen beskrevet ovenfor. Dette er ikke overraskende, ettersom plan- og bygningsloven gir fylkeskommunen særlige veiledningsoppgaver overfor kommunene i deres arbeid med planer.

Vår undersøkelse tyder på at fylkeskommunene har ulike rutiner for om de innarbeider integreringsrelevante perspektiver i sin veiledning av kommunenes planarbeid.¹⁷ Enkelte fylkeskommuner har etablert en systematisk tilnærming, og vektlegger også å komme inn tidlig nok. Vårt hovedinntrykk er allikevel at det i et flertall av fylkeskommunen enn så lenge er mer tilfeldig om integreringsfaglige perspektiver kommer med tidsnok, eller i det hele tatt.

Fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag og regional planstrategi er tilgjengelig for kommunene, og legges til grunn av kommunene i lokalt planarbeid, og i fylkeskommunens veiledning av kommunene. Flere av informantene har påpekt at det derfor er viktig å ha integreringsperspektiver inkludert i disse dokumentene, ettersom hensyn omtalt i fylkeskommunens egne planer også vil kunne brukes i uttalelsene de skriver til kommunene.

Enkelte rådgivere og ledere på integreringsfeltet oppgir at de har arbeidet for å få integreringsperspektivet inn i forkant av kommunens utarbeidelse av planer. De understreker at kontakten må skje før fylkeskommunen får formelt varsel om oppstart av planprosess. Fylkeskommunen kan så tilby kommunen bl.a. prosesskompetanse, arbeidsverksted, kunnskapsgrunnlag, og bistand på å mobilisere nødvendige miljøer i kommunen i planarbeidet. De understreker at det er kommunen som må eie sin egen planprosess, og at fylket søker å best mulig dekke behovene som kommunen har. Hvis kommunen melder om et behov på integreringsområdet i form av kunnskap eller behov for bistand til å mobilisere innvandremiljøer til medvirkning, bistår fylkeskommunen med det.

Enkelte andre rådgivere peker på at de har gitt innspill om integreringsperspektivet når kommuneplaner kommer på høring. En rådgiver på integreringsfeltet i ett fylke fortalte at de hadde etablert rutiner for dette, der planavdelingen involverte han til å gi innspill til kommuneplanens

¹⁷ Merk at vi ikke har gjort en systematisk gjennomgang av hvordan fylkeskommunene ivaretar integreringsperspektivet i sin veiledning av kommunalt planarbeid generelt eller kommuneplanens samfunnsdel spesielt. Datamaterialet er basert på intervjuene, som beskrevet i metodekapittelet.

samfunnsdel for å få inn integreringsperspektivet når den kom på høring. I andre fylker ser det ut til å være mindre systematikk i dette arbeidet, og informantene beskriver at de av og til inviterer seg selv, og andre ganger tilfeldigvis er blitt invitert inn.

Veiledning til integrering av innvandrere i kommunale planer

Møre og Romsdal fylkeskommune har laget en veileder til kommunene, for kommunenes arbeid med å ta hensyn til innvandrere i kommunal planlegging.

Målet for veilederen er å gjøre det lettere for kommunene å «inkludere innvandrerbefolkningen i kommuneplanene, temaplaner, handlingsplaner og kunnskapsgrunnlag» (Møre og Romsdal fylkeskommune, udatert). Veilederen er utviklet i tett samarbeid mellom den integreringsansvarlige og planavdelingen i fylkeskommunen. Veilederen er blitt presentert på møte med kommunenes samfunnsplanleggere, sendt ut til lederne av flyktningetjenestene og ligger åpent tilgjengelig på fylkeskommunens hjemmesider.

Veilederen inkluderer bakgrunnsinformasjon om lovgrunnlaget for kommunens arbeid og prinsipper for medvirkning. Deretter er det for temaene demografi, attraktive lokalsamfunn, folkehelse, levevilkår, sysselsetting, grunnskole og barnehagetilbud, og kultur og frivillighet vist til sentrale indikatorer og kilder til statistikk og forskning. Det er også diskusjonsspørsmål som kommunen kan ta utgangspunkt i (Møre og Romsdal fylkeskommune, udatert).

Veilederen benyttes som en del av arbeidet med å veilede og bistå kommunene med planarbeidet, med mål om at integrering tas hensyn til på et tidlig nok tidspunkt til at en unngår at det først kommer inn når fylkeskommunen får planen på høring.

Kunnskapsformidling, seminarer og kurs

I tillegg til direkte veiledning av enkeltkommuner, legger også fylkeskommunene til rette for regionalt integreringsarbeid gjennom ulike typer kunnskapsformidling.

I et seminar i regi av Distriktssenteret høsten 2023 ble det påpekt at formidling av kunnskapsgrunnlag til kommunene kan være et viktig virkemiddel for å styrke og støtte kommunene i deres arbeid med å se innvandring og integrering i sammenheng med andre områder som kvalifisering og arbeid (Distriktssenteret, 2024). Oppsummeringen av diskusjonen blant deltakerne tydet på at det er behov for videreformidling av eksisterende forskning på en slik måte at det er lett å se betydningen for kommunale planer og tiltak. Det er også behov for gode indikatorer på integrering, og innvandrernes egne perspektiver. Informantene i denne undersøkelsen sier seg enig i dette, og ser på kunnskapsformidling som et viktig verktøy for fylkeskommunen til å synliggjøre at de er relevante for kommunenes arbeid. Som en rådgiver på integreringsfeltet fortalte: «[vi må] vise at vi har kunnskap om integrering, og hvordan kommunene kan få gode resultater».

I praksis gjøres kunnskapsformidlingen gjennom ulike former for kurs og seminarer fylkeskommunene arrangerer selv, og i samarbeid med andre nasjonale og regionale aktører, samt med ulike former for nyhetsbrev og publikasjoner på nett.

Våre informanter fra fylkeskommunene forteller at de både videreformidler kunnskapsgrunnlagene de utarbeider i forbindelse med sitt eget fylkeskommunale planarbeid, i tillegg til at de videreformidler statistikk og kunnskap om kommunale forhold, relevant forskningslitteratur og relevante eksempler på god praksis. Flere fylkeskommuner har utarbeidet egne statistiksider som kommunene kan bruke.¹⁸ Flere forteller at de bruker et verktøy fra Panda analyse i forbindelse med denne veiledningen. Flere av informantene peker på at sammenstillingsarbeidet skjer i samarbeid med eller utføres av fylkeskommunens analyseavdelinger. Materialet formidles ut i de nettverkene de har i kommunene, som for de integreringsansvarliges del gjerne handler om kommunale flyktningetjenester, voksenopplæring og NAV.

Flere fylkeskommuner oppgir at de arrangerer ulike former for digitale og analoge seminarer, fysiske samlinger, og kurs. Her legges det ofte opp til at kommunene og andre aktører komme med innspill til tema, men virksomheten kjennetegnes av at det er fylkeskommunene som organiserer aktivitetene som skal gjennomføres og kunnskapen som skal formidles.

Seminarer og kurs blir av flere fylkeskommuner fremhevet som et verktøy som kan brukes for å bistå kommunene med kompetanseheving, ettersom kommunene ofte har begrensede ressurser og kapasitet til å drive utviklingsarbeid utover lovpålagte oppgaver. En rådgiver på integreringsfeltet forteller at «I kommunene er det travelt og vanskelig å holde seg oppdatert. De har ikke alltid tid til å løfte blikket».

Noen av fylkene forteller at de har arrangert ulike kurs for kommunene i sin region. I et fylke har de arrangert søkerkurs for små kommuner som skal søke tilskudd. Behovet for slike kurs springer ut fra at disse ofte har mindre erfaring og kapasitet til å bedrive slikt søknadsarbeid, og at de dermed sjeldnere får tilslag. Samtidig som fylkeskommunen uttaler at de har arrangert slike kurs forteller de at: «Vi har hatt for lite søkerkurs, kanskje vi burde hatt webinarer og slikt for å lære opp folkene våre». I en annen fylkeskommune fortalte de at de har hatt en medarbeider som har arrangert kurs for deltakere fra hele fylket, og fått gode tilbakemeldinger på dette. «Det er en utfordring i mindre kommuner at ressursene ikke strekker til. Da er det greit at de får en verktøykasse de kan bruke», forteller rådgiveren. Verktøykassa her består av kompetanse fylkeskommunen bidrar med gjennom kurs og seminarer for deltakere fra kommunene.

I en fylkeskommune forteller en rådgiver at organisering av seminarer og samlinger har vært en viktig måte for dem å forvalte sitt regionale integreringsansvar:

Kompetanseopplæringen vi gir til kommunene gjennom webinarer og samlinger, det er en del av samfunnsutviklerollen. Da finner vi områder som er viktige for fylkene og kommunene, og så inviterer vi Nav kommune, voksenopplæring, flyktningetjeneste og så videre ut fra hva som er tema. Der er vi med å utvikle kommunene. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

En informant fra et annet fylke forteller at de gjennomførte et tosifret samlinger med kommunene i fjor, der de har tatt opp ting fra sosial kontroll til landkunnskap om Ukraina. På webinarene har de gode erfaringer med å invitere med statsforvalteren inn for å kunne uttale seg opp mot lover og regler. Rådgiveren forteller videre at de allerede på starten av året setter opp en seminar-rekke med avtaler gjennom året: «Det å lage en plan for dette er en suksessfaktor, for Outlook [kalenderen til de

¹⁸ For eksempel nettsidene innlandsstatistikk.no, nordlanditall.no, og www.rogalanditall.no.

som skal delta] legger begrensninger». I dette tilfellet har fylkeskommunen tatt på seg en rolle som proaktiv kunnskapsformidler, og rådgiveren forteller at det har vært viktigst å få booket inn møtene tidlig, og at de senere får fylt disse med relevant innhold.

Fylkeskommunenes rolle som nettverksaktør

Utover en-til-en veiledning og kunnskapsformidling gjennom publikasjoner, nyhetsbrev, kurs og seminarer, ser vi at fylkeskommunen som regional aktør har kapasitet og mulighet til å arbeide som nettverksaktør. Ved å etablere nettverk og arenaer for erfaringsdeling legger fylkeskommunen til rette for at kommunene kan støtte hverandre i sitt arbeid, ettersom de har mange av de samme problemstillingene. Fylkeskommunene er dessuten selv del av fylkeskommunale og regionale nettverk der de deler og mottar informasjon fra andre.

De fleste fylkeskommunene vi har snakket med har fortalt om nettverk som er etablert i deres fylke. Disse inkluderer nettverk mellom fylkeskommunene og de som jobber med integrering der; kommunenettverk på integreringsfeltet; nettverk for kommuneledere; arbeidsrettede nettverk mellom kommuner og næringsliv, og andre regionale nettverk.

Nettverkene skiller seg ved at noen er horisontale mellom fylkeskommuner og andre aktører på regionalt nivå, noen etableres på kommunenivå, mens andre går på tvers av nivåene.

Til forskjell fra seminarene og kursene, som i større grad er preget av at fylkeskommunen arrangerer og legger til rette for kunnskapsformidling, bidrar nettverkene til å knytte aktører med lignende utfordringer, erfaringer og behov sammen. Fylkeskommunens rolle som nettverksaktør har dels oppstått i kjølvannet av nedleggelsen av IMDi regionskontorer. Med omorganiseringen oppstår det et behov for en ny aktør som kobler aktører sammen regional. For å fylle dette tomrommet har fylkeskommunene mange steder tatt en slik rolle.

Flere fylkeskommuner har etablert eller deltar i tverrsektorielle regionale nettverk der integrering og arbeidsinkludering er tema, med aktører som NAV, Husbanken, Statsforvalter og Distriktsenter. Disse samarbeidene omtaler vi i kapittel 3 under «eksterne samarbeid».

Nettverk mellom fylkeskommunene

For fylkeskommunenes egne faglige utvikling blir de fylkeskommunale nettverkene for integrering trukket frem som en viktig arena, der de blant annet har kunnet diskutere hva som ligger i det regionale integreringsansvaret, samt mer konkrete problemstillinger.

De fylkeskommunale nettverkene for integrering ble etablert da fylkeskommunene overtok det regionale integreringsansvaret fra IMDi. Det ble først etablert et integreringsnettverk på rådgivernivå, før man senere opprettet et ledernetttverk som følge av et identifisert behov for å koble lederne tettere på arbeidet. Ved oppstart ble det organisert egne fagområdespesifikke fylkesnettverk, som for eksempel for økonomi og plan for kvalifisering, før disse senere ble slått sammen til ett nettverk.

Nettverket er et fagnettverk som ligger under fylkesdirektørkollegiet for kompetanse. Netverket består av et nasjonalt nettverk der rådgivere i fylkeskommunene deltar, og et ledernetttverk der fylkeskommunale ledere med ansvar for integrering tar del. Nettverkene organiseres gjennom et arbeidsutvalg. KS er med som observatør i dette nettverket. Rollen er begrenset til faglige diskusjoner, men interessepolitiske innspill kan løftes til direktørkollegiet til diskusjon.

Ett av fylkene forteller at de gjennom disse fylkeskommunale nettverkene har kunnet «jobbe sammen for å gå opp veiene som må gås opp, og finne ut av hva dette ansvaret [for integrering] innebærer». Et av tiltakene som har kommet gjennom fylkesnettverkene har vært å skape rutiner i bosettingsarbeidet som gjøres opp mot IMDi. Dette har blitt fremhevet som svært nyttig for fylkene i dette arbeidet, og kan ha bidratt til at IMDi i dag møter en felles tilnærming på tvers av fylkene til hvordan informasjon om kommunene er systematisert og anbefalingene strukturert. Vi har ikke sett på hvordan IMDi opplever dette.

Kommunale nettverk

Det er ulikheter i hvordan fylkeskommunene har arbeidet for å etablere kommunale nettverk i sin region. Noen fremhever dette som en viktig del av sitt integreringsarbeid, mens vi får inntrykk av det er mindre oppmerksomhet om dette i andre fylkeskommuner. Av fylkeskommunene forteller sju av elleve at de har arbeidet med å etablere nettverk mellom kommunene i sin region.

I arbeidet med å etablere nettverk forteller enkelte fylkeskommuner at de har jobbet for å bidra til at kommunene samarbeider bedre internt gjennom å skape nettverk mellom ulike avdelinger innad i enkeltkommuner, mens de i andre tilfeller har etablert nettverk der kommunene kan samarbeide og lære av hverandre.

Når det gjelder kommuneinterne nettverk forteller informanter fra flere fylkeskommuner at målet er å legge til rette for mer kontakt mellom for eksempel voksenopplæringen og flyktningetjenesten på den ene siden, og næring og Nav på den andre siden. En rådgiver forteller om sitt inntrykk av at særlig små kommuner kan slite med å «snakke på tvers» av avdelinger, og at fylkeskommunen dermed forsøker å bidra til bedre samhandling i kommunene. I ett annet fylke beskrives en lignende fremgangsmåte, der de før de la opp til samarbeid mellom kommuner fant ut at «Nav, flyktningetjenesten, voksenopplæringen og kommuneledelsen må vite om hverandre [innad i egen kommune]. Så første steg var å bli kjent med dem, og så var det det neste steget å se om kommunene kan lære noe av hverandre».

Etableringen av nettverk mellom kommunene er et eksempel på hvordan fylkeskommunene arbeider med regional samfunnsutvikling, der fylkeskommunene ofte kan ha en kapasitet til å arrangere og legge til rette for slike nettverk som kommunene ikke har selv.

Fylkeskommunene har gått frem på ulike måter for å skape disse nettverkene. Flere forteller at de har laget nettverk med utgangspunkt i de ulike tjenestene, og laget ledernettsverk for flyktningetjenestene eller voksenopplæringene. Nettverket blir da en møteplass der lederne kan diskutere sin tjeneste på tvers av kommuner. I andre tilfeller er nettverkene temabaserte, der aktører fra flyktningetjeneste, voksenopplæring og Nav møtes for å diskutere integreringsspørsmål.

Fylkeskommunenes rolle i de kommunale nettverkene varierer. I noen tilfeller har fylkeskommunene utelukkende en rolle med å hjelpe kommunene med å etablere nettverk og ta kontakt med nabokommunene, deretter trekker fylkeskommunen seg ut, og lar kommunene holde videre i nettverket. I andre nettverk er fylkeskommunen selv en deltakende part, og tar en rolle som koordinator.

Fylkeskommunenes rolle som nettverksaktør i samarbeid med kommunene kan dermed både handle om at de selv er aktivt til stede, eller ved at de kobler sammen aktører med lignende utfordringer og lar nettverkene «fungere» uten direkte innblanding etter de er etablert.

Andre nettverk

Regionale kompetansefora trekkes frem som relevante nettverk og en relevant samarbeidsarena av flere av fylkene. En kartlegging fra 2024 fant at slike kompetansefora var etablert i sju av fylkene. Kartleggingen viser til kompetanseforumene som nyttige arenaer for etablering av felles situasjonsforståelse for komplekse kompetanseutfordringer. Samtidig viser undersøkelse at det er få konkrete resultater av arbeidet å spore, og at arbeidet overlapper med andre arenaer som næringsforum og Råd for samarbeid med arbeidslivet (Oxford Research, 2024b).

Regionale kompetanseforum i Innlandet

Innlandet fylkeskommune har etablert et overordna kompetanseforum (Kompetanseforum Innlandet), samt ni lokale kompetanseforum som møtes fire ganger årlig. I forumet er det representanter fra kommunene, fylkeskommunen, Nav, lokalt arbeidsliv, regionkoordinator, rektor ved lokal videregående og leder ved lokalt karrieresenter (Karriere Innlandet, 2025). Karrieresentrene i fylket har gjerne en sekretariatsfunksjon, mens leder i det lokale regionrådet leder møtene (Oxford Research, 2024b).

Kompetanseforaene skal blant annet bidra med å skape gode rammebetingelser for arbeidet lokalt ved å blant annet bestille statistikk og analyse for å avdekke kompetansebehov, følge opp innspill fra lokale arenaer, utvikle arenaer og tiltak for kompetanseutvikling og erfaringsutveksling og bidra til samordning av kompetanseutviklingstiltak (Oxford Research, 2024b).

Våre informanter peker på disse foraene spiller en nøkkelrolle i å spisse arbeidet med formidling av kunnskap på integreringsfeltet til behovene i hver enkelt region. Kompetanseforaene har også fått en viktig rolle i arbeidet med utvikling av fylkeskommunens kvalifiseringsplan for innvandrere.

Innlandet har organisert regionale integreringsnettverk for kommunale tjenester, frivillighet og næringsliv etter en liknende modell, der karrieresentrene tar seg av koordineringen. Mens kompetanseforumene er lederorienterte, er integreringsnettverkene førstelinjeorienterte. Karrieresentrene får dermed både informasjon fra ledernivå og førstelinje. Disse nettverkene skal etter planen være operative i alle regioner høsten 2025.

Ettersom karrieresentrene er organisert i samme avdeling som en av koordinatorene for integreringsarbeidet, gir dette nær kontakt mellom koordinator og representanter for førstelinja, samtidig som koordinator ikke har direkte kontakt med alle kommunene. Våre informanter understrekes at dette er viktig i et stort fylke som Innlandet med 46 kommuner, der direkte veiledning og samordning for enkeltkommuner blir svært arbeidskrevende.

Fylkeskommunen har også et ansvar opp mot arbeidet med negativ sosial kontroll. I Nordland arbeider de med å etablere et nettverk kalt Nordlandsnettverket i dette arbeidet. I nettverket inngår i tillegg til fylkeskommunen representanter fra Bufetat, Nordland politidistrikt og RVTS, der aktørene jobber sammen for å bedre forstå hverandres rolle og gi kompetanseheving på tvers.

Vi har også hørt om lignende samarbeid knyttet til negativ sosial kontroll i andre fylker, med ulike konstellasjoner og ansvarsfordelinger mellom fylkeskommunen, RVTS, IMDi, Bufetat og andre. I Troms fylkeskommune forteller de for eksempel at det er RVTS som holder i nettverket knyttet til negativ sosial kontroll. Beskrivelsene sammenfaller med beskrivelsene i Tyldum m.fl. (2024).

Er distriktskommunene en prioritert målgruppe?

Et sentralt spørsmål i denne undersøkelsen har vært å se hvorvidt distriktskommunene er en prioritert målgruppe for fylkeskommunene, ettersom disse kommunene gjerne har mindre kapasitet og ressurser internt enn større kommuner.

Hovedinntrykket fra intervjuene er at fylkeskommunene ikke prioriterer distriktskommuner høyere enn andre kommuner i sitt informasjons- og veiledningsarbeid. Dette er dermed i tråd med funn hos Angell (2021) om fylkeskommunens veiledning av kommuner i lokal samfunnsutvikling. Ett fylke forteller at de «følger opp alle kommuner helt likt og besøker der det er behov», og fremhever at de tar de minste kommunene like mye på alvor som de andre.

Samtidig er det enkelte fylkeskommuner som først og fremst består av distriktskommuner, som har et uttalt fokus på distriktskommuner i sitt arbeid. Ettersom disse fylkene oppfatter distriktsutfordringer som felles for alle kommuner i sitt fylke, kan en ikke snakke om at dette utgjør en prioritering internt i fylket.

Prioriteringen blir synligere når fylkeskommunen samhandler med andre utenfor fylkesgrensene: En leder på integreringsfeltet fra en nordlig fylkeskommune ga uttrykk for at hen opplevde at det kun er de nordlige fylkene som har et tydelig distriktsfokus i dette arbeidet: «i nasjonale forum vil jeg si at det særlig er Nordland, Troms og Finnmark som er talspersoner for distriktene når det er noe vi skal prioritere og satse på». Flere av informantene fra de nordligste fylkene har pekt på at deres fokus distriktskommunene i nasjonale fora er viktig også for sørlige fylker, ettersom mange av utfordringene som preger distriktskommuner først treffer de nordlige fylkene.¹⁹

Fra andre fylkeskommuner får vi høre at selv om distriktskommunene ikke er en uttalt prioritert målgruppe, anerkjenner de at distriktskommuner har andre behov enn mer sentrale kommuner, og at fylkeskommunen jobber for å imøtekomme disse. En rådgiver beskriver hvordan:

Distriktskommunene [...] mangler fagmiljø, og har større behov for arenaer. De er ikke mer prioritert enn [de større kommunene], men de har andre behov, og vi møter de på behovet. Men det er ingen vedtatt prioritering noe sted av distriktskommuner. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

¹⁹ I forlengelsen av dette ville det vært interessant å se nærmere på om de nordlige fylkene har arbeidsmåter som kunne vært nyttige for de andre fylker å ta i bruk i kontakten med sine distriktskommuner. Vi har ikke sett noe som tilsier det i dette prosjektet, men ser det som mulig problemstilling for et fremtidig prosjekt.

Rådgivere og ledere med ansvar for integrering i flere av fylkene fremhever erfaringer med at de som arbeider i distriktskommunene ofte har mer behov for støtte enn hva som er tilfellet for større kommuner. Informantene forklarer behovene med at flere av distriktskommunene gjerne mangler et fagmiljø knyttet til integrering. I møte med disse behovene forteller flere fylkeskommuner at de har bidratt til å opprette nettverk (f.eks. mellom flyktningetjenester og voksenopplæringsavdelinger) som slik utvider fagmiljøene. I ett tilfelle har vi også hørt om distriktskommuner som har bedt fylkeskommunen om «opplæring» i integreringsloven.

Det er også flere rådgivere som opplever at behovene til distriktskommuner, som har sentralitetsgrad 5 og 6, i liten grad skiller seg fra behovene til kommuner med sentralitetsgrad 4. En rådgiver sa at de så «akkurat samme utfordringer i 4 kommunene som på 5 og 6, uten unntak». Også blant disse kommunene er det mangel på kapasitet og fagmiljø.

I tillegg til å undersøke hvorvidt distriktskommunene er en prioritert målgruppe har vi spurt fylkeskommunene om distriktskommunene tar hyppigere kontakt for veiledning og bistand enn de større kommunene. Her var erfaringene til fylkeskommunene litt varierende. Enkelte fylkeskommuner opplever stort trykk fra distriktskommunene. En rådgiver fra en av disse kommunene sa følgende: «Distriktskommunene er veldig på oss på det vi kan tilføre dem av kapasitet og ressurser. Det er veldig bra».

Mange fylkeskommuner opplever at de små kommunene tar mer kontakt enn de større, og at dette har intensivert seg etter de høye ankomstene av flyktninger fra Ukraina: «Mange kommuner har begynt å bosette flyktninger i forbindelse med invasjonen av Ukraina, og det var en stund siden sist, så de trenger mer opplæring. De store kommunene har jo lenger erfaring og mer etablerte rutiner» (Rådgiver, integrering).

Utsagnet er illustrerende for hvordan kommunenes størrelse og praksis for fordeling av flyktninger mellom kommunene før invasjonen av Ukraina, har påvirket distriktskommunenes kapasitet og erfaring. Der større kommuner i større grad har hatt mulighet til å opp- og nedskalering virksomheten i forbindelse med bosettings- og integreringsarbeid, har distriktskommuner i større grad måttet starte opp eller avvikle voksenopplæringen og flyktningetjenesten i tråd med fluktueringer i ankomsttall (Meld. St. 17, 2024, s. 66).

Andre fylkeskommuner gir uttrykk for at de opplever forskjeller internt i fylket, der noen av kommunene har en «tradisjon» for å ta kontakt, mens andre gjør dette i mindre grad.

Selv om vi over har pekt på at de fleste fylkeskommunene ikke aktivt prioriterer distriktskommunene høyere enn andre, er det enkelte fylkeskommuner som forteller at de likevel bruker mer tid på disse kommunene fordi de tar hyppigere kontakt og har større behov. En rådgiver på integreringsfeltet forteller for eksempel at de har blitt bedt om å gi opplæring av nyansatte i flyktningetjenesten i en liten kommune. Dette viser til en situasjon der kompetansen på dette området må antas å være mangelfull i kommunen, og at fylkeskommunen dermed kan bistå i å «lære opp nyansatte i flyktningetjenesten i integreringsloven og samfunnsutfordringer».

Kapitteloppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan fylkeskommunen arbeider med informasjonsfaglige virkemidler som kunnskapsformidling og veiledning. Mye av arbeidet mange av de ansatte i fylkeskommunen gjør i det daglige på integreringsfeltet handler om ulike former for informasjonsformidling. Vi skiller mellom tre aktivitetstyper:

1. En-til-en veiledning, der kommuner eller andre kontakter fylkeskommunen for bistand.
2. Kunnskapsformidling, der fylkeskommunen formidler sin kunnskap.
3. Kunnskapsnettverk, der fylkeskommunen etablerer nettverk mellom kommuner og andre slik at de lærer av hverandre og andre.

En-til-en veiledning av kommunene skjer først og fremst reaktivt, i form av svar og bistand på innmeldte behov fra kommunene. Denne veiledningen preges av fortløpende spørsmål og avklaringer fra enkeltkommuner. Det er forskjeller i hvilke relasjoner de ulike fylkeskommunene har med sine kommuner. Flere fylkeskommuner oppgir at de etter å ha fått et forsterket ansvar for regionalt integreringsarbeid har startet en aktiv dialog ut mot kommunene for å spørre om hva disse trenger. Dialogen med kommunene ser videre ut til å ha styrket seg i forbindelse med de høye ankomstene fra Ukraina, der et stort antall kommuner har bosatt for første gang på flere år. I intervjuene kommer det frem at dette både har ført til at fylkeskommunens rolle på integreringsfeltet har blitt synliggjort internt i virksomheten, og at kommunikasjonen med kommunene har blitt tettere.

Fylkeskommunen har også en aktiv rolle i veiledningen av kommuner i forbindelse med fylkeskommunens rolle som veileder og høringsinstans for kommuneplanens areal- og samfunnsdel. Flere informanter viser til at dette gir dem muligheten til å gi kommunene direkte innspill på hvordan integrering kan spille inn i arbeidet med samfunnsutfordringer og samfunnsutvikling lokalt. Fra intervjuene har vi hørt om ulike praksiser for hvordan dette arbeidet skjer. Noen rådgivere arbeider for å få integreringsperspektivet tidlig inn i kommunens planprosess. Andre blir først trukket med av planavdelingen når de får tilsendt relevante deler for å gi uttalelser i høringsrunden. Andre rådgivere med samme ansvar har ikke blitt inkludert i en slik prosess. Flere fremhever viktigheten av at integrering er tilstrekkelig omtalt i kunnskapsgrunnlag og fylkeskommunale planer, ettersom disse legges til grunn når fylkeskommunen veileder og kommer med uttalelser til kommunale planer

I tillegg til den direkte dialogen med kommunene oppgir flere fylkeskommuner at de har systematisert oppfølgingen av kommunene i sin region, i form av blant annet kunnskapsformidling, seminarer og kurs. Denne oppfølgingen fremstilles som en viktig del av samfunnsutvikleransvaret, der kommuner i hele regionen får tilført kunnskap og kompetanse. Kunnskapsformidlingen har ulik innretning i fylkeskommunene, men flere forteller at de inviterer kommuner til kurs og seminarer. Rådgiverne i undersøkelsen er tydelige på at kunnskapsformidlingen til kommunene skal drives av kommunenes behov, og ikke av det fylkeskommunen mener er viktig.

De fleste fylkeskommunene oppgir at de har bidratt i opprettelsen av og/eller som deltakere ulike nettverk. Vi har identifisert ulike nettverk, der noen av disse er mellom aktører på fylkesnivå eller regionalt, andre er tilrettelagt for å få kommuner i direkte kontakt med hverandre, mens andre nettverk er på tvers av forvaltningsnivå.

De ulike nettverkene har forskjellige formål. I de fylkeskommunale nettverkene for ledere og rådgivere som arbeider med integrering i, er det diskusjoner knyttet til fylkeskommunal praksis på feltet som er

tema. Mange fylkeskommuner oppgir å være i samarbeidsnettverk med regionale aktører som Statsforvalter, RVTS og Nav fylke, der de samkjører sin innsats. Det er også opprettet flere nettverk mellom kommuner, der hensikten er å sørge for økt kunnskapsdeling og forståelse på tvers. Fylkeskommunens rolle her har blitt fremhevet ved at de som aktør har en type oversikt som kan bidra til å knytte kommuner sammen, og dermed bidra til at disse får løftet blikket utover egne oppgaver, og kommunegrenser.

Til slutt ser vi at distriktskommuner i liten grad er en prioritert målgruppe for fylkeskommunens veiledning og formidling av kunnskap på integreringsfeltet. Enkelte fylkeskommuner forteller at de følger opp alle kommuner på samme måte. De nordligste fylkene påpeker at så godt som samtlige kommuner i deres fylker er distriktskommuner, og at de dermed hensyntar distriktsutfordringer for alle kommuner.

Flere fylker påpeker at de behandler alle kommuner likt, men at distriktskommuner og småkommuner gjerne har større behov for kompetanse og møteplasser enn mer sentrale bykommuner. Det kan for eksempel handle om et mer grunnleggende behov for å være orientert om utviklinger på feltet eller innføring i integreringstematikk for nyansatte.

Selv om distriktskommuner ikke nødvendigvis er en uttalt prioritet fra politisk eller administrativ ledelse, forteller flere fylkeskommuner at slike kommuner ofte tar hyppigere kontakt enn større kommuner. Samtidig er det andre fylker hvor det er andre mønstre som avgjør hvem som tar mest kontakt.

Overordnet ser vi at fylkeskommunenes praksis innen veiledning, kunnskapsformidling og som nettverksaktør består av kunnskapsformidling med seminarer, kurs og ulike skriftlige produkter, samt nettverksarbeid, men vi ser også at flere fylker vektlegger en-til-en-veiledning. Nøyaktig innretning på formidlingen og hvor mye som gjøres, varierer mellom fylkene. De ulike rollene fylkeskommunene har inntatt ser ut til å være preget av hvilke behov som er identifisert, men også av fylkeskommunale prioriteringer og måten de selv velger å arbeide på. På integreringsfeltet er det særlig interessant å se at flere fylkeskommuner har tatt en ganske aktiv rolle opp mot kommunene, der de har gått ut for å kartlegge behov og spørre direkte om hva de kan bistå med. Denne bistanden har i stor grad materialisert seg i de tre formene for veiledning og kunnskapsformidling presentert i dette kapittelet.

5. Økonomiske virkemidler og satsinger

I dette kapittelet tar vi for oss fylkeskommunens bruk av økonomiske virkemidler, særlig tilskuddsmidler. Generelt beskriver informantene et større behov for økonomiske virkemidler enn det de per i dag har tilgjengelig. Vi finner eksempler på ulike tilskuddsordninger til kompetanseheving og kvalifisering, som flere av fylkeskommunene ser i sammenheng med deres målsettinger på integreringsområdet. Enkelte av disse ordningene er også øremerka fra statens side til kompetanseutvikling i distriktskommuner.

Flere fylker har satt i gang prosjekter eller satsinger som kombinerer økonomiske, informasjonsfaglige og organisatoriske virkemidler. Her finner vi ulike velkomsttilbud og tilflyttingssatsinger spesifikt retta mot innvandrere og andre tilflyttere, men også samfunnsutviklingsløft der integrering inngår mer indirekte som en del av arbeidet.

I dette kapittelet ser vi først nærmere på hvordan planer og strategier følges opp i praksis med økonomiske virkemidler som tilskuddsordninger. Deretter ser vi på noen eksempler på fylkeskommunale prosjekter og satsinger, og hvordan integreringsperspektivet er ivaretatt i disse. Til slutt ser vi på utvalgte nasjonale satsinger for distriktsutvikling, og hvordan integreringsperspektivet omtales der.

Økonomi og tilskudd

Fylkeskommunene finansieres av skatteinntekter og statlige rammetilskudd (frie inntekter), øremerkede overføringer, brukerbetalinger og gebyrer. I tillegg til disse inntektene, kan fylkeskommunene søke om prosjektmidler fra eksterne, som f.eks. Husbanken, IMDi eller Bufdir. De økonomiske virkemidlene som Fylkeskommunen har tilgjengelig innbefatter blant annet tilskuddsmidler, men også andre budsjettmessige prioriteringer av f.eks. innkjøp og ressurser til stillinger.

Fylkeskommunens bruker desidert mest på videregående opplæring og vei (Regjeringen, 2023). Variasjoner i prioritering av frie midler mellom fylkeskommunene er å forvente. Innenfor oppdragets rammer har vi ikke gjort en gjennomgang av budsjetteringer med sikte på å klassifisere utgifter som integreringsrelaterte eller ikke, men i stedet basert oss på intervjudataene jf. metodebeskrivelse i kapittel 1.

Er integreringsfeltet økonomisk prioritert i fylkeskommunen?

På spørsmål om hvordan økonomiske virkemidler brukes og prioriteres på integreringsområdet, kommer mange av informantene inn på at fylkeskommunalt integreringsarbeid i liten grad prioriteres. Dette gjelder både av bevilgende statlige myndigheter, og i fylkeskommunens egne prioriteringer, og både i det ordinære tjenestetilbudet og i spissa tiltak.

Når det gjelder det ordinære tjenestetilbudet, viser flere informanter til at tjenestetilbudene er underfinansierte sett opp imot behovet som integreringshensyn utløser.

- ◆ Et mye brukt eksempel som trekkes frem er tilbudet om videregående opplæring til nyankomne ungdommer med fluktbakgrunn (se f.eks. (Proba samfunnsanalyse & ideas2evidence, 2023; Tyldum et al., 2024) for mer informasjon).
- ◆ Et annet eksempel som flere er opptatt av, er finansiering av samferdsel og kollektivtrafikk. Flyktninger som bosettes i distriktskommuner, og særlig i grisgrendte strøk i distriktskommuner, er ofte avhengig av kollektivtransport frem til de får norsk førerkort. Våre informanter beskriver generelt kollektivtilbudet som for dårlig for disse gruppene til at det gir dem gode muligheter til å komme seg til og fra arbeid.²⁰ De fylkeskommunale samferdselsavdelingene får imidlertid ingen bevilgninger som skal hensynta dette. Samferdselsavdelingene viser da gjerne til at det er kommunene som mottar integreringstilskudd som skal dekke ekstrautgifter knytta til bosetting, og derfor bør kommunene dekke dette.
- ◆ Enkelte informanter viser også til at også fylkeskommunalt tjenestetilbud kan bli påvirket ved bosetting av personer med store hjelpebehov.

Dette handler ikke nødvendigvis kun om statlige prioriteringer: Enkelte informanter legger vekt på at dette også handler om manglende prioritering fra fylkespolitikernes sin side, og at fylkestinget i prinsippet kunne bidratt til å lette på situasjonen.

Et fåtall av informantene vurderer at det av og til gjøres feil prioriteringer, sett opp imot målene i RPS. De trekker frem at kunnskapsgrunnlagene og de regionale planstrategiene legger vekt på viktigheten av befolkningsvekst og å kvalifisere folk til arbeidsplasser, heller enn mangel på arbeidsplasser. Informantene oppfatter her at både administrativ og politisk ledelse i fylkeskommunen heller prioriterer utvikling og etablering av nye arbeidsplasser, på bekostning av tiltak som kunne bidratt til kvalifisering av eksisterende befolkning, eller til rekruttering og tiltrekking av kvalifisert arbeidskraft. Et sitat fra en rådgiver fra en samfunnsutviklingsavdeling illustrerer dette:

Jeg [tror] de fleste i politikken og administrasjonen ser koblingen mellom innvandring og distriktsutvikling. De ser at man må rekruttere arbeidskraft. Men når midler skal prioriteres [...] går det nesten utelukkende til næringsutvikling. Det skjer på samme tid som for eksempel folkehelsemidler kuttes. Det er jo nesten ingen midler igjen. Så vi prater om at integrering er viktig, men det er ikke helt synlig. Vi har arbeidsplasser, men mangler folk. Hvor skal vi hente folkene fra? [...] Det er greit å prate om det, men det må synes i ressursfordelingen [...]. Men det er ikke dette politikere vinner valg på. Politikere og ledere klarer ikke å distansere seg fra næringsutviklingen, det som betyr noe er å etablere arbeidsplasser. (Rådgiver, samfunnsutvikling, fylkeskommune.)

De økonomiske rammebetingelsene for de eksplisitte integreringsoppgavene som ble overført fra IMDi i forbindelse med regionreformen mener samtlige informanter var og er for dårlige. Flere informanter knytter dette til at omfanget av stillinger som ble overført var for lite sett opp imot en bred tolkning av oppgavene knyttet til det å ha et «regionalt integreringsansvar». Selv om flere også påpeker at det å

²⁰ Dette er i tråd med konklusjonene i forskningsprosjektet MATILDE (Matilde, 2022).

kunne ha minst en dedikert ressurs til integreringsarbeid i fylkeskommunen var en styrking av fylkeskommunen isolert sett, sett opp imot situasjonen før regionreformen, beskrives det som for lite til å møte behovene. Som vi så i kapittel 3, er det i minst fem av fylkene kun 1 stilling satt av til 100 % integreringsarbeid.

Her kan det være verdt å merke seg at det i stortingsmeldingen om nye oppgaver til fylkene ble fremstilt som et premiss for oppgaveoverføringen at det også måtte skje en strukturendring i retning av færre og sterkere fylkeskommuner. «Flere av de nye oppgavene til fylkeskommunene forutsetter større og færre enheter enn i dag for å ha nødvendig kapasitet og kompetanse i organisasjonen til å løse oppgavene på en god måte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Vi har ikke gjort en nærmere analyse av konsekvensene av oppsplitting eller manglende sammenslåinger, men vurderer allikevel at det kan stilles spørsmål ved om denne forutsetningen er oppfylt for alle fylkene. F.eks. peker informanter fra fylkeskommunene i tidligere Viken på at oppsplittingen ga et tap av både kapasitet og kompetanse.

Andre igjen peker på at regionreformen ga fylkeskommunen stillinger, men ikke driftsmidler. Det er da særlig midler knyttet til informasjonsfaglige virkemidler, kurs, samlinger og nettverk som etterlyses.

Når det er sagt, er det langt ifra alle som deler dette synet eller er entydige i sin vurdering. Flere viser til at fylkene har bevilget mer midler enn det en smal tolkning av lovpålagte oppgaver kunne tilsi. Dette inkluderer da midler til ulike former for informasjonsfaglig praksis, jf. kapittel 4. Tiltaksplaner på området har fått bevilgninger, noen fylker har brukt egne midler til tilskuddsordninger, noen fylker har satt av midler til arbeid med egne satsinger, og flere har utvidet de overførte stillingene fra IMDi til hele stillinger.

Tilskuddsordninger og integreringsområdet

Alle fylkeskommunene har i oppgave å forvalte noen tilskudd, og kan i tillegg selv opprette egne ordninger. Det er en knippe av disse som trekkes frem av våre informanter som relevante for målsettinger knytta til integrering og distriktsutvikling. Vi kan grovt dele disse i tre kategorier avhengig av hovedområdet: 1) kompetanseutvikling, 2) næringsutviklingsmidler, og 3) frivillighet.

Kompetanse

Etablereropplæring, mentor og trainee: Fylkeskommunen har etter integreringsforskriften § 65 ansvar for å «legge til rette for at innvandrere kan etablere virksomheter og at fagutdannede og høyt kvalifiserte innvandrere inkluderes i arbeidslivet». Til å gjennomføre dette fikk de med regionreformen overført ansvaret for tilskuddsordningene til etablereropplæring og til mentor- og traineeordninger fra IMDi (Meld St. 6, 2018-2019). Alle fylkeskommunene har derfor tilskuddsordninger for etablereropplæring, tilskudd for å støtte kunnskap om å etablere egen bedrift, og tilskudd til mentor og trainee-ordninger, som handler om rekruttering til arbeidslivet.

Tilskuddet omtales av fylkene som en mulig bidragsyter til at innvandrere kan velge å bli boende i distriktene, ettersom de ikke må flytte til mer sentrale byer i fylkene for å få seg en jobb eller etablere bedrift.

Enkelte fylker som Trøndelag har merket stor pågang, og har valgt å forsterke tilskuddet med egne midler eller legge til rette for at tilskuddet kan kombineres med tilskudd fra andre aktører som IMDi.

For andre av fylkene blir beløpene satt av til dette for små til at de ser det som et virkemiddel av betydning.

Midler til bedriftsintern opplæring (BIO-midler) trekkes frem som viktige av flere. Dette er også en ordning fylkeskommunene fikk ansvaret for som en del av regionreformen.

Informantene fremhever at dette er midler som gjør det mulig for bedrifter å gjennomføre f.eks. norskopplæring eller andre kompetansehevingstiltak blant sine ansatte. Dette gir muligheter til kompetanseheving for personer i arbeid, uavhengig av om oppholdsgrunnlaget er flukt, arbeid eller annet. Betingelsene for å få støtte og organiseringa av ordningen varierer mellom fylkene.

Midler til desentralisert kompetanseutvikling: I 2024 oppretta Kommunal- og distriktsdepartementet en ny støtteordning for «Kompetanse og arbeidskraft i distriktene». Flere av informantene våre fremhever at de gjennom denne tilskuddsordninga har mulighet til å se distriktsutvikling og integrering i sammenheng.²¹

Innretningene har vært svært ulike. Telemark fylkeskommune nevner at de har lagt opp prosjekter som skaper arbeidspraksis for innvandrere, Finnmark fylkeskommune at deler av midlene har gått til åpne prosjekter for kompetanseheving for arbeidsinnvandrere og høyt utdanna flyktninger. Buskerud fylkeskommune har benyttet midlene til å støtte bl.a. kortere kvalifiseringsløp innen helse eller restaurantfag i samarbeid mellom opplæringskontor, næringshager og fylkeskommuner.

Studiesentre: Fylkeskommunene har fra og med 2025 fått ansvar for midler til drift av studiesentre, som en del av det distrikts- og regionalpolitiske virkemiddelapparatet. Enkelte informanter trekker her frem at de ønsker å se på muligheten til å benytte deler av midlene til å etablere tilbud om norskkurs. På intervju tidspunktet var det imidlertid fortsatt uklareheter rundt regelverk og retningslinjer for disse midlene, og hvorvidt dette lot seg gjøre.

Flere av eksemplene nevnt over har til felles at de er brukt til å adressere utfordringer knytta til mangel på kvalifisert arbeidskraft. Informantene våre ser her en mulighet til å koble perspektiver om innvandrere som en ressurs til behovet for regional og lokal næringsutvikling, i en tilskuddsordning.

En informant poengterer i en av fylkene som har gjort en slik kobling, oppfatter at dette er ordninger som først og fremst kommer arbeidsinnvandrere, høyt utdanna flyktninger og innvandrere som allerede har en jobb til gode. Det kommer i mindre grad flyktninger med lavere utdanning som står lengre fra arbeidsmarkedet til gode. Informanten understreker at fylkeskommunen som helhet må ha virkemidler for alle disse ulike målgruppene.

Et annet fellestrekk er at de gjerne bygger på et internt tverrfaglig samarbeid i fylkeskommunen mellom fagansvarlige for integrering og næringsavdelinga. Som en informant uttrykker det: «Det [er] veldig bra at næring ser på innvandrere som en viktig målgruppe for virkemidlene, slik at de har dreid næringsretta virkemidler også til innvandrere som prioritert gruppe.». En leder for en næringsavdeling uttrykker dette slik:

Fra næringsavdelinga sin side, ser vi at for å få til næringsutvikling i fylket, så trenger vi mer kompetanse og mer arbeidskraft. Vår inngang har vært at

²¹ Enkelte av informantene med lengre erfaring fra fylkeskommunen viser her til at de også tidligere har hatt prosjekter finansiert over «60-posten», bevilgninger som forvaltes av fylkeskommunen til distrikts- og regionalpolitisk arbeid.

arbeidsinnvandrere og flyktninger er en mulig ressurs for næringslivet og fylket vårt. Derfor har vi vridde de generelle midlene til næringsutvikling mot kompetanse, fordi vi ser det som en av de store bryggene for næringsutvikling. Kompetanse ser vi i sammenheng med integrering, og vi spør oss om det er noe vi i fylkeskommunen kan gjøre for å sette [arbeidsinnvandrere og flyktninger] i posisjon til å søke jobb i vårt fylke? (Leder, næringsavdeling, fylkeskommune)

Denne informanten ser dermed en tydelig sammenheng mellom kompetanseutvikling og næringsutvikling.

Næring

Fylkeskommunene fikk også med regionreformen oppdragsgiveransvaret for næringshageprogrammet og inkubatorprogrammet. Særlig informantene knyttet til fylkeskommunalt næringsarbeid peker på midlene som gis her som viktige for lokal næringsutvikling.

Informanter i noen av fylkene ser på næringshager og andre tilknyttede næringsaktører som gode samarbeidspartnere også i tilfeller der en mindre distriktskommune har lavere kapasitet. Som påpekt i kapittel 3, er det ikke i alle fylker representanter for distriktskommunene som tar kontakt med fylkeskommunen. I stedet kan f.eks. representantene for næringshagene være et mellomledd. Disse aktørene har behov for kompetanse, og flere av informantene peker på at det innebærer at næringshagene er opptatt av å se etter ressurser i innvandrerbefolkningen.

Her finner vi også et fåtall andre eksempler på næringsretta virkemidler som fylkene har tatt initiativ til. Informanter fra to ulike fylker nevner eksempler på at personer som ønsker å starte bedrift i fylket kan få råd, veiledning og økonomisk støtte til avklaring av om forretningsideen er levedyktig. Dette er ikke spesifikt avgrensa til innvandrere, men våre informanter trekker fram at de har lagt til rett for at også innvandrere skal kunne ta kontakt med dette tilbudet.

Frivillighet

Enkelte fylker trekker frem at de gir egne midler til frivilligheten, og at dette inkluderer midler til inkluderingsfremmende tiltak. Eksempelvis gir Vestland fylkeskommune midler til inkluderings- og integreringsfremmende tiltak som «ikke naturlig faller inn under andre fagavdelinger i fylkeskommunen»²² (Vestland fylkeskommune, udatert), der tiltak som når personer med flere minoritetsstatus vurderes særlig positivt. Noe liknende, men med tydeligere målsetting om arbeidsdeltakelse, har Telemark fylkeskommune tidligere gitt støtte til «inkludering og redusert utenforskap» i arbeids- og samfunnsliv, hvor også frivillige organisasjoner kunne søke (Telemark fylkeskommune, 2024). Agder fylkeskommune har vedtatt en mangeårig satsing for 2024-2027 på totalt 22 millioner for å nå målet om at «alle på Agder, uansett alder, kjønn, etnisitet, inntekt, funksjonsnivå eller interessefelt, [skal] ha mulighet til å delta i frivillig virksomhet» (Agder fylkeskommune, 2024). Liknende, men med mindre beløp, deler Troms fylkeskommune ut midler til frivilligheten som blant annet skal fremme inkludering (Troms fylkeskommune, 2025).

En fellesnevner for disse midlene er at målsettingen er inkludering av flere grupper enn innvandrere. En informant peker her på dette som en konsekvens av fylkeskommunens vedtatte tverrgående

²² Dette tilskuddet favner bredere enn frivilligheten: Både frivillige organisasjoner, offentlige virksomheter og organisasjoner i privat sektor med relevant fagekspertise kan søke.

prioriteringer av arbeid mot utenforskap og for inkludering. Det gir en dreining i hvordan de forvalter sine tilskuddsordninger, der de støtter inkluderingstiltak i bredt (som regnbuedager), ikke avgrensa til integrering for flyktninger.

Særlig innenfor arbeidet opp mot frivilligheten har tidligere forskning vist hvordan fylkeskommunene ser det som hensiktsmessig å kunne bruke tilskudd til å gjøre seg relevante overfor frivillige organisasjoner. Enkelte av fylkeskommunene har derfor egne tilskuddsordninger for frivilligheten (ideas2evidence & Agenda Kaupang, 2022; Tyldum et al., 2024). En fylkeskommune viser til at dette er en plattform de bruker for å bidra med veiledning opp imot frivillig sektor på integrering og inkludering, og for å styrke nettverksbygging og erfaringsdeling innad i frivillig sektor:

Vi forvalter tilskuddsordninger i fylkeskommunene, som jo er et verktøy for å påvirke hvilke typer tiltak og aktiviteter som skal skje. Og så har vi blitt flinkere i 2024, og skal bli enda flinkere i -25, til å holde samlinger der aktivitetene blir rapportert på. Ikke bare være en bank som deler ut penger, men samle inn erfaringer og [gi råd til] folk gjennom prosjektene. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune.)

På denne måten blir tilskuddsordningen en inngang til å etablere en plattform for fylkeskommunen som kunnskapsformidler og nettverksaktør. Flere andre fylkeskommuner uttrykker liknende målsettinger for tilskuddsordningene til desentralisert kompetanseutvikling mv. presentert over.

Er distriktskommuner en prioritert målgruppe?

I tilskuddsordningene gjennomgått over, finner vi enkelte koblinger mellom integreringshensyn og distriktshensyn. Enkelte fylker peker på at tilskudd til etablereropplæring kan være positive for distriktene, fordi det setter mottakeren i stand til å etablere en egen bedrift, heller enn å søke jobb i en større kommune. Men også midlene til bedriftsintern opplæring, kompetanseheving i distrikt og studiesentrene sees av flere i sammenheng med distriktsutvikling, kompetanseutvikling og integreringshensyn.

I omtalen av fylkeskommunens overordnede økonomiske virkemiddelbruk knyttet til finansiering av videregående utdanning eller samferdsel, finner vi færre eller ingen slike koblinger hos våre informanter. Når det kommenteres, er det gjerne som et ønske om at det burde vært tatt mer hensyn til integreringshensyn ved utarbeidelse av kollektivtilbud for gravgrendte strøk eller ved avgjørelser om skolestruktur.

Vi ser tendenser til at distriktshensyn spiller inn i noen av fylkeskommunenes forvaltning av de økonomiske virkemidlene mer overordnet. Flere av informantene er opptatt av at de sentrale statlige aktørenes tilskuddsordninger eksplisitt eller implisitt favoriserer mer sentrale kommuner, bl.a. med krav om deltakerantall i fysiske klasserom e.l. Dette gir fylkeskommunene et behov for å kompensere for dette gjennom å etablere egne tilskuddsordninger som passer bedre for distriktskommuner, for eksempel med midlene til desentralisert kompetanseutvikling eller egne ordninger. Vi finner kun et par eksempler på det sistnevnte, og disse er også tatt bort etter kort tid (eksempelvis Telemarks «Tilskuddsordning for inkludering og integrering i arbeidslivet»).

En annen måte å kompensere for den oppfattede slagsiden i statlige tilskuddsordninger er ved veiledning av kommunene i arbeidet med prosjektsøknadene. Flere fylkeskommuner poengterer at

fylkeskommunen selv og andre aktører har mange tilskuddsordninger, og at det er krevende for kommunene å finne fram, ha ressurser til å søke – og ikke minst rigge et godt prosjektteam til gjennomføring, skulle de få midler. Enkelte av fylkene arbeider derfor med å gi veiledning og hjelp til potensielle søkere.

Enkelte av informantene fra fylkeskommunene forteller om hvordan de ser tilskuddsforvaltningen i sammenheng med sitt øvrige arbeid opp mot kommuner og andre aktører. På sitt beste kan dette fungere ved at personer som har nær kontakt med kommunene i forbindelse med arbeidet med bosettingsanbefalinger, fanger opp behov som fylkeskommunen kan adressere med andre tjenester og tilskuddsordninger. Et eksempel på dette fra Rogaland er fremhevet i faktaboksen under.

Veiledning og tilskudd for lokal utvikling i samarbeid mellom kommune og fylkeskommune

Faggruppe integrering i Rogaland fylkeskommune har jevnlig kontakt med kommunene om bosetting og integrering, blant annet i ledernettverk for flyktningetjenestene. I et samarbeid mellom fire distriktskommuner, trakk en av kommunene fram næringsutvikling som et utfordringsområde i kommunen.

Fylkeskommunens representanter koblet da kommunen sammen med fylkeskommunens fagpersoner med prosesskompetanse for utvikling og tilskuddsforvaltning. Det ble gjennomført en lokal prosess som involverte kommunalt ansatte, flyktningetjeneste, NAV og en næringshage. Fylkeskommunen bisto også med veiledning til prosjektsøknader.

Det resulterte blant annet i at aktører i kommunen fikk innvilget tilskudd til etablerer- og mentoropplæring, og at det ble oppretta kurs for innvandrere.

Informanter fra ulike avdelinger trekker frem dette som et eksempel på godt internt samarbeid og god bruk av interne ressurser som støttet kommunens behov, inkludert behovet for støtte til tilskuddssøknad.

Vår vurdering²³ er at denne prosessen fulgte suksessfaktorer for samfunnsutvikling, som god intern samordning mellom ulike rådgivere i fylkeskommuner og involvering av de riktige eksterne samarbeidspartnere, og potensielt også at kompetanse fulgte pengene (jf. tilsvarende vurdering i (Bostad et al., 2023))

²³ Vurderingen er basert på informasjon innhentet innenfor rammene av dette prosjektet som beskrevet i metodekapittelet, og ingen egne case-studier av denne spesifikke prosessen.

Fylkeskommunens satsinger for distriktskommunene

Satsinger er et mye brukt grep for å beskrive en større, strategisk forankret prioritering fulgt opp med virkemidler og tiltak. Satsinger kombinerer gjerne flere virkemidler, som f.eks. økonomiske tilskudd, en spesifikk form for organisering av prosess og veiledning (Difi, 2019). Fylkeskommunene står som selvstendig aktør fritt til å sette i gang egne satsinger innenfor sine budsjetter og mandater.

Fylkeskommunene har flere ulike satsinger og prosjekter på gang, og flere av dem er rettet mot distriktskommuner. Men i hvilken grad ivaretas integreringsperspektivet i disse distriktssatsingene? Vi ser i det følgende på velkomstilbud først, før vi ser på andre satsinger identifisert gjennom kartleggingen.

Velkomstilbud

En type prosjekter som kobler et integreringsperspektiv og distriktsperspektivet synliggjort i planer og strategier, er utviklingen av ulike former for velkomstilbud. Behovet og status for slike tilbud ble beskrevet av arbeidsinnvanderutvalget. Utvalget anbefalte at «fylkeskommunene gis et ansvar for å koordinere velkomstilbud til arbeidsinnvandrere i kommunene i fylket» (NOU 2022:18, 2022). Slike tilbud har allerede vært i drift blant annet i fylker som Trøndelag (Velkomstilbud Trøndelag), Nordland (Ny i Nordland) og Troms (Innflytterstrategi og Tilflytterstrategi Troms).

Troms har i lengre tid drevet slik arbeid, først med Innflytterstrategi 2020-2021, så Tilflytterstrategi 2022-2024.²⁴ Fylkeskommunen er prosjekteier, med deltakelse fra Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord og Tromsø. Partene i arbeidslivet, NAV og Polsk forening i Tromsø deltar i ei styringsgruppe.

Målet for Tilflytterstrategien har vært å sikre næringslivet behov for kompetanse og arbeidskraft, sikre god demografisk utvikling og ivareta utenlandsk arbeidskraft (Troms fylkeskommune, udatert). Informantene våre peker på at noe av bakgrunnen var et stort behov for arbeidsinnvandrere i fylket, men få ordninger og tiltak som legger til rette for språkopplæring og integrering for denne gruppa. En analyse utført i forprosjektet Innflytterstrategi viste hvordan arbeidsgivere, kommuner og frivilligheten alle var opptatt av å ta imot nykommere. Samtidig så alle det som den andres ansvar å gjennomføre faktiske tiltak for å sørge for at velkomsten ble god (Aure, 2023). Gjennom prosjektet ønsker fylkeskommunen å støtte kommunene og arbeidsgivere i å rigge et bedre mottakssystem for arbeidstilflyttere.²⁵ Det ble brukt ressurser på å lage informasjonsmateriell, velkomstpakker og sjekklistor for arbeidsgivere. En av informanten forteller videre at de arbeidet med å legge til rette for ulike møteplasser:

«Prosjektet handlet om å rigge et mottakssystem for arbeidstilflyttere, i samarbeid med kommuner, frivillige og bedrifter. Det har variert mellom kommunene hva slags tiltak som har vært aktuelle. Men tanken er tverrfaglig – det gjelder helse, skole, Nav, bibliotek. Det handlet blant annet om å lage møteplasser. [I mange] av de små kommunene finnes det få kafeer og andre

²⁴ En rapport fra følgeforskningen ved Marit Aure fra UiT som blant annet peker på resultater fra arbeidet var på datainnsamlingstidspunktet under utarbeidelse og ikke publisert.

²⁵ Begrepet «arbeidstilflyttere» brukes av informantene fordi satsingen gjelder både arbeidsinnvandrere og andre tilflyttere.

type arenaer for å komme i kontakt med folk. Derfor blir biblioteket desto viktigere. Det handlet også om å oppmuntre kommuner til å tilby gratis språkopplæring». (Rådgiver, samfunnsutvikling, fylkeskommune.)

Informantene våre indikerer at det praktiske arbeidet med tilflytterstrategi var krevende. Det var vanskelig å få med seg kommunene og sikre en god forankring der. Det var også krevende å forankre arbeidet internt i fylkeskommunen, og det ble flere bytter av prosjektleder underveis.

Velkomstilbud Trøndelag beskrives av informantene våre som en oppfølging av arbeidsinnvandrerrutvalget, der Trøndelag, Oslo og Vestfold startet med tilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier. Tilbudet i Trøndelag blir av informantene våre beskrevet som det som har mest distriktsfokus av disse tre, og inkluderer Frøya, Hitra, Innherred, Namdalen og Trondheimsregionen. Det ble utviklet som en del av bredere satsing vedtatt av fylkestinget i 2023, kalt «Work and Live in Trøndelag». Målsetting for satsingen er å «støtte opp under et velorganisert arbeidsliv og sikre et seriøst, inkluderende og mindre byråkratisk arbeid med tilførsel av ny utenlandsk arbeidskraft til Trøndelag». Kommuner, partene i arbeidslivet og frivilligheten er involvert i arbeidet (IMDi, 2024c; Trøndelag fylkeskommune, 2023b).

En sentral del av satsingen ser ut til å være å bistå kommuner og lokalt næringsliv med å få bedre informasjon om hvem som bor i kommunen, slik denne informanten forteller:

«Mange kommuner har ikke en oversikt over arbeidsinnvandrerne hos seg, så det handler om å kartlegge disse i samarbeid med bedrifter, finne ut om de har ektefeller og så videre. Ofte returnerer arbeidsinnvandrere dersom ektefellen ikke blir inkludert.» (Rådgiver, kompetanse, fylkeskommune.)

Tiltakene handler blant annet om utvikling av informasjonspakker til tilflyttere, og støtte til utvikling av «lokale portaler» hvor arbeidsledige ektefeller og arbeidsinnvandrere kan registrere sin kompetanse og komme i kontakt med lokalt næringsliv.

Ny i Nordland var et prosjekt i 2022 og 2023, med finansiering fra Stimulab og deltakelse fra Nordland fylkeskommune, Nord universitet, Rana, Bodø, Herøy, Dønna og Gildeskål. Målet var å «danne et helhetlig mottaks- og integreringssystem for arbeids- og familieinnvandrere til Nordland. Ved å oppleve å bli bedre tatt imot kan dette også legge grunnlaget for at flere ønsker å bli boende i landsdelen» (Menon & Designit, 2023).

Basert på tjenstedesign ble det foreslått et «Holistic Softlanding Ecosystem», der fylkeskommunen er ansvarlig for at kommunene arbeider systematisk og likt, at ulike tjenester innad i kommunene snakker sammen, og at kommuner og andre deltakere får jevnlig oppdateringer. Det ble testet ut om fylkeskommunens arbeid kunne koordineres av en tjenestekoordinator. Av anbefalingene for videre arbeid fremgår det at fylkeskommunen skulle se på muligheten til å etablere et koordinerende integreringsteam, og forankre dette arbeidet inn i regionvekstavtaler og samarbeidsplattformen «Det gode liv i Nord» (Menon & Designit, 2023). På intervjutidspunktet var videre oppfølging av prosjektet stoppet på grunn av manglende finansiering.

På datainnsamlingstidspunktet drev omtrent samtlige av de øvrige fylkeskommunene med utarbeidelse av ulike prosjekter for velkomstilbud, i forbindelse med en søknadsfrist til IMDi.²⁶ Innretningen varierer, men hovedpoenget er en oppfølging av arbeidsinnvandrertalgets anbefalinger om opprettelse av velkomstilbud.

Flere av velkomstilbudene arbeider ut ifra en «endringsteori» om at også arbeidsinnvandrere og deres familier kan trenge et integreringstilbud fra det offentlige for å bli værende. Dette kan innebære kvalifisering og språkopplæring, men også bredere samfunnsmessige integreringstiltak:

«Arbeidsdeltakelse er superviktig. Men vi har tatt imot innvandrere i Finnmark lenge, og de har en tendens til å flytte sørover. En del av prosjektene har derfor fokus på å få folk inn i hele samfunnslivet [...], slik at de kan se for seg et liv her for seg og sine barn.» (Rådgiver, kompetanse, fylkeskommune.)

Informantene knytter dette arbeidet opp mot «ulike prosjekter på bolyst og blilyst», for alle målgrupper, inkludert ikke-innvandrere, tilflyttere og fastboende. De ser det også opp mot endringer i mønsteret av arbeidsinnvandring.

Andre satsinger med tydelig distriktspreg

Mer utprega distriktssatsinger trekkes frem av fylkene Finnmark, Nordland, Vestland, Innlandet og Rogaland.²⁷ Satsingene har ulike innganger innretta mot kompetanseutvikling, næringsutvikling, boligutvikling eller ulike former for satsing for å skape og vedlikeholde lokalt engasjement og ulike stedsqualiteter som et aktivt foreningsliv. Satsingene kombinerer gjerne finansiell støtte fra fylkeskommunen, og samarbeid med ulike andre statlige og private aktører. Vi gir en kort presentasjon av I LAG i Trøndelag under.

I en rekke av disse satsingene inntar fylkeskommunen en koordinerende rolle, slik vi har beskrevet i kapittel 3. Fylkeskommunen kan også ha andre roller inn i slike samarbeid, uten å være leder eller ha en koordinerende rolle, for eksempel med faglig bistand på planfeltet. Det finnes flere eksempler der fylkeskommunen først og fremst deltar med finansiering inn i et partnerskap, for å støtte initiativ som bidrar til strategiske målsettinger.

Felles for disse satsingene er at integrering av innvandrere på overflaten ikke spiller en spesielt stor rolle. Flere av informantene argumenterer allikevel for at det i praksis utgjør en viktig del av eller er et mål for arbeidet. Tiltak knytta til boligutvikling og stedsutvikling, for inkludering av unge og voksne utenfor arbeidsmarkedet og for bedre kollektivtilbud til distriktene er positivt for alle, også personer med innvandrerbakgrunn.

Dette gir i mange tilfeller mening. Samtidig er det slik at det for noen grupper, i noen situasjoner vil være spesifikke «innvandringsrelaterte» forhold som er årsaken til at en person med innvandrerbakgrunn ikke har blitt en del av lokalsamfunnet. Dette kan eksempelvis handle om språk, kompetanse, nettverk, eller former for negativ sosial kontroll. Flere av våre informanter er opptatt av

²⁶ Tilskuddet var IMDi «Tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak», satsingsområde 4: Etablering av kommunale, interkommunale eller regionale velkomstilbud (IMDi, 2024d). IMDi har også utviklet en egen veileder for etablering av lokale velkomstilbud, «Nasjonal veileder for etablering av velkomstilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier». Begge deler var tiltak foreslått i NOU 2022: 18.

²⁷ Noen av disse inkluderer Liv og Lyst (Vestland fylkeskommune), Tromsvektavtaler og PREPP (Troms), Videre stedsutvikling i Rogaland (Rogaland), Boligutvikling i distriktene m.m. (Innlandet), Ung inkludering (Nordland).

faren for at integrering av innvandrere forsvinner i slike satsinger, hvis det ikke eksplisitt adresseres. Blant annet nevnes det et eksempel på en satsing for inkludering av ungdom hvor språk og negativ sosial kontroll ikke ble tatt inn som innsatsområder. Når dette er relevante forklaringsfaktorer på ungt utenforskap, kan en satsing som ikke adresserer det potensielt få svakere måloppnåelse enn den ellers ville fått.

Trøndelag fylkeskommunes distriktssatsing I LAG

Trøndelag fylkeskommune har en egen distriktssatsing kalt «I LAG» med de seks kommunene Leka, Høylandet, Snåsa, Meråker, Tydal og Rennebu. Initiativet til satsinga ble tatt i 2021 i den fylkeskommunale verdiskapingsstrategien. I tillegg til kommunene og fylkeskommunen deltar KS, Statsforvalteren, Husbanken, Innovasjon Norge og Distriktssenteret. Avtaler ble inngått i 2023 og alle prosjektene var i gang i 2024 (Trøndelag fylkeskommune, 2024).

Målene med satsinga er å bidra til å «møte utfordringene med demografi, tilgang på kompetanse, behovet for innovasjon i egen virksomhet og oppgaver knyttet til samfunns- og næringsutvikling», som beskrives som å komme først og sterkest i mindre distriktskommuner. Dette skal nås ved å gi de seks deltakende kommunene få lettere tilgang til kompetanse og ressurser i fylkeskommunen og hos andre samarbeidspartnere, slik at de i større grad kan bruke eksisterende virkemiddelapparat.

Det er en klar parallell mellom denne satsinga og Bygdevekstavtalene, og det er etablert nettverk for deling av erfaringer mellom deltakerne i de ulike satsingene og øvrige distriktskommuner i fylket (Trøndelag fylkeskommune, 2023a). Prosjektet følgeevalueres av Oxford Research.

Midtveisevalueringen identifiserer at kommunene har satt i verk en rekke prosjekter for boligutvikling, stedsutvikling og næringsutvikling. Integrering er ikke et eget satsningsområde. Kun Snåsa ser ut til å ha tatt inn integrering i boligutviklingsarbeidet, knyttet til mottak av asylsøkere og flyktninger (Oxford Research, 2024a). At Høylandet har gjennomført etablereropplæring rettet spesielt mot denne målgruppen, etter å ha søkt og fått tilskudd fra Trøndelag fylkeskommune, ser informantene også i sammenheng med satsinga.

Informantene våre oppgir at deltakerne i prosjektet allikevel er opptatt av betydningen av god integrering for å nå prosjektenes målsettinger. Deltakerkommunene tiltak for å fremme «bolyst og blilyst» skal legge til rette for at innvanderne som allerede bor i kommunene, skal bli boende.

Evalueringa peker videre på at fylkeskommunen er blant aktørene som kommunene har fått lettere tilgang til gjennom I LAG. Særlig gjelder det prosesskompetansen hos fylkeskommunens prosjektleder. Kommunene ønsker seg kontakt med et bredere sett av fagavdelinger fremover (Oxford Research, 2024a).

Nasjonale satsinger

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør gjør at de trekkes inn i ulike nasjonale satsinger for distriktskommuner. Bygdevekst og Regional omstilling er to eksempler på slike nasjonale satsinger som er nevnt som relevante av våre informanter.

Bygdevekst

Bygdevekst er et distriktpolitisk virkemiddel som skal bidra til «bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale delene av Distrikts-Norge» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024a). Når midlene ble utlyst i 2022 og 2023, kunne kommuner søke KDD om å inngå en bygdevekstavtale. Selve avtalen er et rammeverk for samarbeid, der det skal bygges opp faste samarbeidsstrukturer og dialog mellom partene, og sette berørte politikkområder, forvaltningsnivåer og sektorer i sammenheng. Første fase av pilotperioden var satt av til utarbeidelse av en avtale, hvor partene skulle gjøre en prioritering av delmål. Også denne utarbeidelsen av avtalen fikk støtte, slik at kommunene kunne ansette egen prosjektleder.

Dette er statlige prosjektmidler til kommunene med en viss langsiktighet, for å bygge kapasitet lokalt. Varigheten på avtalene har variert, men ble i statsbudsjettet for 2024 utvida fra to til fire år for den første puljen av deltaker-kommuner. Satsingene er ikke avgrenset til spesifikke områder eller oppgaver, men fremstår svært brede, med mulighet for den enkelte distriktskommune å prioritere sine lokale utfordringer.

Midlene ble første gang lyst ut sommeren 2022. De første avtalene ble inngått våren 2024. I første runde ble det åpnet for kommuner i Finnmark og Trøndelag, mens det ble åpnet bredere i runde to. Av Prop. 1 S for 2025 på KDDs områder framgår det at det da var 10 piloter i gang, med 35 kommuner i sju fylker (Prop. 1 S 2024-2025).

Fylkeskommunene deltar her i en nasjonal ressursgruppe, og er oppfordret til å bistå kommuner i eget fylke til søknaden, blant annet som planfaglig veileder. Fylkeskommunen er også invitert med til å være en hovedpart i søknadene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024b, 2024a).

Trøndelag FK beskriver i sakspapirer at fylkeskommunen i utgangspunktet ikke var forespeilet en sentral rolle, men har fått en viktigere rolle underveis knytta både til å samarbeide om å løse utfordringer, teste løsninger og lete etter løsninger (Trøndelag fylkeskommune, 2023a).

Sintefs midtveisevaluering indikerer at bygdevekstavtalene kan være en ramme for statlig veiledning av distriktskommuner. Følgeevalueringen peker på at fylkeskommunen har en rolle som regional koordinator og partner i den ene regionen, og samarbeidspartner i den andre. De påpeker at det i første fase ikke var avklart hva som skulle ligge i rollen som koordinator og samarbeidspartner. Det gjenstår dermed å se hvordan dette samarbeidet utvikler seg når handlingsplanene i de enkelte Bygdevekst-avtalene konkret skal realiseres (Carlsson et al., 2024).

Hvordan blir integreringsperspektivet ivaretatt i Bygdevekst? To av pilotene har delmålsettinger om å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet, under delmål om «økt rekruttering av relevant arbeidskraft» (Carlsson et al., 2024). Utover dette finner vi få henvisninger til arbeidet rettet mot innvandrere i det skriftlige materialet. I likhet med for fylkeskommunens egne satsinger, beskriver informantene hvordan integrering allikevel spiller en indirekte rolle:

Hvis vi ser på hvordan vi jobber med Bygdevekst, [så er ikke] integrering spesielt vektet inn der, isolert sett, men det kommer inn i det å motvirke utenforskapet og sikre at ungdommer har kompetanse. (Rådgiver, kompetanse, fylkeskommune.)

Informanten peker på at integrering av innvandrere ikke er spesielt tatt hensyn til, men at arbeidet som handler om å motvirke utenforskap og sikre at alle har kompetanse, også kan sees på som integreringsarbeid. Vedkommende sa videre i intervjuet at de kom til å se på om arbeidet med Bygdevekst burde spisses mer inn mot integrering.

Regional omstilling

En annen ordning omtalt som en satsing er ordningen for regional omstilling. Etter en evaluering levert i 2022, ble ordningen fra og med 2024 endret til å inneholde tre ordninger: 1) bistand og veiledning til distriktskommuner (midler til fylkeskommunens arbeid med dette), 2) tilskudd til kommuner med langvarig nedgang i befolkning og sysselsetting av særlig omfattende grad, 3) tilskudd til omstilling i kommuner eller regioner med vesentlig fall i sysselsettinga over relativt kort tid. Pkt. 2 og 3 er omstillingsordningene.

Målet med den regionale omstillingsordningen er bidra til etablering av nye arbeidsplasser og styrke næringsgrunnlaget i kommuner og regioner som opplever stor nedgang i sysselsettingen – enten over relativt kort tid eller i særlig stor grad.

Fylkeskommunen er ansvarlig for omstillingsarbeidet i eget fylke, og forvalter tilskuddsordningene. De behandler kommuners søknader om midler til omstilling. En kan få midler for inntil seks år, og programmet er dermed potensielt mer langsiktig og gir mulighet for mer finansiering enn Bygdevekst og fylkeskommunens egne distriktssatsinger.

Innovasjon Norge har en rolle som kompetansesenter (Innovasjon Norge, 2024; Kommunal- og distriktsdepartementet, 2025). I Statsbudsjettet for 2025 vises det til at Innovasjon Norge i 2023 fulgte opp 23 omstillingsområder (Prop. 1 S 2024-2025).

Er integreringsperspektivet ivaretatt i regional omstilling? Noen av prosjektets informanter har nevnt omstillingsprogrammene som relevante virkemidler som kombinerer integrerings- og distriktsperspektiver for samfunnsutvikling. En rådgiver fra en kompetanseavdeling fortalte følgende:

[En kommune i vårt fylke] har vært en [omstillingskommune] i veldig mange år. Omstillingskommune blir du gjerne når en hjørnesteinsbedrift går over ende. Men det en så i [kommunen] og de andre stedene etter hvert er at de ikke mangler jobber, men de mangler folkene. Problemstillinga snudde litt etter hvert. Og da hadde de et spesifikt fokus på å kvalifisere flyktninger og arbeidsinnvandrere som jobbsøkere. (Rådgiver, kompetanse, fylkeskommune)

Her peker informanten på at omstillingskommunen(e) som en del av arbeidet med omstilling gikk fra en forståelse av at utfordringen var mangel på arbeidsplasser, til at det var mangel på arbeidskraft. I dette tilfellet har kommunen da har satt i verk kvalifiseringstiltak for å rette på dette, og fått støtte til dette fra fylkeskommunen som ansvarlig for omstillingsprogrammet.

Dette er en annen måte å forstå omstillingsbehovet enn det som har vært den tradisjonelle bakgrunnen for omstillingsprogrammet. Dette behovet for kvalifisering ble også påpekt i evalueringen

av ordningen med regional omstilling. I evalueringen av programmet som helhet ga intervjuede fylkeskommuner uttrykk for at omstillingskommuner kan ha høy sysselsetting opprettholdt av arbeidsinnvandring, men allikevel store utfordringer med befolkningsnedgang og aldring (Vareide et al., 2022).

Resultatene av slike koblinger mellom integrering og distriktperspektiver i omstillingssatsingene er igjen vanskelig å finne. Omstillingsprogrammene evalueres gjerne ved ferdigstillelse, men ettersom omstillingene sjelden har målsettinger knytta til integrering og distrikt, inngår heller ikke vurderinger av dette i disse rapportene eller i den overordna evalueringen av ordningen med regional omstilling.²⁸

En informant fra et annet fylke trekker fram at de som en del av rådgivninga av omstillingskommuner tar opp behovet for å se integrering i sammenheng med utfordringene med næringsutvikling og mangel på arbeidskraft:

Jeg har ansvar for med omstillingsposten. Det er tydeliggjort etter Distriktsmeldingen at fylkeskommunen skal veilede kommunen i strategiske prosesser. [...] Vi ser at internt i kommunene sees ikke integrering godt nok i sammenheng med for eksempel næring eller arbeidsfeltet. Vi ser det er sammenhenger, men [det] kunne gjerne fra myndighetenes side vært pekt på samspillet så integrering ikke blir forstått smalt. (Rådgiver, næring og innovasjon, fylkeskommune.)

Rådgiveren forklarer her hvordan vedkommende som en del av rådgivning og veiledning av kommuner i sitt fylke, tar opp hvordan integrering av innvandrere kan være et strategisk grep for å nå knytta til f.eks. arbeidsdeltakelse. Uten slik rådgivning er det en fare for at kommunen tolker dette «smalt», her i betydningen at kommunen kun ser på sine lovpålagte oppgaver for flyktninger.

Oppsummert ser vi altså enkelte eksempler på at integreringsperspektiver tas inn i fylkeskommunens arbeid med regional omstilling, der fylkeskommunen har veiledet og bistått som en del av arbeidet med tilskuddsordningen.

Kapitteloppsummering

Hvordan følges planer og strategier som omhandler koblingen innvandrere og distriktsutvikling i opp i praksis med økonomiske virkemidler? Og hvordan ivaretas integreringsperspektivet i fylkeskommunens satsinger og nasjonale satsinger for distriktsutvikling?

I kapittel 2 viste vi hvordan sentrale planer i mange av fylkene omtaler behovet for innvandring og kvalifisering av innvandrere som står utenfor arbeidslivet. I dette kapittelet ser vi at samtlige av våre informanter peker på at behovene på dette området er større enn det de har midler og ressurser til å få dekket i dag. At oppgavene overført med regionreformen var underfinansiert, er en vanlig oppfatning både hos ledere og rådgivere. Mange peker på at hverken spesifikke integreringsoppgaver eller det bredere fylkeskommunale arbeidet med innvandring og integrering er prioritert i bevilgningene fra statlige myndigheter til fylkeskommunen, eller av fylkeskommunens egne

²⁸ Se eksempelvis Oxford Research sin sluttevaluering av Sør-Varanger fra 2024, eller Bindal fra 2021. Vareide m.fl. viser en oversikt over gjennomførte evalueringer i perioden 2004-2021. (Oxford Research, 2021, 2024c; Vareide et al., 2022)

budsjettbevilgninger. Et fåtall peker på at etablering av arbeidsplasser prioriteres foran kvalifisering og rekruttering til eksisterende arbeidsplasser.

Bildet er ikke entydig. Vi finner flere eksempler på at fylkene selv benytter seg av sine egne midler til å forsterke eksisterende ordninger, ansette flere ressurser, innføre egne, regionale tiltak, eller bruker ulike tilskuddsordninger for kompetanse- og næringsutvikling som relevante virkemidler på integreringsfeltet. Flere av fylkene fremhever at deres planer og strategier for inkludering av alle grupper og arbeid mot utenforskap er fulgt opp ved å innarbeide inkludering som et mål eller kriterium i sine tilskudd til frivillig virksomhet.

Mange av tilskuddene som trekkes frem i intervjuene er tilskudd knytta til spesifikke lovpålagte eller øremerka kvalifiseringsaktiviteter, som etablereropplæring og trainee-programmet. Enkelte fylker peker på dette som tilskudd som kan være positive for distriktene, ettersom det setter mottakeren i stand til å etablere en egen bedrift, heller enn å f.eks. søke jobb i en større kommune. Men også midlene til bedriftsintern opplæring, kompetanseheving i distrikt og studiesentrene sees av flere i sammenheng med distriktsutvikling, kompetanseutvikling og integreringshensyn.

I vårt datamateriale er koblingen mellom tilskuddene på kompetanse- og næringsområdet med integrerings- og distriktsperspektivet særlig tydelig hos informantene som peker på at de i deres fylke har et godt samarbeid mellom de fagansvarlige for integrering og de fagansvarlige for tilskuddene.

Å se arbeidet med tilskuddsordninger i sammenheng med øvrige virkemidler og arbeidsmåter på integreringsfeltet er noe flere fylker trekker frem som noe de ønsker å få til. «Vi skal ikke bare være en bank», slik en uttrykte det. Vi ser her hvordan fylkeskommunen gjennom å gi tilskudd til ulike aktører, oppfattet at de får en plattform for å arbeide med veiledning, kunnskapsformidling og som nettverksaktør.

En kan snakke om en indirekte prioritering av økonomiske ressurser til distriktskommuner når enkelte fylkeskommunalt ansatte fremhever at distriktskommuner i større grad benytter seg av fylkeskommunens ressurser. Flere fylkeskommuner peker på at kommunene i deres region har liten kapasitet til å orientere seg i myriaden av prosjektmidler og søke om tilskudd. De samme fylkeskommunene som så det som sin rolle å i større grad veilede distriktskommuner i kapittel 4, ser det gjerne også som sin rolle å følge opp distrikts- og småkommuner med veiledning knyttet til tilskudd og søknader.

Vi finner flere eksempler på fylkeskommunale satsinger som en del av kartleggingen. Fylkeskommunen tar her gjerne en rolle som koordinator. Satsingene kombinerer i liten grad eksplisitt integrerings- og distriktsperspektiver: mens velkomsttilbudene og tilflytterstrategiene er helt eller delvis integreringsrettede tilbud, er distriktssatsingene løft for utvikling av boliger, næringsliv og andre stedsqualiteter. De to nasjonale satsingene for distriktsutvikling vi har sett nærmere på (Bygdevekst og Regional omstilling) faller i sistnevnte kategori.

På den ene siden kan det bety at integreringsperspektivet er en integrert del av arbeidet med distriktssatsingene. På den andre siden kan det bety at viktige faktorer som språk og et større behov for nettverk forsvinner.

6. Regionreformens konsekvenser

Regionreformen og en forsterkning av fylkeskommunens ansvar på integreringsfeltet har hatt konsekvenser for hvordan fylkeskommunen jobber. I dette kapittelet ser vi på hvordan regionreformen har påvirket fylkeskommunens arbeid integreringsfeltet, og hvilken betydning et større ansvar på integreringsområdet har fått for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler.

Vi finner to hovedforskjeller i hvordan fylkeskommunene har fortolket og arbeidet med sin rolle: smalt som fokusert på de konkrete oppgavene spesifisert i lov og forskrift, eller bredere med mer vekt integrering som en del av samfunnsutviklingsarbeidet. De fleste fylkeskommunene ønsker å legge en bred forståelse av integreringsansvaret til grunn, men at de i ulik grad har muligheten til å faktisk jobbe bredt.

Fylkeskommunene har lenge hatt en viktig rolle på integreringsfeltet, og da særlig gjennom kvalifiseringstilbudene som tilbys ved videregående skoler, folkehelsesatsinger, støtte av frivillighet og andre fylkeskommunale tjenester (NOU 2017: 2, 2017). Fylkeskommunens rolle som integreringsaktør ble imidlertid klart forsterket og tydeliggjort som følge av regionreformen og integreringsloven.

I de foregående kapitlene har vi sett hvordan innvandrere, integrering og inkludering ivaretas i fylkeskommunenes planverk, hvordan fylkeskommunen arbeider med integrering i praksis gjennom samarbeid, kunnskapsformidling og veiledning, samt gjennom økonomiske virkemidler og andre satsinger de har. Særlig informasjonsarbeidet er nytt etter regionreformen. Vi har vist at det er stor variasjon i fylkeskommunenes praksis på integreringsfeltet, der noen fylkeskommuner har tatt en aktiv og oppsøkende rolle ovenfor kommunene, mens andre ser ut til å være mer fokusert på å gjennomføre de lovpålagte oppgavene etter integreringsloven.

Vi har vist at arbeidet med integrering og inkludering av innvandrere i fylkeskommunene tar tid å forankre. Dette kommer til syne fra rådgiverne som arbeider på integreringsfeltet, som oppgir at de bruker mye tid for å sikre oppmerksomhet rundt fylkeskommunens ansvar på feltet eksternt, så vel som internt.

I dette kapittelet ser vi nærmere på regionreformens konsekvenser. Først ser vi nærmere på to ulike hovedtilnærminger til fylkeskommunens rolleforståelse og praksis på integreringsfeltet etter regionreformen: en bred eller smal forståelse av fylkeskommunens rolle. Forståelsen av fylkeskommunenes integreringsansvar etter regionreformen diskuteres så videre opp mot hvordan ansvaret er forankret og hvilken oppmerksomhet det får internt. Vi ser på politiske prioriteringer og ulik intern forståelse som faktorer som påvirker forankringen.

Vi avslutter ved å se på hvordan fylkeskommunens har tatt i bruk mulighetsrommet etter flyttingen av oppgaver til regionalt nivå, ved å se nærmere på forholdet til andre sentrale aktører, muligheten til å følge opp distriktskommuner, rollen i bosettingsarbeidet mer spesifikt, og hvorvidt fylkeskommunen har andre målgrupper enn flyktninger.

Smal og bred forståelse og praksis

Blant de som arbeider med integrering i fylkeskommunene finner vi ulike fortolkninger av rollen som regional integreringsaktør, og ulik praksis. En av informantene med ansvar for feltet reflekterte rundt hvordan vedkommende så elleve ulike oppskrifter på tvers av fylkeskommunene.

Selv om fylkeskommunene kan ha elleve ulike oppskrifter for hvordan de arbeider med integrering, ser vi at disse oppskriftene overordnet kan tolkes inn under to tilnærminger. Den første tilnærmingen ser fylkeskommunens rolle som smal og avgrenset av lovverket. Den andre tilnærmingen tar også utgangspunkt i lovverket, men tolker mulighetsrommet bredere. Den bredere fortolkningen innebærer særlig at fylkeskommunen tar en større rolle som regional integreringsaktør og samfunnsutvikler. Forskjellene settes her på spissen, men fremhever to tilnærminger vi har sett indikasjoner på gjennom både intervjuer og i arbeidsmøter.

Forskjellen mellom fylkeskommuner som har en smal og bred tolkning av sitt integreringsansvar er ikke binær, men bør forstås som å eksistere langs et spekter. På dette spekteret finner vi eksempler på rådgivere som oppgir at de ønsker å jobbe bredt, samtidig som ressursene de har internt gjør at de må prioritere og dermed jobbe ut fra en smal fortolkning. Hvor på spekteret fylkeskommunens rolle er i teori og praksis kan dermed variere.

Den første og *smale fortolkningen*, der fylkeskommunen først og fremst har ansvar for å forvalte sitt ansvar etter loven, tar utgangspunkt i en forståelse av at fylkeskommunen ikke har ansvar for å veilede kommunene, og dermed ikke være en «overkommune». Hovedoppgaven til fylkeskommunen anses her som definert i integreringsloven med tilhørende forskrift. Blant de fylkeskommunene som etter vår forståelse jobber nært opp mot en smal fortolkning av sitt integreringsansvar ser vi at det er størst fokus på kommunedialog i forbindelse med bosettingsarbeid, arbeidet med karriereveiledning, og rollen fylkeskommunen spiller innen videregående opplæring, samferdsel, og andre deler av den fylkeskommunale tjenesteporteføljen. Utarbeidelse av planer for kvalifisering av innvandrere inngår også her. Den smale fortolkningen preges dermed av at fylkeskommunen først og fremst skal oppfylle sitt lovpålagte ansvar.

Rådgiverne oppgir ulike begrunnelser til at deres fylker legger en smal rolleforståelse til grunn. For enkelte fremstår det slik at rollen må tolkes smalt, gitt begrensningene på ressurser og myndighet. Ettersom det er statsforvalter som har fått veilederansvar, og flere av de informasjonsfaglige oppgavene ble overført uten tilsvarende overføring av midler, må oppgavene naturlig nok forstås på en smal måte. De fleste fylkene i denne undersøkelsen har relativt få ressurser – i form av rådgivere – som arbeider særskilt med integrering som fagfelt. For andre fremstår det som at en smal forståelse ikke er eksplisitt valgt eller forankret, men at det er utgangspunktet gitt av de konkrete lovpålagte oppgavene, som en ønsker å arbeide seg videre ut fra når rollen får satt seg mer i fylket. For disse tolker vi det slik at arbeidet med å oppfylle det lovpålagte ansvaret krever så mye tid til at det ikke blir anledning til å løfte oppmerksomheten forbi de konkrete oppgavene som lov og forskrift pålegger fylkeskommunen.

En smal fortolkning med utgangspunkt i lovverket kan forstås som en individrettet forståelse av integrering, der målet er å legge til rette for at den enkelte skal få mulighetene beskrevet i loven. Fylkeskommunene som gir uttrykk for en bredere fortolkning har ofte praksiser eller hensikter der de

ønsker å arbeide med integrering i et større samfunnsperspektiv, der innvandring og integrering forstås som del av samfunnsutviklingen.

De fleste fylkeskommunene vi har vært i kontakt med i undersøkelsen anser sin rolle på integreringsfeltet som *bredere*. Selv om integreringslovens §4 setter retning og definerer oppgaver for alle fylkeskommunenes arbeid, forteller en rådgiver at det «å se hvor forskjellig § 4 tolkes er fascinerende. Vi har tolket det veldig bredt, men ikke alle har det». Rådgiveren sikter spesifikt til forståelsen av formuleringen om at «Fylkeskommunen er ansvarlig for det regionale integreringsarbeidet», som virker å være i sentrum for hvordan integreringsansvaret tolkes.

En konsekvens av en bred fortolkning blir at fylkeskommunene gir seg selv et større handlingsrom enn hva som er tilfellet ved den smale fortolkningen. Den bredere fortolkningen kobles av informantene til fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Dermed må fylkeskommunen være en aktør med en rolle som går utover arbeidsoppgavene knyttet til kvalifiseringsplan, bosettingsanbefaling, karriereveiledning mv. beskrevet i integreringsloven.

Oppgavene som går utover dette finner vi særlig innen de informasjonsfaglige virkemidlene som veiledning og kunnskapsformidling (som beskrevet i kapittel 4). Vi finner det også i det tverrfaglige arbeidet internt i fylkeskommunen (som beskrevet i kapittel 3), ettersom det da blir viktigere for andre fagområder å reelt utarbeide tiltak og hensynta integrering på sine områder.

Når vi konkluderer med at de fleste fylkeskommunene i stor grad forstår sin rolle bredt, og i varierende grad også arbeider med å ta rollen i bred forstand i praksis, bygger det på det vi ser i kartleggingen i bruken av disse virkemidlene. Vi ser at et flertall av fylkene har tatt i bruk ulike former for informasjonsfaglige virkemidler som veiledning, nettverksdannelser og kunnskapsformidling. Vi ser også at de bruker mye tid og krefter for å forankre integreringsfeltet som et felt for fylkeskommunalt arbeid på tvers av fagområdene, gjennom planer og organisering i tverrfaglige team på rådgiver- og ledernivå.

I denne forståelsen ligger også svaret på oppdragets problemstilling²⁹ om hvilken betydning et større ansvar på integreringsfeltet har hatt for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler: For fylker som har lagt en bred forståelse til grunn, og tatt steg i retning av en bredere praksis på integreringsfeltet, så har et større ansvar på integreringsfeltet hatt mer betydning for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. Særlig arbeidet med informasjonsfaglige virkemidler som kursvirksomhet og nettverksdannelser for kommunalt integreringsarbeid ser vi som utløst av dette. For fylker som har en smalere forståelse av fylkeskommunens rolle, og i mindre grad prioritert eller vært i stand til å ta steg i retning av en slik bredere praksis, så har integreringsfeltet hatt mindre betydning for rollen som regional samfunnsutvikler.

Så ser vi også at det fortsatt er et potensiale for å gjøre mer i praksis med en slik bred forståelse. Det henger ikke minst sammen med forankringen av integreringsfeltet på tvers av fagområder i fylkeskommunen.

²⁹ Problemstilling 16.

Forankring og oppmerksomhet om integreringsfeltet i fylkeskommunen

Hvorvidt fylkeskommunenenes fortolker og jobber med integreringsansvar i en bred forstand, der integreringsfeltet sees i sammenheng med fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler, henger sammen med hvorvidt og hvordan ansvaret er forankret på tvers av avdelinger i fylkeskommunene, og hvordan det er forankret i politiske vedtatte planer og budsjetter.

Internt gir de fleste av informantene uttrykk for at integreringsansvaret i fylkeskommunene begynner å etablere seg. Mange er samtidig tydelig på at det har vært en krevende prosess der et nytt fagfeltet skal finne sin plass. En rådgiver sammenlignet det hele med at «integrering er å få et nytt barn inn i en velfungerende familie». En annen rådgiver forteller at området er som «en baby som prøver å gå». Gjennomgående finner vi også at området beskrives som «nytt i fylkeskommunen».

Dette tolker vi som at ansvaret er mer etablert i dag enn det var for få år siden, men at arbeidet med å sikre bred forankring på tvers av avdelinger, med en samkjørt tolkning av hva denne rollen innebærer, fortsatt pågår. I kapittel 3 viste vi hvordan informanter fant arbeidet krevende, og at det er stort rom for forbedring. Etter vår vurdering fremstår det som krevende for de integreringsansvarlige å koble andre avdelinger på. Mye av ansvaret for å ta initiativ og passe på at integreringsperspektivet blir husket på samtlige fagområder, blir overlatt til fagkoordinatorene for integrering. Mer formelle strukturer rundt det tverrfaglige arbeidet er et tiltak for å bedre dette.

Flere utfordringer er identifisert i forbindelse med etableringen av integrering som felt som avdelinger i fylkeskommunen deler ansvar for.

For det første er det ingen automatikk i at integreringsansvaret og integreringsperspektiver gjennomsyrrer fylkeskommunens arbeid, selv om fagpersoner vurderer det som faglig hensiktsmessig. Et slikt perspektiv må forankres politisk, gjerne først på plannivå, og så følges opp med handlingsplaner med tiltak og konkrete budsjettbevilgninger. Det er heller ikke slik at en skal forvente at alle fylkeskommunene ender opp på samme sted, med en lik forankring og oppmerksomhet på integreringsfeltet: Fylkene er separate folkevalgte enheter, med ulike regionale forutsetninger.

Videre finner vi til dels store variasjoner i hvordan arbeidet med inkludering og integrering forstås internt i fylkeskommunene. Særlig forståelsen av integreringsbegrepet trekkes frem av flere, der dette ofte tolkes ulikt av ulike personer, både administrativt og politisk. En annen ofte omtalt utfordring handler om hvordan en forstår integrering som prosess, der denne av mange tolkes som stegene den enkelte innvandrер skal gå gjennom for å bli del av samfunnet, mens andre tolker integrering som en bredere samfunnsprosess. Ulik forståelse her kan påvirke både problem- og løsningsforståelse.

Politisk forankring og prioritering

Fylkeskommunene har stort handlingsrom på integreringsfeltet, og dermed mulighet til å tolke sin rolle på ulike måter. Samtidig fremhever alle ansatte i fylkeskommunene som vi har snakket med at deres rolle påvirkes av at fylkeskommunene er politisk styrt, der arbeidet som gjøres må forankres politisk. Handlingsrommet for de som arbeider med integrering er dermed tydelig påvirket og fastsatt av politiske føringer, og enkelte rådgivere fremhever hvordan deres rolle er muliggjort av «fremoverlente politikere».

Den politiske innflytelsen på hva fylkeskommunen kan gjøre som integreringsaktør har blitt fremhevet ved at man internt må jobbe med å forankre arbeidet i planverket, og slik sikre en viss grad av kontinuitet i arbeidet over tid.

Videre gir det utslag i helt konkrete prioriteringer av knappe ressurser, som tid og penger. Fra intervjuene forteller flere at integreringsrelevante prioriteringer ofte vektes opp mot andre hensyn, som kan gjøre det vanskelig å «nå» frem. Selv om behovet for samferdsel har økt med stadig mer desentral bosetting av flyktninger, forteller ett fylke om sine erfaringer med at samferdselsavdelingen har sine egne budsjettmessige utfordringer, og at man dermed ikke uten videre kan samarbeide for å løse felles utfordringer. I et annet fylke får vi høre hvordan fokuset på ungt utenforskap som overordnet samfunnsproblem gjør at arbeidet med integrering nedprioriteres.

Ulik forståelse av integrering og inkludering

Integrering er et utydelig konsept som betyr forskjellige ting for ulike personer og virksomheter, og som også kan skifte betydning over tid (Rytter, 2018). Forståelsen hos fylkeskommunalt ansatte og folkevalgte er intet unntak. Uenigheter i begrepsforståelse har kommet frem i fylkeskommunenes diskusjoner av hvordan integrering forankres internt. Manglende begrepsavklaringer kan påvirke i hvilken grad fylkeskommunene klarer å sikre en samlet forståelse av egen rolle på feltet.

Grovt sett finner basert på datamaterialet vårt at integrering i fylkeskommunen kan forstås smalt som knytta til lovpålagte plikter og rettigheter for flyktninger (integreringsloven og integreringsforskriften), noe bredere som integreringsoppgavene det offentlige gjennomfører for innvandrere, og enda bredere som aktiviteter både det offentlige og andre aktører inkludert innvandrere selv gjennomfører.

Inkludering forstås ofte som den mer overordnede prosessen med å skape et inkluderende samfunn. En rådgiver resonerte dermed rundt hvordan «Det å jobbe med integrering er et steg på veien mot et inkluderende samfunn». Her forstår en dermed fortsatt inkluderingsarbeidet som noe som i stor grad angår innvandrere. En annen rådgiver eksemplifiserte hvordan inkludering i deres fylkeskommune var tett knytta til målgruppa «alle»: «Da vi begynte å i 2020 var det som å banne i kirka og si at en jobba med integrering, man jobbet med inkludering: En helhetlig tilnærming som skal nå ut til alle. Men en kan ikke jobbe likt med alle, uten å vite noe om forskjeller».

I en annen fylkeskommune fortalte en rådgiver at de har hatt en lenger prosess opp mot de to begrepene, der inkludering lenge var det foretrukne. Etter hvert som de gjorde seg erfaringer med hvordan begrepet ble omsatt til praksis, endret de imidlertid tilnærmingen: «Vi ser at integrering forsvinner litt hvis vi snakker om inkludering, og vi landa derfor på integrering». Poenget med utsagnet er at integrering som begrep har en særskilt konnotasjon inn mot inkluderingen av innvandrere i samfunnet, og at man gjennom å snakke om inkludering generelt kan skape interessekonflikter mellom ulike grupper som står utenfor.

I dag ser vi at majoriteten av fylkeskommunene benytter seg av integreringsbegrepet i sitt arbeid opp mot innvandrere. Begrepet sameksisterer ofte som et underfelt av inkludering, der inkludering brukes som en samlebetegnelse på arbeidet for inkludering av innvandrere, personer med funksjonshindringer, seksuelle minoriteter og andre utsatte personer og grupper. Integrering kan brukes på de ulike måtene (fra smalt til bredt) nevnt over.

Spennet mellom integrering som en spesifisert form for inkludering, og inkludering som større samfunnsutviklingsprosjekt, går igjen som en balansegang i flere fylkeskommuner. Denne balansegangen handler om hvordan man skal klare å spisse en innsats på inkluderingsfeltet om alle som har «behov» for slik inkludering skal behandles likt. For en rådgiver betød dette at «Integrering er et målrettet tiltak for inkluderende samfunn».

Mulighetsrommet på regionalt nivå

Selv om fylkeskommunens oppgaver er gitt i lover og forskrifter, eksisterer det et betydelig tolknings- og handlingsrom for fylkeskommunen. Det er i dette handlingsrommet vi har funnet at ulike fylkeskommuner har lagt seg på bredere eller smalere fortolkninger av egen rolle. Fylkeskommunene har overordna sett to former for handlingsrom, der de for det første selv kan vedta prioriteringer og tiltak gjennom den politiske styringen, og for det andre kan levere pålagte oppgaver slik de selv ser det som best. Så lenge de ikke bryter loven, og har penger til det, står de dermed ganske fritt. De har altså frihet til å selv definere sin plass som regional aktør i hver enkelt region, basert på behovene som finnes der.

Lovforankring og konkrete oppgaver har allikevel betydning. Fylkeskommunene arbeidet også tidligere med integreringsoppgaver, men uten en konkret forankring i lov, peker informanter med erfaring fra perioden før regionreformen på at arbeidet ble mer prosjektorganisert. Som en rådgiver mer erfaring fra perioden før regionreformen formulerte det:

Det er også en stor forskjell i at man ikke lenger bare skulle gjøre prosjekt. For det å gjøre prosjekt er noe, men med regionreformen og lovendringene der, så forutsetter det en helt annen systematikk. [...] Det gir et ansvar for hvordan de fremstår i det arbeidet som gjøres, det gjør noe med prioriteringene. Det gir noen føringer. ((Rådgiver, integrering, fylkeskommune))

Enkelte informanter var opptatt av å peke på at den faktisk gjennomførte regionreformen hadde gitt fylkeskommunene en mindre omfattende overføring av oppgaver enn opprinnelig skissert i Hagen-utvalgets rapport «Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene». Her ble det blant annet foreslått å gi fylkeskommunene ansvar for enda flere av oppgavene som IMDi fortsatt har, bl.a. bosetting, men også oppgaver og virkemidler lagt til Distriktssenteret (Hagen-utvalget, 2018).

Det er ikke enighet mellom informantene vi har snakket med om hvor stort fylkeskommunens handlingsrom faktisk er. Enkelte informantene vurderte det slik at fylkeskommunene med regionreformen ikke hadde fått tilstrekkelig myndighet og ressurser til å utføre oppgavene de faktisk hadde fått, jf. betraktningene om finansiering i kapittel 5.

Denne vurderingen av at fylkeskommunen har for lite myndighet er det ikke alle informantene som sier seg enig i. En rådgiver resonerte rundt hvordan tydeligere myndighet og virkemidler kunne ha gitt flere begrensninger enn muligheter. Vedkommende representerte en fylkeskommune som har lagt stor vekt på ulike former for kunnskapsbasert veiledning med kommunene i sin region, som de så på som å bli lettere av at fylkeskommunen ikke hadde flere formelle roller knyttet til f.eks. tilsyn eller finansiering. «Dagens situasjon har et stort rom for tolkning av hva som skal være fylkeskommunenes rolle, og det er noe vi i fylket lever godt med» (Rådgiver, integrering).

Eksterne aktørers oppfatning av fylkenes muligheter

Eksterne aktørers oppfattelse av fylkeskommunens rolle og egen praksis er blant forholdene som påvirker de ulike fylkenes faktiske mulighetsrom til å drive integreringsarbeid. I forarbeidene til integreringsloven ble fylkeskommunenes rolle diskutert i lys av andre aktørers ansvar på integreringsfeltet (Prop. 89 L, 2019-2020). Her var det flere kommuner som stilte spørsmål ved hvilken autoritet fylkeskommunene kunne tilskrives som integreringsaktør, sett i lys av at mange aktører allerede hadde lang erfaring og høy kompetanse.

Det er en forskjell mellom å få tildelt en rolle, og faktisk innta en posisjon der denne rollen anerkjennes av de andre aktørene på feltet. Innen kompliserte faglige og forvaltningsmessige fagfelt som integrering, der mange aktører på flere nivåer allerede har et definert ansvar, kan det å sikre en felles forståelse for rolle og ansvar være utfordrende. En rapport fra 2021 viser til et inntrykk der en del fylkeskommuner fant det krevende å finne sin plass på et felt «der det allerede finnes etablerte aktører med lang erfaring, og hvor det har festet seg bestemte strukturer og samarbeidsformer over tid» (Proba samfunnsanalyse, 2021, s. 33).

I undersøkelsen har vi kun snakket med representanter fra fylkeskommunene, og har dermed ikke hatt et eksternt blikk på hvordan andre forstår fylkeskommunene. I fravær av slik data har vi spurt fylkeskommunene hvordan de opplever at andre tolker deres rolle.

Vi finner at det har skjedd en utvikling siden 2020. Flere informanter til studien er av fylkeskommunene i større grad er i ferd med å finne sin plass på integreringsfeltet. De eksterne samarbeidene beskrives for eksempel som hovedsakelig gode, jf. kapittel 4, og flere rådgivere forteller at de nå har fått på plass ulike nettverk for de ulike arbeidsoppgavene sine. De har med andre ord etablert seg som aktør og partnere med kommuner gjennom bosettingsarbeid og kunnskapsformidling, og opp mot andre aktører gjennom de ulike nettverkene og samarbeidene de er en del av.

Det er allikevel flere rådgivere fra integreringsfeltet som beskriver at det er et potensial for å gjøre fylkeskommunens rolle enda bedre kjent hos andre eksterne aktører enn kommunene:

Vi har jo ikke spurt [andre] om hvordan de ser vår rolle opp mot integrering, og det er jo kommuner hvor vi har kontaktpersoner som vet hva vi gjør, men samtidig er det mange andre aktører som kanskje ikke har det like klart for seg. Og det kan også inkludere våre kollegaer i fylkeskommunen. (Rådgiver, integrering, fylkeskommunen)

I et arbeidsmøte med representanter fra fylkeskommunene fortalte en rådgiver at hen oppfattet det som uklart hva egentlig IMDi, Statsforvalter og NAV oppfatter som fylkeskommunens rolle:

Jeg tror at vi har litt ulik forståelse av rollen vår [internt], og jeg tror at IMDi også har en ulik forståelse enn det fylkeskommune har. Vi er på god vei til å definere rollen vår, men det er fortsatt litt uklart mellom direktoratet og fylkeskommunene. Også er det uklart hvordan andre samarbeidsaktører definerer vår rolle: Statsforvalteren, Nav og kommunene er litt usikre, for det er ulikt hvem de får informasjon fra, og hvem de tar kontakt med. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

Statsforvalters rolle har kommet opp tidligere i denne rapporten som delvis overlappende med fylkeskommunens i forbindelse med veiledning og andre dialogbaserte informasjonsfaglige virkemidler. En rådgiver fra en fylkeskommune fortalte hvordan «Vi kan tro vi er et mellomledd mellom kommune og stat, men jeg vil ikke si vi er det i praksis. Det er det statsforvalter som er, mens fylkeskommunen er på siden av det hele». Vedkommende hadde flere eksempler på oppgaver som Statsforvalter hadde løst, som hen oppfattet som en del av fylkeskommunens oppgaver, som å sende ut undersøkelser om bosettingskapasitet til kommunene i fylket.

I likhet med fylkeskommunen har statsforvalteren et ansvar som mellomledd mellom stat og kommune, og flere fylkeskommuner har rapportert om tilfeller der kommuner kontakter statsforvalteren med spørsmål fylkeskommunen selv mener å kunne svare på. Sammenblendingen av hva som er fylkeskommunens og statsforvalterens oppgaver går igjen i mange av fylkene, der de fleste av disse nå har passet på å inngå samarbeid og avklaringer for «å unngå å gå i beina på hverandre». Selv om ansvarsfordelingen mellom disse offentlige virksomhetene i utgangspunktet skal være avklart er dette et eksempel på hvordan kommunene iblant er usikre på hvem som skal kontaktes med hvilke spørsmål. I ett fylke har vi hørt om hvordan de nå har inngått samarbeider med statsforvalteren – men også NAV fylke, KS og Husbanken – for å være orientert om hverandres arbeid og innsatsområder, og på den måten «fremstå regionalt samlet».

For å styrke fylkeskommunens rolle på integreringsfeltet fremhever flere informanter viktigheten av aktiv kommunikasjon utad for å vise verdien de kan tilføre på integreringsfeltet, samt det å kombinere flere virkemidler: tilskuddsforvaltning kan kombineres med lokalkunnskap om forhold i kommunene og kjennskap til ressurser i fylkeskommunen på prosessveiledning, planveiledning m.m.

Noe tilsvarende har vi tidligere i rapporten pekt på utfordringene med overlappende oppdrag med RVTS.

Vi skal nå se på hvordan fylkeskommunen har utnyttet mulighetsrommet på tre konkrete områder: bosettingsarbeidet, som aktør for andre innvandrergrepper enn flyktninger, og i oppfølgingen av distriktskommuner.

Et talerør for lokalkunnskap i bosettingsarbeidet?

Fylkeskommunene fikk tildelt en tydelig rolle som mellomledd i bosettingsarbeidet som følge av regionreformen, der de inntok en rolle mellom to aktører som tidligere hadde vært i direkte kontakt: IMDi og kommunene. Tidligere undersøkelser har vist til visse uoverensstemmelser mellom IMDi og fylkeskommunen i arbeidet med bosetting av flyktninger. I en tidligere undersøkelse forklarte en rådgiver at denne uoverensstemmelsen kom av at IMDi «ikke alltid forstår hvordan fylkeskommunen fungerer som organisasjon» (Tyldum et al., 2024, s. 96). I en rapport som beskriver fylkeskommunenes erfaringer med samarbeidet fra 2021 kommer det frem at kommunikasjonen og planleggingen i møte med IMDi ikke var god nok, og at fylkeskommunene måtte jobbe med å finne eller ta plassen de selv skal ha i bosettingsarbeidet (Proba samfunnsanalyse, 2021, s. 33). Gnisningene det ble rapportert om da handler i hovedsak om samarbeidet og prosessen, og ikke gjennomslagene for anbefalingene fylkeskommunen kom med til bosettingskommuner.

I årene som har gått siden virker det som at samarbeidet med IMDi har bedret seg. I denne undersøkelsen finner vi at fylkeskommunens representanter hovedsakelig er godt fornøyde med samarbeidet de har med IMDi knyttet til bosetting. I møte med IMDi ser det i dag ut til at direktoratet

anerkjenner fylkeskommunenes lokalkunnskap og kompetanse, og en rådgiver oppsummerer samarbeidet med IMDi ved å si at det er «et før og etter: Det nåværende samarbeidet er bra, men det var litt haltende i starten».

Flere av fylkene rapporterer at de bruker de samme malene og underlagsmaterialet i forberedelsesarbeidet til bosettingsmøtet med IMDi, som er utarbeidet av fylkesnettverket. Det gjør at fylkeskommunene kan forvalte sin rolle innen bosettingsarbeidet ut fra et felles kunnskapsgrunnlag, og felles rammer for analyser. Dette ser ut til å ha ført til at IMDi i større grad møter en enhetlig oppbygd anbefaling på tvers av fylkene.³⁰

Noen ankepunkter kan allikevel nevnes. Enkelte informanter trekker frem at de gjerne hadde sett at fylkeskommunen hadde innflytelse eller drøftingsmulighet over antallet flyktninger generelt og enslige mindreårige spesielt som blir tildelt til fylket, ikke kun fordelinga innad i fylket. Andre har også merknader til selve bosettingsprosessen av enkelt-flyktninger, der fylkeskommunen i dag ikke har en rolle. En informant foreslår at fylkeskommunen kunne hatt en mer praktisk rolle i bosettingsarbeidet.³¹ En informant kommenterer at deres fylke har fått flyktninger med «feil» utdanningsbakgrunn i forhold til hva arbeidsmarkedet har av muligheter. Mens flere bo- og arbeidsmarkedsregioner innad i fylket hadde gode muligheter for ufaglært arbeidskraft og arbeidsoppgaver med lavere kvalifikasjoner, opplevde de en overrepresentasjon blant bosatte flyktninger i fylket med høyere utdanning.

Vår forståelse er at dette dreier seg om «harde grenser» i bosettingssystemet, heller enn et mulighetsrom som fylkeskommunen selv kan velge eller forhandle seg frem til å fylle.

Mulighetsrommet for fylkeskommunens innflytelse har endret seg drastisk som en konsekvens av det høye antallet ukrainske flyktninger de siste årene. En fylkeskommune forteller hvordan de etter 2020 var i kontakt med IMDi for å fordele noen få flyktninger til alle fylkets kommuner. Fylkeskommunen kunne da bruke sin lokalkunnskap og legge vekt på å anbefale ett bosettingsmønster i tråd med prinsipper for tjenesteproduksjon i småkommuner. Det kunne være viktig at en liten kommune fikk 10 personer for å unngå at de måtte legge ned flyktningetjenesten og voksenopplæringen.

Etter invasjonen av Ukraina ble rammene for bosettingsarbeidet drastisk endret, fra at denne delen av jobben «tok et kvarter» til å bli en primæroppgave for de som jobber med integrering i fylkeskommunen. I denne prosessen har strategiske hensyn som f.eks. småkommuners behov for tilflytting blitt mindre viktig, og det har i større grad blitt et spørsmål om hvor stor kapasitet kommunen har.

En integreringsaktør for flyktninger?

Denne undersøkelsen har hatt en bred definisjon av integreringsbegrepet, og vi har sett på fylkeskommunens planer og praksis for bredere målgrupper uten rettigheter etter integreringsloven, som for eksempel arbeidsinnvandrere. Dette er en målgruppe som har langt færre rettigheter, og fylkene har som andre aktører langt færre virkemidler. Samtidig vet vi at arbeidsinnvandrere i distriktskommuner har integreringsutfordringer med utvikling av separate miljøer for arbeidsinnvandrere og annen lokalbefolkning, der innvandrere har lavere sosial mobilitet og opplever

³⁰ Vi har ikke undersøkt med IMDi hvorvidt de oppfatter at prosessen med fylkeskommunene er mer enhetlig enn tidligere, og mener dette eventuelt kan utforskes nærmere senere.

³¹ Avhengig av utforming kunne dette i så fall grovt sett tilsvare bosetningsløsninger i føderalstater som Sveits og Tyskland.

økonomisk marginalisering (Rye, 2023). Ser vi tegn til at fylkeskommunen først og fremst en integreringsaktør for flyktningene, eller har de brukt mulighetsrommet for samfunnsutvikling til å sette i verk tiltak også for arbeidsinnvandrere?

Fylkeskommunen har en samfunnsutviklerrolle og et ansvar som regional integreringsaktør. Hva dette innebærer varierer som vist mellom fylkene, der de fleste av disse befinner seg et sted på et spekter av en smal og bred forståelse av fylkeskommunens integreringsansvar. Fra plangjennomgangen fant vi at de fleste tiltakene og innsatsen som beskrives handler om innvandrere med fluktbakgrunn, og at færre fylker eksplisitt gir uttrykk for integreringstiltak ovenfor personer som har innvandret av andre grunner. Arbeidsinnvandrere er oftere omtalt som viktige for befolkning og arbeidskraft, enn som målgruppe for kvalifiserings- eller integreringstiltak. Samtidig merket vi oss med at flere fylker både i kunnskapsgrunnlag og planer (jf. vedlegg 3 og 4) pekte på at arbeidsinnvandringen var på vei ned, og at dette krevde tiltak for å enten bedre rekrutteringa eller holde på de man har fått.

Blant informantene i undersøkelsen er det få som nevner eksplisitte integreringstiltak inn mot arbeidsinnvandrere. Det har oppstått noen tiltak i oppfølgingen av arbeidsinnvandrerinvalget, som velkomstilbudene, tilflytterprosjektene og andre tiltak for å rekruttere og holde på arbeidskraft og tilflyttere nevnt i kapittel 5. De omtalte kompetanseutviklende og næringsutviklende tilskuddsordningene for blant annet etablereropplæring og bedriftsintern opplæring har gjerne høyt kvalifiserte innvandrere og innvandrere som allerede er i arbeid som målgruppe. Det betyr gjerne arbeidsinnvandrere. I de fylkeskommunale og nasjonale distriktssatsingene nevnt i samme kapittel er de med som en implisitt målgruppe som distriktskommunene ønsker å holde på.

Som vi ser har innsatsen ovenfor denne gruppen som mål å tiltrekke seg og beholde arbeidskraft, eventuelt også ved å bidra til kvalifisering ved behov for å skifte jobb. Dette innebærer at flere fylkeskommuner beskriver hvordan næringsavdelingene gjerne jobber tettere med arbeidsinnvandrere som gruppe, enn hva rådgiverne med ansvar for integrering gjør.

Vårt hovedinntrykk er at det er noen tilløp til virkemidler og tiltak, men at det fortsatt i liten grad utvikles og tenkes konkrete virkemidler og tiltak når det kommer til arbeidsinnvandrere. De omtales i plannivå, men som en rådgiver fortalte: «Vi har ikke et eksisterende tilbud spesielt for arbeidsinnvandrere». En rådgiver som jobbet med et kvalifiseringsprosjekt fortalte at det i liten grad var fokus på arbeidsinnvandrere, ettersom «Det er omtrent som å banne i kirka å holde på med. Det er ikke veldig stor politisk interesse for disse».

På et vis er dette naturlig. Arbeidsinnvandrere er sysselsatt i høyere grad enn flyktninger, og er som gruppe langt unna å ha det omfanget av levekårsutfordringer som enkelte flyktninggrupper har (IMDi, 2024b). Fylkeskommunens rolle ovenfor flyktninger er relativt tydelig definert i integreringsloven. Fylkeskommunens rolle ovenfor andre innvandrergupper er mer utydelig. Denne utydeligheten kom frem i intervju hvor en rådgiver fortalte:

Generelt er det lite fokus på arbeidsinnvandrere. Man vet ikke helt hvordan de skal gjøre det, men fylkeskommunen har en rolle her. Det er helt klart, ikke minst fordi vi har prosjektmidler vi deler ut. [...] Vi snakker om innvandrere, men mener flyktninger. Det er lurt å løfte dette til å også gjelde arbeidsinnvandrere. (Rådgiver, integrering, fylkeskommune)

Gjennom arbeid med velkomstilbud og ulike næringsretta tilskudd for kompetanseheving er det tilløp til en mer definert rolle, i tråd med vedtatte planer og strategier. Disse prosjektene ser i ganske stor

grad ut til å være utløst av statlige prosjektmidler og øremerka tilskuddsmidler. Ekstern finansiering kan dermed potensielt være en nødvendig betingelse for at fylkeskommunene skal kunne utnytte handlingsrommet på dette området.

Bedre oppfølging av distriktskommuner?

Har det å flytte integreringsoppgaver til fylkeskommunen gjort at distriktskommuner får en bedre oppfølging enn tidligere?³²

Særlig fylkeskommuner med et høyt antall distriktskommuner mener at dette er tilfelle. Ansatte i disse fylkeskommunene peker på at fylkeskommunen arbeid i dag når ut til og kommer i kontakt med flere kommuner enn da IMDi regionskontorer hadde ansvar for integrering regionalt. I dette ligger en av flere uttalt oppfattelse av at IMDi regionskontorer iblant var opptatt av å ha tette kontakter til et utvalg større kommuner, enn med mindre kommuner. Fra et fylke får høre følgende:

«Da IMDi hadde ansvaret knyttet de seg til store kommuner. De hadde ulike grader av samarbeid med ulike kommuner blant annet ut ifra bosettingsantallet, slik at de som bosatte få hadde en svak kobling til IMDi. Vi gjør det ikke slik, men behandler alle likt». (Leder, kompetanse, fylkeskommune)

I et annet fylke hadde informanten inntrykk av at regionskontoret til IMDi holdt seg mest til det fylket hvor kontoret holdt til. «Om du spør kommunene [i vårt fylke] vil de si at fylkeskommunen er veldig tilstedeværende».

Det at man i en del fylkeskommuner ser ut til å ha tettere kontakt med alle kommunene i fylket, kan tolkes som at fylkeskommunen dekker også småkommuner og distriktskommuner på en bedre måte enn hva som var tilfellet tidligere.

Samtidig som de fleste fylkeskommunene oppgir at de har tett kontakt med distriktskommuner, har vi også notert oss at få fylkeskommuner har en eksplisitt, vedtatt prioritering av distriktskommuner. Dette er en gjenganger fra diskusjonene om både samarbeid, informasjonsfaglige virkemidler, og økonomiske virkemidler. Dette er et liknende funn som i Angell (2021), hvor det ble påpekt at verken fylkeskommunene eller statsforvalterne hadde distriktskommuner som noen prioritert gruppe for veiledning. Enkelte peker på en de facto prioritering, der det er distriktskommuner som etterspør mest bistand og krever mest tilrettelegging i form av reisetid ved fysiske besøk md mer. Dette er imidlertid ikke universelt, og i andre fylker pekes det heller på at enkelte kommuner og regioner har tradisjon for og kjennskap til fylkeskommunen, og derfor tar kontakt.

Hvorvidt distriktskommunene selv opplever å få bedre oppfølging enn forut regionreformen er et spørsmål til senere undersøkelser. Fylkeskommunene opplever selv å være tettere på disse kommunenes integreringsinnsats enn det de var før, og også tettere på enn det IMDi var.

³² Vi gjør igjen oppmerksom på at vi kun har informasjon fra informanter med bakgrunn fra fylkeskommunene eller med god kjennskap til fylkeskommunene her, og ingen distriktskommuner. Det kan påvirke informasjonen vi har fått.

Krigen i Ukraina befestet fylkeskommunenes rolle

I dette kapittelet har vi først og fremst sett på regionreformens konsekvenser. I tillegg til reformen, er det flere rådgivere som omtaler at krigen i Ukraina og det store antallet ukrainske flyktninger fra 2022 har kraftig bidratt til å gi fylkeskommunen en tydelig rolle som regional aktør på integreringsfeltet.

Som et tydelig eksempel beskrev en leder hvordan arbeidet fylkeskommunen gjør i forbindelse med bosetting har endret seg radikalt, der man i 2020 tok imot et fåtalls hundre flyktninger i fylket, til å ta imot flere tusen i 2022. «Og da får du mye mer oppmerksomhet fra alle aktører. Så det er langt flere i organisasjonen som jobber direkte med det» (Rådgiver, integrering). De høye flyktningeankomstene blir fra flere fylkeskommuner omtalt som en katalysator som har bidratt til å befeste fylkeskommunens rolle, der en konsekvens har vært at det er enkelt å kommunisere hvorfor jobben som gjøres er viktig.

Selv om en del fylkeskommuner har utfordringer med å forankre ansvaret på integreringsfeltet på tvers internt, har vi hørt om eksempler der man har lyktes med dette. Flere av rådgiverne ga i arbeidsmøte uttrykk for hvordan invasjonen av Ukraina og de påfølgende høye flyktningeankomstene har bidratt til en felles intern forståelse av fylkeskommunens ansvar.

I ett fylke forteller de at samarbeidet mellom de som arbeider med samferdsel og integrering har blitt tettere, ettersom man i takt med økte ankomster har måtte bosette personer lenger unna opplæringsssentrene. For at disse skal kunne komme seg til opplæringsstedene forutsettes det nye eller hyppigere bussavganger. Praktiske konsekvenser av høye ankomsttall har dermed i noen tilfeller ført til tettere samarbeid internt.

Beslektet med dette trekker noen av fylkene også frem at flyktningeankomstene utløste et behov for en regional aktør som kunne koordinere arbeidet og være et mellomledd mellom det statlige nivået, «langt borte» og kommunenes utfordringer. «Da det kom 200 mennesker til [fylket vårt] var det ikke noe fokus. Men så var det plutselig 2000. Da fikk [fylkeskommunen] mye mer oppmerksomhet fra alle aktører, og langt flere i organisasjonen jobber direkte med det» (Rådgiver, integrering). En annen rådgiver forklarer at konsekvensen var en tydeliggjøring av hva fylkeskommunen kunne bidra med, der «etter krigens utbrudd ble det tydelig og krigen viste at fylkeskommunen hadde et regionalt ansvar [for integrering]».

Kapitteloppsummering

Regionreformen og integreringsloven har hatt konsekvenser for fylkeskommunene gjennom en forsterket rolle som regional integreringsaktør, og oppgavene den er tildelt gjennom integreringsloven. I dette kapittelet har vi sett på hvordan regionreformen har påvirket forankring, oppmerksomhet og praksis rundt i integreringsfeltet i fylkeskommunene, og hvordan disse har brukt mulighetsrommet som finnes.

Som analytisk innretning har vi argumentert for at de fleste fylkeskommuners praksis på integreringsfeltet kan plasseres på et spekter som går fra en smal til en bred forståelse. Den smale forståelsen forstås som «lovnær» og oppgavepreget, der fylkeskommunes ansvar er å gjøre de oppgavene beskrevet i integreringsloven: Herunder karriereveiledning, kvalifisering, oppgaver knyttet til frivillighet og negativ sosial kontroll, bosetting med mer.

Den brede forståelsen er forstått som å ta en mer omfattende rolle, der fylkeskommunen i større grad bidrar til samfunnsutvikling. I den brede tilnærmingen tar fylkeskommunene på seg oppgaver utover de som er beskrevet i lovverket, for eksempel knyttet til kunnskapsformidling, nettverksbygging og koordinering.

I rapporten viser vi at de fleste fylkeskommunene ønsker å legge en bred forståelse av integreringsansvaret til grunn, men at de i ulik grad har muligheten til å faktisk jobbe bredt. Hvorvidt fylkeskommunene evner å arbeide ut fra en bred forståelse, og dermed med integreringsoppgaver som samfunnsutvikling, avhenger både av politisk prioritering, forankring internt, rolleforståelser og ressurser.

Blant rådgivere som arbeider med integrering i fylkeskommunene er forankringen og forståelsen for fylkeskommunens rolle og ansvar fremhevet som en utfordring. Utfordringen her er at integrering som fagfelt skal inkluderes som del av en allerede omfattende – og dels sprikende (fra kulturminnevern til tannhelse og samferdsel) – fylkeskommunal tjenestevifte. Prosessene med å etablere integrering som fagfelt har imidlertid blitt bedre etablert de siste årene, der det høye antallet flyktninger fra Ukraina blant annet har blitt trukket frem som en medvirkende faktor i denne prosessen.

Fylkeskommunen har i prinsippet et stort mulighetsrom på integreringsfeltet på regionalt nivå. Vi finner at rollen opp imot andre aktører regionalt i dag er mer etablert enn tidligere, blant annet med tydeligere etablerte samarbeid med statsforvalterne og RVTS. Samtidig gjenstår det arbeid, og flere informanter oppfatter det som uklart hva samarbeidspartnerne egentlig oppfatter at fylket skal bidra med.

Videre finner vi at rollen på bosettingsområdet og i samarbeid med IMDi nå er tydeligere, og blant annet tatt i bruk av enkelte fylker til å fremme fylkets prioriteringer for bosetting i distriktskommuner. Det finnes fortsatt et potensiale for å utforske handlingsrommet til å utvikle tiltak for arbeidsinnvandrere, blant annet med velkomsttilbud. Dette ser imidlertid ut til å forutsette ekstern prosjektfinansiering. Til slutt er det verdt å ta med seg at informantene fra fylkeskommunene selv vurderer at de står for en tettere oppfølging av alle kommuner, inkludert distriktskommuner, enn det IMDis regionskontor gjorde.

7. Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet oppsummerer vi svarene på problemstillingene, samler trådene i en oppsummerende drøfting, og kommer med anbefalinger til videre forskning.

I det følgende oppsummerer vi svarene på problemstillingene slik de ble presentert i kapittel 1.

Planer og strategier

1. *Hvordan ivaretas innvandring, integrering og inkludering i fylkeskommunale planer og strategier?*

Vi identifiserte at innvandring og integrering var tema i regionale planstrategier, integreringsplaner og -strategier, kompetanse- og kvalifiseringsplaner, samt enkelte næringsplaner og andre planer.

Vi identifiserte to trender i hvordan innvandring og integrering ivaretas i planene:

Folkevekstperspektivet og kvalifiseringsperspektivet. Et folkevekstperspektiv ser på innvandring fra ulike grupper som en viktig kilde til folkevekst. Med et kvalifiseringsperspektiv legges det større vekt på å kvalifisere personer som i dag står utenfor arbeid til deltakelse på arbeidsmarkedet. Dette inkluderer eksplisitte omtaler av innvandrere.

Planstrategiene tar altså både til orde for mål og virkemidler for å tiltrekke seg mennesker og slik sikre fortsatt vekst, og for mål og virkemidler som skal dempe konsekvensene av demografiske endringer gjennom blant annet kvalifiserings- og inkluderingstiltak. Selv om planstrategiene gjennomgående er forsiktig optimistiske knyttet til mulighetene for befolkningsvekst også fremover, blir kunnskapsgrunnlagenes «demografiske realiteter» om befolkningsnedgang, lavere arbeidsinnvandring og en aldrende befolkning også fulgt opp av et mål om å «mobilisere arbeidskraftreserven».

I omtalen av enkeltgrupper innen innvandrerbefolkningen ser vi at det først og fremst er flyktninger og arbeidsinnvandrere som omtales, mens familie- og utdanningsinnvandrere i liten grad er omtalt. Flyktninger er hyppigst omtalt, og det er i hovedsak denne gruppen som omtales i forbindelse med tiltak.

Vi finner de samme perspektivene på hvilken rolle innvandring kan spille i de andre planene vi har sett på. De særskilte integrerings- og inkluderingsplanene er naturlig nok mer omfattende og spesifikke.

Regional planstrategi, regionale planer og andre planer og strategier er nyttige verktøy som sørger for at integreringsarbeidet har forankring og retning i arbeidet fylkeskommunen skal gjøre. Det er allikevel et mindretall av fylkeskommunene – fire av elleve – som har utviklet egne planer for integrering, mangfold eller lignende. Flere fylkeskommuner ønsker å begrense omfanget av planer, og foretrekker derfor å legge integrering inn som et tverrgående tema i det øvrige planverket, heller enn å lage særskilte planer. Det samme gjelder arbeidet med plan for kvalifisering av innvandrere, pålagt gjennom integreringsloven §4, der de fleste fylkeskommunene – 7 av 11 – allerede har eller har planer om å inkludere slike planer i fylkeskommunenes overordnede kompetanseplaner eller -strategier.

Fordelene med å inkludere integrering og plan for kvalifisering av innvandrere i planverket ellers er at området dermed kan ha et godt utgangspunkt for å bli en integrert del av arbeidet til alle relevante deler av fylkeskommunen, heller enn at det er arbeidsområde som «kun» drives av de som har et særskilt ansvar for integrering.

Ulempen vil være at integreringsfeltet lett kan glemmes, hvis det ikke eksplisitt nevnes i de øvrige planene. For eksempel er utdannings- og samferdselsområdene store områder for fylkeskommunen som det er knyttet sterke virkemidler til, hvor integreringsfeltet ved f.eks. voksnes læring eller bosatte flyktnings behov for kollektivtransport kan forsvinne i mengden. Dermed vil en slik «på tvers»-tilnærming gi en svakere forankring av integreringsområdet i planverket. Vi har ikke undersøkt praktiske konsekvenser av dette, men registrerer at øvrige planer så langt har få eksplisitte omtaler av innvandring og integrering.

2. Hvordan sammenstiller fylkeskommunen kunnskapsgrunnlaget til eget planarbeid?

Fylkeskommunene arbeider systematisk med sammenstilling av relevant statistikk og forskning til kunnskapsgrunnlag for sine planstrategier. Kunnskapsgrunnlagene er av alle unntatt en fylkeskommune utviklet internt, og har et bredt tilfang av kilder til statistikk. De fleste kunnskapsgrunnlagene har noe overordna omtaler, men viser gjerne til nettsider med mer detaljert statistikk for fylket.

Som vist i vedlegg 3 er innvandring gjennomgående omtalt av alle som en kilde til befolkningsvekst de siste årene. Det gjøres et poeng av at arbeidsinnvandringen har vært viktig, men nå er nedadgående, mens flyktninger fra Ukraina har kompensert for dette siden 2022. Vi finner at beskrivelsene er differensierte på hvem som kommer og hvilken betydning folketilveksten (eller fraværet av sådan) kan ha på det regionale arbeidsmarkedet. Flere av kunnskapsgrunnlagene tar også for seg utfordringer knyttet til enkelte innvandrergruppers svake tilknytning til arbeidsmarkedet. Det gjelder særlig for flyktninger som gruppe.

3. Hvordan hensyntas distriktskommuner i fylkeskommunale planer og strategier for integreringsarbeidet?

Tendensen til befolkningsnedgang er særlig tydelig i distriktskommuner, og behovet for å mobilisere arbeidskraftreserven er enda større. Flere av informantene i fylkeskommunene trekker også frem at utviklingstrekk en først ser i de minste distriktskommunene og fylkene med størst andel distrikter, er utfordringer som før eller senere også vil komme til andre fylker og mer sentrale kommuner.

Koblingen mellom innvandring, integrering og distriktsutfordringer er allikevel i liten grad på agendaen i de regionale planstrategiene og de andre planene vi har sett på. Planene og strategiene som er identifisert omtaler gjerne både distrikt og innvandring, men gjerne parallelt og komplementært, heller enn i sammenheng. For eksempel omtales utfordringer som boligmangel i distriktene, mangel på arbeidskraft i distriktene og betydningen av et godt kollektivtilbud. Utfordringene sees så godt som aldri direkte i sammenheng med integreringsperspektiver.

Distriktskommuner hensyntas dermed i liten grad i fylkeskommunale planer og strategier for integreringsarbeidet.

Organisatoriske virkemidler / intern og ekstern organisering

4. *Hvordan har fylkeskommunene organisert sitt arbeid med integrering?*

Fylkeskommunale organisasjonskart ser på generelt grunnlag svært forskjellige. Vi ser dermed også forskjeller i organiseringen av arbeidet med integrering og inkludering av innvandrere i fylkeskommunene. De fleste som arbeider med integrering – sju av elleve – i fylkene er organisert under avdelinger tilknyttet kompetanse. Et mindretall er organisert under avdelinger for kultur, folkehelse, samfunn eller næring.

Det finnes ingen egne integreringsavdelinger. Omtrent halvparten av fylkeskommunene har én dedikert ressurs som arbeider med integrering, mens de resterende har to eller flere ressurser.

5. *Hvordan samarbeider fylkeskommunen internt på tvers av sektorer og fagområder? Hvordan ser fylkeskommunens ulike fagfelt i sammenheng på integreringsfeltet?*

Overordnet gir rådgiverne som arbeider med feltet uttrykk for at oppgaven de skal løse på integreringsfeltet ikke kan løses av dem alene. Dette er tatt høyde for i organiseringen, ved at fagkoordinatorene har med seg medarbeidere fra andre deler av organisasjonen i arbeidet.

De fleste fylkeskommunene har i organisert integreringsarbeidet rundt varianter av matriseorganisering. Rådgiverne med særskilt ansvar for integrering er plassert i en fagavdeling. Disse har med seg medarbeidere fra ulike andre deler av organisasjonen som har et delansvar for integrering på sine områder. En integreringskoordinator plassert i kompetanseavdelingen kan dermed ha kontakter i avdelingene for næring, plan, folkehelse og kultur. Det varierer også hvor mange og hvilke avdelinger som samarbeider.

I noen fylkeskommuner har vi hørt at de har utpekt rådgivere i andre avdelinger med et særskilt ansvar for integrering, og etablert tverrfaglige ledergrupper for integrering. Vi oppfatter at flere fylkeskommuner går i retning av slike formaliserte strukturer. Andre fylker har ikke formalisert ansvarsfordelingen på samme måte, men har heller uformelle faggrupper.

Arbeidet internt med å få «integreringsperspektiv» inn på andre fagområder er av mange omtalt som mer krevende enn eksterne samarbeid. Dette gjelder også områder som tradisjonelt har vært store og viktige for fylkeskommunen, som utdanning, samferdsel og regionalt planarbeid. Vår tolkning er at andre avdelinger oppleves som «lite påkoblet», og lite opptatt av integrering og innvandrere i sine arbeidsoppgaver, og mer opptatt av budsjetter og prioriteringer på eget fagfelt. Det å ta initiativ til arbeid og passe på at integreringsperspektivet blir husket på samtlige fagområder, blir derfor i stor grad overlatt til fagkoordinatorene for integrering. Særlig i fylkene hvor denne oppgaven utføres av en dedikert ressurs, blir dette svært krevende.

For flere av fylkeskommunene har omorganisering preget store deler av perioden fra 2020 og framover. Dette oppgis som en årsak til at integreringsfeltet fortsatt i varierende grad sees i sammenheng med andre fagfelt. Det er allikevel flere fylkeskommuner som ikke har gjennomgått slike omorganiseringsprosesser som også oppgir utfordringer med å få forankret integrering som fylkeskommunalt ansvarsområde internt. Omorganisering er dermed ikke den eneste forklaringen.

6. *Hvem er fylkeskommunens eksterne samarbeidspartnere for å oppnå regionale integreringsrelaterte målsettinger? Hva samarbeider de om og hvorfor?*

Alle fylkeskommunene har tette samarbeid med en rekke andre aktører på integreringsfeltet. Særlig kommunene, Nav lokalt og regionalt, Statsforvalteren, næringslivsaktører (inkludert bedrifter, næringshager m.m.) og RVTS blitt fremhevet som sentrale samarbeidspartnere. Frivilligheten nevnes av flere, men mer sporadisk.

En kan skille mellom faste samarbeid organisert rundt fylkenes faste integreringsrelaterte oppgaver, og prosjektbaserte samarbeid med sitt utspring i ulike tildelinger og prosjekter og satsinger.

Kommunene trekkes gjennomgående frem som den viktigste samarbeidspartneren. Det samarbeides om en rekke temaer, både fylkenes og kommunenes lovpålagte oppgaver, og oppgaver som kan forstås som en del av ansvaret for regional samfunnsutvikling.

Gjennom kontakten med regionale og nasjonale aktører jobber fylkeskommunen med å samordne kommunikasjonen utad til kommunene, sørger for at de ulike regionale aktørene er oppdatert på hverandres arbeidsområder, og utvikler felles innsatser. Samlet understøtter de eksterne samarbeidene fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler, der de skal bidra til å sette strategisk retning tilpasset lokale forhold, mobilisere regionale aktører, samt samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Våre informanter vurderer at de eksterne samarbeidene i hovedsak flyter godt. Av og til er det enkelte utfordringer med tilstrekkelig ressurser og forankring i partnerorganisasjonens ledergrupper.

7. Hvordan bidrar fylkeskommunen til å koordinere arbeidet med integrering regionalt?

Flere av de eksterne samarbeidene tar form av nettverk. Fylkeskommunen tar ofte en rolle som koordinator i disse nettverkene. Vi har i kapittel 4 identifisert ulike nettverk, der noen av disse er mellom aktører på fylkesnivå eller regionalt, andre er tilrettelagt for å få kommuner i direkte kontakt med hverandre, mens andre nettverk er diagonale og dermed på tvers av forvaltningsnivå.

De ulike nettverkene har forskjellige formål. I nettverkene for ledere og rådgivere som arbeider med integrering i fylkeskommunene, er det diskusjoner knyttet til fylkeskommunal praksis på feltet som er tema. Mange fylkeskommuner oppgir å være i samarbeidsnettverk med regionale aktører som Statsforvalter, RVTS og Nav fylke, der de samkjører sin innsats.

Opp mot kommunene forteller flere rådgivere om nettverk opprettet mellom kommuner, der hensikten er å sørge for økt kunnskapsdeling og forståelse på tvers. Nettverk mellom flyktningetjenester og voksenopplæring hvor integreringsrelatert tematikk diskuteres ser ut til å være mest utbredt. Fylkeskommunens tar en rolle som en aktør med overskudd til å knytte kommuner sammen, og bidra til at kommunene får løftet blikket utover egne oppgaver og kommunegrenser.

8. Hensyntas distriktskommunene i utforming av organisering og samarbeid?

Det er få eksplisitte distriktshensyn å spore i valgene som er tatt rundt utforming av eksterne samarbeid. Vi ser at fylkeskommunen kan bli et talerør for distriktperspektiver i sin anbefaling om bosetting til IMDi.

Selv om samarbeidene er organisert likt, kan samarbeidene med distriktskommuner i praksis fungere noe annerledes enn samarbeidene med mer sentrale kommuner. Enkelte av informantene identifiserer en større grad av personavhengighet i samarbeidene med små distriktskommuner. Enkelte av informantene peker også på at andre aktører, som regionalpolitiske råd og næringsforeninger kan være en vel så viktig samarbeidspartner i distriktskommunene som

kommuneadministrasjonen i kompetansepoltiske spørsmål og utviklingsspørsmål. Dette handler om kapasitet og kompetanse i de minste kommunene.

Flere av fylkeskommunene peker på at de små distriktskommunene har større behov for møteplasser, kunnskap og veiledning enn større kommuner. Dette blir fulgt opp med ulike informasjonsfaglige virkemidler, der også noen fylkeskommuner (men ikke alle) bruker mer tid på behovene fra distriktene.

Det er ingen eksplisitte distriktshensyn å spore i utforming av intern organisering i fylkeskommunene.

Pedagogiske virkemidler / kunnskapsformidling og veiledning

9. Hvordan sammenstiller fylkeskommunen kunnskapsgrunnlaget de tilbyr kommunene?

Fylkeskommunene sammenstiller og videreformidler egen kunnskap om situasjonen i eget fylke til kommunene. Dette bygger gjerne på samme kunnskap som de benytter til utvikling av egne planer, som beskrevet under problemstilling 2: statistikk fra SSB, NAV, FHI og andre, sammen med aktuell forskning og forskningsrapporter. Både de som arbeider med integrering og analyseavdelingene oppsummerer tilgjengelig statistikk og forskning, og videreformidler dette via skriftlige produkter (nettsider og dokumenter), kurs og seminarer.

Mange forteller at de har utviklet egne statistikknettsider med tilrettelagt kommunestatistikk som er åpent tilgjengelig for alle. Videre innehar rådgiverne på integreringsfeltet et kunnskapsgrunnlag gjennom kjennskapen til kommunene og andre i fylket, gjennom f.eks. hvilke kommuner som har «gode eksempler», og så videre.

10. Hvordan støtter og veileder fylkeskommunen kommunene på integreringsfeltet?

Mye av arbeidet fylkeskommunen gjør i de eksterne samarbeidene er ulike former for informasjonsformidling. Det fylkeskommunale informasjonsarbeidet springer først og fremst ut av det de oppfatter er innmeldte behov fra kommunene. Som Angell (2021) ser vi at informantene i liten grad skiller mellom veiledning og annet dialogbasert prosessarbeid som kan bidra til lokal samfunnsutvikling. Det er kun på spesifikke spørsmål om veiledning om kvalifiseringsarbeid at det vises til at dette er et område der statsforvalter har ansvar,

En kan skille mellom kunnskapsformidling (fylkeskommunen formidler sin kunnskap), kunnskapsnettverk (fylkeskommunen etablerer nettverk mellom kommuner og andre slik at de lærer av hverandre og andre) og veiledning (kommuner eller andre kontakter fylkeskommunen for bistand).

En-til-en veiledning av kommunene skjer først og fremst reaktivt, i form av svar og bistand på innmeldte behov fra kommunene. Denne veiledningen preges av fortløpende spørsmål og avklaringer fra enkeltkommuner. Det er forskjeller i hvilke relasjoner de ulike fylkeskommunene har med sine kommuner. Flere fylkeskommuner oppgir at de etter å ha fått et forsterket ansvar for regionalt integreringsarbeid har startet en aktiv dialog ut mot kommunene for å spørre om hva disse trenger.

Det er tilløp til en mer aktiv rolle enkelte steder, f.eks. i forbindelse med fylkeskommunens rolle med å bistå kommunene i utviklingen av kommuneplaner og kommuneplanens samfunnsdel, der fylkene ønsker å komme inn tidlig nok i planprosessen til at innvandrere og integrering kan hensyntas på en god måte.

I tillegg til den direkte dialogen med kommunene oppgir flere fylkeskommuner at de har systematisert oppfølgingen av kommunene i sin region, i form av blant annet kunnskapsformidling, seminarer og kurs. Denne oppfølgingen fremstilles som en viktig del av samfunnsutvikleransvaret, der kommuner i hele regionen får tilført kunnskap og kompetanse. Kunnskapsformidlingen har ulik innretning i fylkeskommunene.

De fleste fylkeskommunene oppgir at de har bidratt i opprettelsen av og/eller som deltakere ulike nettverk. Vi har identifisert ulike nettverk, der noen av disse er mellom aktører på fylkesnivå eller regionalt, andre er tilrettelagt for å få kommuner i direkte kontakt med hverandre, mens andre nettverk er på tvers av forvaltningsnivå. Hensikten med nettverkene mellom kommuner er å sørge for økt kunnskapsdeling og forståelse på tvers. Fylkeskommunens har som aktør en type oversikt som kan knytte kommuner sammen, og bidra til at kommunene får løftet blikket utover egne oppgaver, og kommunegrensene.

11. Er distriktskommunene en prioritert målgruppe for fylkeskommunene i formidling av kunnskapsgrunnlag og veiledning på integreringsfeltet?

Til slutt ser vi at distriktskommuner i liten grad er en prioritert målgruppe for fylkeskommunens veiledning og formidling av kunnskap på integreringsfeltet. Enkelte fylkeskommuner forteller at de følger opp alle kommuner på samme måte. De nordligste fylkene påpeker at så godt som samtlige kommuner i deres fylker er distriktskommuner, og at de dermed hensyntar distriktsutfordringer for alle kommuner.

Flere fylker påpeker at de behandler alle kommuner likt, men at distriktskommuner og småkommuner gjerne har større behov for kompetanse og møteplasser enn mer sentrale bykommuner. Det kan for eksempel handle om et mer grunnleggende behov for å være orientert om utviklinger på feltet eller innføring i integreringstematikk for nyansatte.

Selv om distriktskommuner ikke nødvendigvis er en uttalt prioritet fra politisk eller administrativ ledelse, forteller flere fylkeskommuner at slike kommuner ofte tar hyppigere kontakt enn større kommuner. Samtidig er det andre fylker hvor det er andre mønstre som avgjør hvem som tar mest kontakt, som størrelse eller kjennskap til fylkeskommunen.

Økonomiske virkemidler og satsinger

12. Hvordan følges planer og strategier opp i praksis med økonomiske virkemidler?

Så godt som samtlige informanter beskriver integreringsområdet i fylkeskommunen som underfinansiert. Det pekes både til at staten gir for lite midler til dette arbeidet, og enkelte steder vises det også til at fylkeskommunen har prioritert andre områder.

Det betyr ikke at det ikke er tatt i bruk økonomiske virkemidler. Vi finner flere eksempler på at fylkene selv benytter seg av sine egne midler til å forsterke eksisterende ordninger, ansette flere ressurser, innføre egne, regionale tiltak, eller bruker ulike tilskuddsordninger for kompetanse- og næringsutvikling som relevante virkemidler på integreringsfeltet. Flere av fylkene fremhever at deres planer og strategier for inkludering av alle grupper og arbeid mot utenforskap er fulgt opp ved å innarbeide inkludering som et mål eller kriterium i sine tilskudd til frivillig virksomhet.

Mange av tilskuddene som trekkes frem i intervjuene er tilskudd knytta til spesifikke lovpålagte eller øremerka kvalifiseringsaktiviteter, som etablereropplæring og trainee-programmet. Enkelte fylker

peker på dette som tilskudd som kan være positive for distriktene, ettersom det setter mottakeren i stand til å etablere en egen bedrift, heller enn å f.eks. søke jobb i en større kommune. Men også midlene til bedriftsintern opplæring, kompetanseheving i distrikt og studiesentrene sees av flere i sammenheng med distriktsutvikling, kompetanseutvikling og integreringshensyn.

I vårt datamateriale er koblingen mellom tilskuddene på kompetanse- og næringsområdet med integrerings- og distriktperspektivet særlig tydelig hos informantene som peker på at de i deres fylke har et godt samarbeid mellom de fagansvarlige for integrering og de fagansvarlige for tilskuddene.

En kan snakke om en indirekte prioritering av økonomiske ressurser til distriktskommuner når enkelte fylkeskommunalt ansatte fremhever at distriktskommuner i større grad benytter seg av fylkeskommunens ressurser. Flere fylkeskommuner peker på at kommunene i deres region har liten kapasitet til å orientere seg i myriaden av prosjektmidler og søke om tilskudd. De samme fylkeskommunene som så det som sin rolle å i større grad veilede distriktskommuner i kapittel 4, ser det gjerne også som sin rolle å følge opp distrikts- og småkommuner med veiledning knyttet til tilskudd og søknader.

13. Finnes det eksempler på at fylkeskommunen tar ledelse på prosjekter som berører flere kommuner, f.eks. innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion? Hvordan ivaretas integreringsperspektivet i fylkeskommunens egne satsinger rettet mot distriktskommuner?

Flere fylker har satt i gang prosjekter og satsinger som kombinerer økonomiske, informasjonsfaglige og organisatoriske virkemidler. Her finner vi ulike velkomsttilbud og tilflyttingssatsinger spesifikt rettet mot innvandrere og andre tilflyttere, men også distrikts- eller samfunnsutviklingsløft der integrering inngår mer indirekte som en del av arbeidet. Fylkeskommunen inntar gjerne en rolle som koordinator.

Satsingene kombinerer i liten grad eksplisitt integrerings- og distriktperspektiver: mens velkomsttilbudene og tilflytterstrategiene er helt eller delvis integreringsrettede tilbud, er distriktssatsingene løft for utvikling av boliger, næringsliv og andre steds kvaliteter.

På den ene siden kan det bety at integreringsperspektivet er en integrert del av arbeidet med distriktssatsingene. På den andre siden kan det bety at viktige faktorer som språk og et større behov for nettverk forsvinner.

14. Hvordan omtales integreringsperspektivet i nasjonale satsinger for distriktsutvikling der fylkeskommunen har en rolle?

Bygdevekst og Regional omstilling er to eksempler på slike nasjonale satsinger som er nevnt som relevante av våre informanter. Fylkeskommunens rolle her er å være en partner eller støttespiller for kommunene med Bygdevekstavtaler, og forvalter av omstillingsmidlene.

I likhet med de regionale distriktssatsingene, finner vi få skriftlige henvisninger til innvandrere og integrering i de nasjonale satsingene. I Bygdevekst har to av pilotene delmålsettinger om å integrere flyktninger i arbeidsmarkedet, under delmål om «økt rekruttering av relevant arbeidskraft». For Regional omstilling trekker to informanter frem hvordan de har veiledet omstillingskommunene i sine fylker om betydningen av god integrering og kvalifisering for næringsutvikling i forbindelse med Regional omstilling. Våre informanter trekker frem at det i praksis kan spille en rolle, gjennom at de lokale prosjektgruppene er opptatt av problemstillingene.

Tilsvarende som for de regionale satsingene, er det vanskelig å vurdere om dette utgjør å ta hensyn til et integreringsperspektiv i tilstrekkelig grad.

Regionreformens konsekvenser og samfunnsutvikling

15. Hvordan har regionreformen påvirket fylkeskommunens forankring, oppmerksomhet og praksis på integreringsfeltet?

Regionreformen har påvirket fylkeskommunen. Som analytisk innretning har vi argumentert for at de fleste fylkeskommuners praksis på integreringsfeltet etter regionreformen kan plasseres på et spekter som går fra en smal til en bred forståelse. Den smale forståelsen forstås som «lovnær» og oppgavepreget, der fylkeskommunes ansvar er å gjøre de oppgavene beskrevet i integreringsloven: Herunder karriereveiledning, kvalifisering, oppgaver knyttet til frivillighet og negativ sosial kontroll, bosetting med mer.

Den brede forståelsen er forstått som å ta en mer omfattende rolle, der fylkeskommunen i større grad bidrar til samfunnsutvikling. I den brede tilnærmingen tar fylkeskommunene på seg oppgaver utover de som er beskrevet i lovverket, for eksempel knyttet til kunnskapsformidling, nettverksbygging og koordinering.

I rapporten viser vi at de fleste fylkeskommunene ønsker å legge en bred forståelse av integreringsansvaret til grunn, men at de i ulik grad har muligheten til å faktisk jobbe bredt.

Hvorvidt fylkeskommunene evner å arbeide ut fra en bred forståelse, og dermed med integreringsoppgaver som samfunnsutvikling, avhenger både av politisk prioritering, forankring internt, rolleforståelser og ressurser.

Blant rådgivere som arbeider med integrering i fylkeskommunene er forankringen og forståelsen for fylkeskommunens rolle og ansvar fremhevet som en utfordring. Utfordringen her er at integrering som fagfelt skal inkluderes som del av en allerede omfattende – og dels sprikende (fra kulturminnevern til tannhelse og samferdsel) – fylkeskommunal tjenestevifte. Prosessene med å etablere integrering som fagfelt har imidlertid blitt bedre etablert de siste årene, der det høye antallet flyktninger fra Ukraina blant annet har blitt trukket frem som en medvirkende faktor i denne prosessen.

16. Hvilken betydning har et større ansvar på integreringsfeltet hatt for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler? Hvordan tar fylkeskommunen i bruk mulighetsrommet som er skapt ved at oppgavene er flyttet til det regionale nivået, og dermed nærmere kommunene?

Informasjonen samlet inn til denne undersøkelsen tyder på at praksis på integreringsområdet i fylkeskommunen er endret fra hvordan det ble arbeidet tidligere. Fylkeskommunene er i gang med å legge grunnlaget for å få ut merverdi av regionreformen på integreringsfeltet. Mange av informantene peker på at regionreformen har hatt betydning for fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler, fordi arbeidet som gjøres på integreringsfeltet har betydning for samfunnsutviklingen.

Som beskrevet under svaret på problemstilling 15, varierer betydningen av et større ansvar med om fylkene har klart å arbeide på en bred eller smal måte. For fylkene som har gått i retning av en bred forståelse, har det økte ansvaret på integreringsfeltet styrket samfunnsutviklerrollen gjennom utvikling av informasjonsfaglige virkemidler for kommunene, tettere kontakt med kommunene, økt tverrfaglig samarbeid internt, og en styrking av fylkeskommunens posisjon som regional koordinator.

Som vi har vært inne på, er det i praksis svært variert hvor langt fylkeskommunen har kommet i å arbeide på denne måten. Med en smalere rolleforståelse og praksis på integreringsområdet, blir også betydningen for samfunnsutviklerrollen begrenset. Fokus på lovpålagte oppgaver gir lite rom for samfunnsutvikling, og krevende prosesser for intern forankring og prioritering av midler gjør integreringsfeltet isolert.

Det er vår vurdering at integreringsperspektivet først og fremst er synlig i spesifikke integreringstiltak, og først og fremst for flyktninger, og mindre på tvers av fagområdene i fylkeskommunen. I undersøkelsen finner vi at flere fylkeskommuner stadig arbeider med å definere sin egen rolle internt, og vurderer at det er et godt stykke igjen å gå før integreringsperspektivet er en naturlig del av fylkeskommunens arbeid som regional samfunnsutvikler.

Fylkeskommunen har i prinsippet et stort mulighetsrom på integreringsfeltet på regionalt nivå. Vi finner at rollen opp imot andre aktører regionalt i dag er mer etablert enn tidligere. Det gjelder særlig ut mot kommunene, men det er også tydeligere samarbeid med statsforvalterne og RVTS. Samtidig gjenstår det arbeid, og flere informanter er usikre på hva samarbeidspartnerne i f.eks. IMDi og NAV oppfatter at fylket skal bidra med.

Videre finner vi at fylkeskommunens rolle på bosettingsområdet i samarbeid med IMDi nå er tydeligere enn tidligere. Enkelte fylker har tatt i bruk mulighetsrommet her til å fremme fylkets prioriteringer for bosetting i distriktskommuner. Det finnes fortsatt et potensiale for å utforske fylkeskommunens handlingsrom til å utvikle tiltak for arbeidsinnvandrere, blant annet med velkomstilbud. Dette ser imidlertid ut til å forutsette ekstern prosjektfinansiering fra f.eks. IMDi.

Til slutt er det verdt å ta med seg at informantene fra fylkeskommunene selv vurderer at de står for en tettere oppfølging av alle kommuner, inkludert distriktskommuner, enn det IMDis regionskontor gjorde. De peker blant annet på at kontakten med alle kommuner er mer systematisk, og i flere fylker har de også gått ut proaktivt for å kartlegge hvilke behov kommunene har. Hvordan representanter for distriktskommuner selv vurderer dette er åpenbart en viktig del av denne vurderingen, og den informasjonen har vi p.t. ikke.

Samlet drøfting

Etter regionreformen fikk fylkeskommunen både flere oppgaver på integreringsområdet, og et større ansvar for regional samfunnsutvikling. Overordnet finner vi at fylkeskommunene har tatt på seg disse oppgavene og det nye ansvaret. Integreringsfeltet gjenspeiler seg nå i planer og praksis i alle fylkene.

Flere av fylkene skal styrke planforankringen av integreringsfeltet på tvers av fagområder i årene som kommer, blant annet gjennom å ferdigstille arbeidet med kompetanseplaner, og revidere eksisterende integreringsplaner. Fylkeskommunene har delegert ansvaret til koordinatorene, har opprettet interne tverrfaglige samarbeid, og eksterne samarbeid med relevante partnere. Det skjer en rekke ulike aktiviteter for veiledning og kunnskapsformidling, særlig ut mot kommunene. Det er også tatt i bruk ulike tilskuddsordninger for å styrke arbeidet, særlig knytta til etablereropplæring. Mange av fylkene arbeider med å få etablert et velkomstilbud for blant annet arbeidsinnvandrere.

Hvor tydelig integreringsansvaret er, hvilken og hvor stor rolle fylkeskommunen spiller, og hvor mange faktiske tiltak som er iverksatt varierer imidlertid mye. Vi beskrev i kapittel 6 hvordan enkelte fylker er nærmere en smal forståelse og praktisering av fylkeskommunens rolle, der de konkrete, lovpålagte

integreringsrelaterte oppgavene er det som får hovedfokus. I en rekke andre fylker er det imidlertid en bredere forståelse av fylkeskommunens rolle enn dette, noe som særlig kommer til syne gjennom ulike tilnærminger til arbeidet med veiledning og kunnskapsformidling, som beskrevet i kapittel 4. Gjennom én-til-én-veiledning, kunnskapsformidling og kunnskapsnettverk arbeider fylkeskommunene for å styrke integreringsarbeidet, og dermed nå mål om god samfunnsutvikling. Basert på beskrivelsene fremstår det nå som at mange av fylkene er kommet lenger med veiledningen, enn slik Angell (2021) beskrev situasjonen på andre temaområder like etter regionreformen.

Vår vurdering er at de mest lovende eksemplene på arbeid med integrering for god samfunnsutvikling i fylkeskommunen, er der hvor fylkeskommunen ser flere ulike virkemidler i sammenheng. Det kan for eksempel dreie seg om prosesser der fylkene over tid opparbeider seg kjennskap til kommunene og deres utfordringer, og kan bistå med veiledning til søknader om prosjektmidler samt kompetanse og kontakter til andre relevante samarbeidspartnere lokalt og regionalt. Dette krever tett internt samarbeid mellom ulike fagfelt i fylkeskommunen. En gjenganger i informantenes beskrivelse av hvordan slike prosesser starter, er at fylkeskommunen ved å f.eks. invitere til et kurs eller stiller med finansieringsmidler «gjør seg relevante» og «er en samarbeidspartner med noe å by på». Så kan fylkeskommunens ansatte koble på ytterligere virkemidler i etterkant av det, som prosessveiledning, nettverk eller veiledning.

Selv stedene hvor vi ser at en bred rollefortolkning dominerer, er det rom for å styrke arbeidet. Nær unisont pekes det på utfordringer med å sikre tilstrekkelig prioritering av midler til integreringsarbeidet i eget fylke, sikre koblinger mellom integreringsfeltet og andre felt internt i fylkeskommunen, og økt forpliktende samarbeid med eksterne partnere på ulike områder. Det gjenstår særlig utfordringer i samarbeidsrelasjonene på feltene frivillighet og negativ sosial kontroll, noe også Tyldum m.fl. (2024) påpekte.

Er integreringsperspektivet best ivaretatt med en generell eller spesifikk og eksplisitt tilnærming?

Om integreringsperspektivet best ivaretas ved å omtales eksplisitt i planer og egne spesifikke tiltak, eller ved å inkluderes som ett av flere perspektiver i planer og tiltak som gjelder alle grupper i fylket, har vært en gjentakende diskusjon gjennom denne rapporten.

Flere fylker har vedtatt at de skal begrense antallet planer og strategier, og har valgt en tilnærming der integrering av innvandrere inngår som et tverrfaglig område i de fagområdespesifikke planene. Da blir innvandrere én av flere grupper som skal inkluderes i et «innenforskap» innen utdanning, samferdsel og næringsutvikling. Det samme gjelder for ulike tiltak og satsinger, hvor integrering og innvandrere ikke nevnes spesifikt og det ikke er spesifikke integreringsrelaterte tiltak. Informantene vektlegger allikevel at integrering er en viktig problemstilling for alle involverte, men at den adresseres med de mer generelle tiltak for f.eks. bilyst og næringsutvikling.

Tilsvarende kan en peke på organiseringen av arbeidsoppgaver som konsentrert eller spredt. Fylkeskommunene har i all hovedsak valgt å organisere arbeidet spredt: Det har ikke blitt oppretta egne avdelinger eller enheter med mange ansatte som håndterer alle integreringsoppgaver. I stedet skal integreringsoppgavene løses i det ordinære linjearbeidet, samt av de en til tre personene som har fått hovedansvaret for å koordinere arbeidet.

Diskusjonen om hvorvidt en skal ha en generell eller spesifikk policy på integreringsfeltet er noen år gammel. Den har etter hva vi er kjent med ikke et svar om hva som er «best» (Hernes, 2021; Scholten et al., 2017). Denne undersøkelsen er heller ikke en evaluering av om den ene måten å adressere integrering av innvandrere på er «bedre» enn den andre.

Det som taler for en generell tilnærming, er at fylkeskommunene ønsker å begrense antallet planer og tiltak på spesifikke tematiske områder, for slik å få bedre oversikt. For integreringsfeltet i fylkeskommunen kan det være fordeler ved at det ikke lages en spesifikk plan, som fort ville blitt oppfattet av organisasjonen i stort som ansvaret for det fåtallet ansatte med integreringsoppgaver som sitt arbeidsfelt. Med innarbeidelse «på tvers» av fagfelt, vil det på papiret bli flere ansvarlige.

Det spiller en rolle hvordan denne innarbeidelsen skjer. Som allerede nevnt fant vi i vår plangjennomgang at ytterst få andre planer enn RPS og integreringsplanene har eksplisitte omtaler av innvandrere eller integrering. Arbeidet med forankring i virkemidler og praktisk arbeid på tvers av sektorer og fagområder i fylkeskommunen beskrives også som krevende. Her legger man altså opp til at det må leses «mellom linjene» hvilke grupper som er ment, og hvorvidt det er variasjoner av betydning mellom disse.

Etter vår vurdering gir det en fare for at innvandrere som gruppe kan glemmes bort. Særlig vil det gjelde innvandrergupper hvor fylkeskommunen i utgangspunktet har få virkemidler, som arbeidsinnvandrere. Videre er det en fare for at «mainstreaming» gir planer og tiltak som skal adressere utenforskap, uten at sentrale forhold eller forklaringsfaktorer som gjelder enkelte grupper av innvandrere adresseres. Det gir en reell fare for lavere måloppnåelse enn det fylkeskommunen egentlig ønsker.

Distriktskommuner er lite fremtredende i fylkeskommunens integreringsarbeid

Tendensen til befolkningsnedgang er særlig tydelig i distriktskommuner, og behovet for å mobilisere arbeidskraftreserven er enda større. Flere av rådgiverne i fylkeskommunene trekker frem at utviklingstrekk en først ser i de minste distriktskommunene og fylkene med størst andel distrikter, er utfordringer som før eller senere også vil komme til andre fylker og mer sentrale kommuner.

Vi finner allikevel i liten grad en kobling mellom distriktsutvikling og integreringsfeltet i de regionale planstrategiene og de andre planene vi har sett på. Her omtales ofte både distrikt og innvandring, men parallelt og komplementært, heller enn i sammenheng.

Videre vurderer vi det i likhet med Angell (2021) dithen slik at distriktskommuner i praksis ikke blir spesielt prioritert i fylkeskommunens oppfølging av kommuner. Flere fylker forteller at de følger opp alle kommuner på samme måte. Noen presiserer at alle kommunene følges opp på lik linje, men at distriktskommuner og småkommuner har andre behov, gjerne større behov for kunnskapsgrunnlag, ressurser og faglig sparring. Andre har funnet at både store og små kommuner har liknende behov for kompetanseheving og erfaringsdeling på integreringsfeltet. Noen understreker at de bruker mer tid på distriktskommuner fordi de i større grad tar kontakt med fylkeskommunen.

I likhet med Angell (2021) finner vi altså at det i stor grad er opp til kommunene selv å søke kontakt og benytte seg av fylkeskommunens tilbud, selv om flere fylker gjør det de kan for å formidle hva de kan tilby ut til kommunene. En svakhet med denne tilnærmingen er selvsagt at kommunene med minst

kapasitet, også vil ha minst kapasitet til å benytte seg av et slikt tilbud og oppsøke de arenaene hvor de kan få tilgang på kompetanse og ressurser.

Vi vurderer det også slik at selv om det ikke gjøres mange koblinger mellom distriktsutvikling og integreringsfeltet, ser det ut til at det regionale integreringsarbeidet nå dekker distriktene i en større grad enn før regionreformen. Fylkeskommunene har tatt i bruk ulike tiltak og virkemidler på integreringsfeltet, integreringsarbeidet er tettere på fylkeskommunens øvrige virkemiddelapparat enn tidligere, og i en del fylkeskommuner har man tettere kontakt med alle kommunene i regionen. Her må vi imidlertid ta et stort forbehold om at vi ikke er direkte kjent med hvordan representanter for distriktskommuner selv vurderer dette.

Bosetting av flyktninger er området hvor et distriktsperspektiv på integreringsfeltet er tydeligst. Alle kommuner har bosatt flyktninger de siste årene. Før eller senere vil antallet flyktninger gå ned, og fylkeskommunene vil da i sin anbefaling til statlige myndigheter måtte prioritere mellom ulike kommuner. Vi ser at flere informanter er tydelige på at fortsatt befolkningsvekst i distriktene vil være et viktig prinsipp inn i disse diskusjonene. Det er imidlertid usikkerhet om dette er perspektivet til enkelte fagpersoner eller prinsipper fylkeskommunene vil legge til grunn offisielt. Ikke minst om distriktskommunene selv deler dette perspektivet, og har kapasitet og ønske om fortsatt bosetting.

Våre anbefalinger

Helt avslutningsvis har vi et fåtall anbefalinger. For at fylkeskommunene skal utnytte sitt potensial som samfunnsutviklere på integreringsfeltet kreves sterkere politisk og administrativ forankring av integreringsfeltet, økte ressurser til arbeid med integrering, tydeligere formalisering av tverrfaglig samarbeid internt i fylkeskommunen, og mer eksplisitt synliggjøring av et integreringsperspektiv på andre fagområder som distriktsutvikling. Regionreformen har gitt fylkeskommunene et viktig verktøy for regional utvikling, men potensialet er ikke fullt utnyttet.

Vi ser at flere av disse forbedringspunktene er krevende å arbeide med for Distriktssenteret som kompetansesenter, som hovedsakelig har pedagogiske virkemidler til sin disposisjon. Men vi har gjennom arbeidet med undersøkelsen merket oss med at representantene for fylkene vi har snakket med ser positivt på samarbeidsavtalene mellom fylkeskommunen og Distriktssenteret. Flere ønsker seg et tettere samarbeid med Distriktssenteret framover, særlig i spørsmål der integrering, distriktsutvikling og samfunnsutvikling kobles. Som kunnskapssenter har Distriktssenteret en rolle å spille med å levere kunnskap til ulike aktører i krysningspunktet mellom disse feltene.

Videre har vi noen anbefalinger til videre forskning:

- ◆ Denne rapporten tar utgangspunkt i fylkeskommunenes egne dokumenter og perspektiver fra informanter fra fylkeskommunene. Informanter fra kommunene, ulike statlige aktører og andre regionale samarbeidspartnere kan ha andre perspektiver og vurderinger enn det som fremkommer her. En undersøkelse som også hensyntar disse aktørenes synspunkter, vil være nyttig. Særlig gjelder det i vurderingen av nytteverdien av de ulike utadretta arbeidsmåtene og informasjonsarbeidet. Vi anbefaler at en slik studie i så fall avgrenses til et fåtall virkemidler, slik at en kan gå mer i dybden på disse, for eksempel innarbeidelse av integreringsperspektivet i kommunale planer og bruk av næringsretta virkemidler på kompetanseområdet.
- ◆ Inneværende kartlegging dekker integreringsfeltet i stort. Det er et svært bredt og tverrfaglig område, som berører mange ulike politikkområder. Det innebærer at vi på mange områder

kun har kunnet vie et par setninger til prosjekter som kunne vært interessante å vie hele følgeevalueringer til. Det gjelder for eksempel praksis-eksemplene vi har fremhevet i faktaboksene i rapporten. Det vil være interessant å undersøke disse nærmere, både gjennom å få inn perspektiver fra andre aktører enn fylkene og ved å undersøke hvorvidt andre fylker arbeider etter samme arbeidsmåte.

- ◆ Vi har ikke evaluert i hvor stor grad og hvordan de ulike planene som fylkene har vedtatt, har blitt fulgt opp i praksis. Det vil være av interesse å se nærmere på dette, blant annet i lys av diskusjonen om spesifikke integreringstiltak eller mer generelle planer og tiltak.
- ◆ Mange fylker og kommuner har etter hvert erfaring med utvikling av velkomstilbud for arbeidsinnvandrere og deres familier. En samlet gjennomgang og eventuell følgeevaluering av disse tilbudene kunne bidratt med viktig kunnskap.
- ◆ Ut ifra et perspektiv på integreringsarbeidet som ivaretatt i «mainstreamen» av fylkeskommunens arbeid, vil en metodisk innvending mot denne rapporten være at et eksplisitt fokus på planer og praksis som berører integrering spesifikt, ikke er tilstrekkelig. En må se på konsekvensene av arbeidet i sin helhet. Mange utfordringer knytta til for eksempel kvalifisering skal adresseres av fylkenes ordinære kompetansepolitikk, utfordringer på samferdselsområdet skal adresseres i den generelle samferdselspolitikken, og så videre. En studie som hensyntok dette, ville vært svært interessant.

Litteratur

- Agder fylkeskommune. (2024). *Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse*.
<https://agderfk.no/vare-tjenester/kultur-og-idrett/tilskudd/tilskudd-til-styrking-av-frivillig-aktivitet-og-deltakelse/?readAll=true>
- Agder fylkeskommune. (udatert). *Sertifiseringsordningen Likestilt arbeidsliv*. <https://agderfk.no/vare-tjenester/folkehelse-levekar-og-likestilling/likestilt-arbeidsliv/om-likestilt-arbeidsliv/>
- Angell, E. (2021). *Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6* (Nos. 3–2021). NORCE.
<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2760981/Rapport%2BNorce%2BSamfunn%2Bnr.%2B3-2021-final.pdf?sequence=2>
- Aure, M. (2023). Myten om den åpne nordlendingen – står den i veien for god rekruttering? *Nordnorskdebatt.no*. <https://www.nordnorskdebatt.no/myten-om-den-apne-nordlendingen-star-den-i-veien-for-god-rekruttering/o/5-124-322410>
- Aust-Agder fylkeskommune & Vest-Agder fylkeskommune. (2018). *Evalueringsrapport Likestilt arbeidsliv*.
- Barstad, A., & Molstad, C. S. (2020). *Integrering av innvandrere i Norge. Begreper, indikatorer og variasjoner mellom grupper* (SSB-rapport No. 2020/44). SSB.
- Bostad, P. W., Myhr, A. I., & Handeland, M. (2023). *Attraktive tettsteder i distriktskommunene i Rogaland*. Distriktssenteret. <https://distriktssenteret.no/artikkel/attraktive-tettsteder-i-distriktskommunene-i-rogaland/#target-2>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77–101.
- Brochmann, G. (2025). Integrering. I *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/integrering>
- Båtevik, F. O., Gjerstad, B., Grimsrud, G. M., Johannessen, Ø. L., Netteland, G., Nødland, S. I., Prøitz, L., Skeie, G., & Vedøy, G. (2019). Gjestar som blir?: Arbeidsinnvandring som utfordring for kommunar på Vestlandet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4), 285–297.
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-02>
- Carlsson, L. Ø. E., Ekman, L., & Stjernstrøm, O. (2024). *Midtveisrapport i følgeforskning og -evaluering av Bygdevekstavtaler som distriktpolitisk virkemiddel*. SINTEF.
- Clifford, J. (1986). Introduction: Partial Truths. I J. Clifford & G. E. Marcus (Red.), *Writing culture: The poetics and politics of ethnography* (s. 1–26). University of California Press.
- Dahle, M., Nordhagen, I. C., Jones, H., & Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med Modulstrukturert fag- og yrkesoppæring* (ideas2evidence-rapport No. Rapport 1:2024). ideas2evidence.

- Dahle, M., Svanæs, S., Skyberg, H., & Jones, H. (2024). *Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet. Delrapport 1.* (ideas2evidence-rapport No. Rapport 10:2024). ideas2evidence.
- Difi. (2019). *Hva er god statlig styring? En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet* (Difi-rapport No. Rapport 2019). Difi.
- Distriktssenteret. (2024). *Behov for ny kunnskap om innvandrere i distriktene.*
<https://distriktssenteret.no/litteratur/behov-for-ny-kunnskap-om-innvandrere-i-distriktene/>
- Gill, R. (2000). Discourse analysis. I M. W. Bauer & G. Gaskell (Red.), *Qualitative researching with text, image and sound* (s. 172–190). Sage.
- Hagen, A., & Higdem, U. (2024). Regional planning strategies: Understanding the implementation of a new strategic tool in Norwegian planning law. *European Planning Studies*, 32(12), 2555–2573.
<https://doi.org/10.1080/09654313.2024.2385773>
- Hagen, A., Higdem, U., & Overvåg, K. (2023). Planning to meet challenges in shrinking rural regions. Towards innovative approaches to local planning. *Fennia - International Journal of Geography*, 200(2). <https://doi.org/10.11143/fennia.119752>
- Hagen-utvalget. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.*
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ac32be8629541259acade7d15d9451e/regionreform---rapport-fra-ekspertutvalget.pdf>
- Hanssen, G. S., & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og plan*, 77, 21–39.
- Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory*, 11(3), 242–256. <https://doi.org/10.1177/1473095212440427>
- Hernes, V. (2021). Policy preferences and ministerial structures: Immigrant integration governance in Western Europe, 1997–2017. *Governance*, 34(1), 127–146.
<https://doi.org/10.1111/gove.12481>
- Holmen, A. K. T. (2019). Styrket rolle i regional samfunnsutvikling. *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional-og byutvikling*. <https://plantidsskrift.no/artikkel/styrket-rolle-i-regional-samfunnsutvikling/>
- Hood, C. C., & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying Public Policy. Principles and processes*. Oxford University Press.
- ideas2evidence & Agenda Kaupang. (2022). *Frivillige organisasjoner og integrering. Utredning av kompetansesenter for frivillig innsats* (Rapport No. 16:2022). ideas2evidence og Agenda Kaupang.
- IMDi. (2024a). *Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2024.* Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2024/indikatorer-status-og-utviklingstrekk-2024/>

- IMDi. (2024b). *Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2024*. <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2024/hvordan-gar-det-med-integreringen-i-norge-2024-2.pdf>
- IMDi. (2024c). *Nasjonal veileder for etablering av velkomsttilbud til arbeidsinnvandrere og deres familier*. <https://www.imdi.no/siteassets/veiledere/nasjonal-veileder/nasjonal-veileder-for-etablering-av-velkomsttilbud-til-arbeidsinnvandrere-og-deres.pdf>
- IMDi. (2024d). *Tilskudd til utvikling av kvalifiserings- og integreringstiltak*. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-offentlige-virksomheter-kommuner-og-fylkeskommuner/tilskudd-til-utvikling-av-kvalifiserings--og-integreringstiltak/>
- Innovasjon Norge. (2024). *Regional omstilling*.
- Jensen, R. S., & Strand, A. H. (2018). *Likestilt arbeidsliv. Intervjuundersøkelse i tre virksomheter i Agder* (Fafo-notat No. 2018:23). Fafo.
- Karriere Innlandet. (2025). *Om Karriere Innlandet*. <https://www.karriereinnlandet.no/om-karriere-innlandet/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022). *LOVKOMMENTAR til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9d58e1a860984f5ba1186dbbd36df8e9/no/pdfs/h-2522-b-lovkomentaren.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forvetninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024a). *Bygdevekstavtaler*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/lokal-samfunnsutvikling1/bygdevekstavtaler/id3072628/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024b). *Tilskuddsordning for utprøving av bygdevekstavtaler*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/bygdevekst/id2920386/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025). *Oppdragsbrev Innovasjon Norge 2025*.
- Lune, H., & Berg, B. L. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences* (9th utg.). Pearson Higher Ed.
- Marjanović, M., Sagot Better, M., Lero, N., & Nedović-Budić, Z. (2024). Can Acceptance of Urban Shrinkage Shift Planning Strategies of Shrinking Cities From Growth to De-Growth? *Urban Planning*, 9, 6904. <https://doi.org/10.17645/up.6904>
- Matilde. (2022). *Enhancing migrants social and economic inclusion and local development in european rural and mountain areas. Booklet with MATILDE policy recommendations*.
- Meld. St. 5. (2019-2020). *Distriktsmeldingen: Levende lokalsamfunn for fremtiden [The Rural Communities Report: Vibrant Local Societies for the Future]*. Det Kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement.
- Meld St. 6. (2018-2019). *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Meld. St. 17. (2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20232024/id3030469/>
- Menon & Designit. (2023). *Ny i Nordland prosjektrapport*. Menon.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. (udatert). *Korleis ta omsyn til integrering i kommunal planlegging?* Møre og Romsdal fylkeskommune. https://mrfylke.no/_f/p1/i9b9f7d0b-72a6-4a59-8292-c072c61b8923/2025-korleis-ta-omsyn-til-integrering-i-kommunal-planlegging.pdf
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit: Langsiktige konsekvenser av høy innvandring [Integration and Trust: Long-term consequences of high levels of immigration]*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU 2022:18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- NOU 2023: 9. (2023). *NOU 2023: 9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar, ulike forutsetninger*. DSS.
- Oxford Research. (2021). *Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Bindal*. Oxford Research.
- Oxford Research. (2024a). *Gode enkeltspillere, utydelig spillestil. Distriktssatsingen I LAG - midtveisrapport* (No. 2024/12). Oxford Research.
- Oxford Research. (2024b). *Kartlegging og analyse av regionale kompetanseforum* (No. 2024/4; Oxford Research-rapporter). Oxford Research.
- Oxford Research. (2024c). *Nyskapende og vellykket! Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Sør-Varanger*. Oxford Research.
- Panda analyse. (udatert). *Om Panda analyse*. <https://www.pandaanalyse.no/om/>
- Platt, J. (1981). Evidence and proof in documentary research: 1 Some specific problems of documentary research. *The Sociological Review*, 29(1), 31–52.
- Proba samfunnsanalyse. (2021). *Evaluerer av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg. En formalisert samarbeidsstruktur mellom stat og kommune på mottaks- og bosettingsfeltet* (Rapport Nos. 2021–15). Proba samfunnsanalyse.
- Proba samfunnsanalyse & ideas2evidence. (2023). *Kartlegging av opplæringstilbud til nyankomne ungdommer* (Rapport Nos. 2023–24). Proba samfunnsanalyse og ideas2evidence.
- Prop. 1 S (2024-2025). (u.å.). *Prop. 1 S (2024-2025)*.
- Prop. 89 L. (2019-2020). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Det Kongelige Kunnskapsdepartement. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-89-l-20192020/id2699012/>
- Regjeringen. (2023). *Finansiering av kommunesektoren*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og->

regioner/kommuneøkonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/

- Rolstadås, A. (2024). *Matriseorganisasjon*. <https://snl.no/matriseorganisasjon>
- Rye, J. F. (2023). *Innvandring og inkludering i Distrikts-Norge. Kunnskapsstatus og behov. Innspillsnotat fra professor Rye, ISS-NTNU, til Distriktssenterets samling høsten 2023*.
- Rytter, M. (2018). Writing against integration: Danish imaginaries of culture, race and belonging. *Ethnos*, 84(4), 678–697. <https://doi.org/10.1080/00141844.2018.1458745>
- Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283–302. <https://doi.org/10.1177/0020852315612902>
- SSB. (2024). *Standard for sentralitet*. <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/128/korrespondanser/1417>
- Svanæs, S., Skyberg, H., & Bjørneseth, F. (2025). *Forsøk med midler til samarbeid om tilrettelagt fag- og yrkesopplæring* [Ideas2evidence-rapport]. ideas2evidence.
- Søholt, S., Tronstad, K., & Vestby, G. M. (2015). *Syssetsetting av innvandrere—Regionale muligheter og barrierer for inkludering* (NIBR-rapport) [NIBR-rapport]. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2015/20>
- Telemark fylkeskommune. (2024). *Tilskuddsordning for inkludering og redusert utenforskap (TIRU)*. <https://telemarkfylke.no/no/meny/tjenester/kompetanse-og-inkludering/tiru-tildeling-2021-og-2022/>
- Troms fylkeskommune. (2025). *Tilskudd til frivillighet*. <https://www.tromsfylke.no/tjenester/tilskudd-stipend-og-priser/tilskudd-og-stipend/kultur/tilskudd-til-frivillighet/>
- Troms fylkeskommune. (udatert). *Prosjektplan «Tilflytterstrategi»*.
- Trøndelag fylkeskommune. (2023a). *Arbeidet med bygdevekstpiloter og andre distriktssatsinger i Trøndelag*. <https://opengov.360online.com/Meetings/TRONDELAGE/File/Details/3638850.PDF?fileName=Arbeid%20med%20bygdevekstpiloter%20og%20%C3%B8vrige%20distriktssatsinger%20i%20Tr%C3%B8ndelag&fileSize=175264>
- Trøndelag fylkeskommune. (2023b). *Temaplan for integrering*. Trøndelag fylkeskommune.
- Trøndelag fylkeskommune. (2024). *Distriktssatsing «I LAG»*. <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/prosjekter-og-satsinger/distriktssatsinga-i-lag/>
- Tyldum, G., Aspøy, T. M., Lysvik, R. R., & Dapi, B. (2024). *Fokus på formell kvalifisering. En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven* (Fafo-rapport No. 2024:04). Fafo.
- Tønnessen, M., Aradhya, S., & Mussino, E. (2021). How Assad changed population growth in Sweden and Norway: Syrian refugees' impact on Nordic national and municipal demography. *PLOS ONE*, 16(1), e0244670. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244670>

Vareide, K., Storm, H., & Grønn, J. F. (2022). *Evaluering av ordningen med regional omstilling* (TF-rapport No. 794). Telemarksforskning.

Vestland fylkeskommune. (2024). *Friluftslivets år 2025—Prosjektskisse*. Vestland fylkeskommune.

Vestland fylkeskommune. (udatert). *Tilskot til inkluderings- og integreringsfremjande tiltak*.
<https://www.vestlandfylke.no/integrering-og-inkludering/tilskot-til-inkludering-og-mangfald-2020/>

Vedlegg 1: Intervjuguide

Merk: intervjuene var semi-strukturerte, og faktisk stilte spørsmål ble tilpasset funn i dokumentgjennomgangen og informantenes bakgrunn.

[Introduksjonstekst] På oppdrag for Distriktssenteret gjør vi for tiden et prosjekt med tittelen «Kartlegging og analyse av fylkeskommunens praksis på inkluderings- og integreringsfeltet». Vi skal undersøke hvordan fylkeskommunene jobber med integrering, og hvordan dette bidrar til regional og lokal samfunnsutvikling i distriktskommuner etter regionreformen. Vi er særlig interessert i fylkeskommunale planer og strategier, ulike virkemidler som kunnskapsformidling og veiledning, samarbeidsrelasjoner og satsinger.

Vi ønsker også å understreke at vi er opptatt av fylkeskommunens rolle opp mot alle typer innvandrere, altså både flyktninger, arbeidsinnvandrere og andre relevante målgrupper som norskfødte med innvandrerforeldre.

Bakgrunn

1. Kan du si litt om din rolle og hvilke oppgaver du/dere har opp mot integrering og/eller distriktsutvikling i fylkeskommunen?
2. Hvordan er integreringsarbeidet i fylkeskommunen organisert hos dere?

Planer og strategier

Først er vi interessert i å høre litt om hvordan deres arbeid er koblet opp mot planer og strategier i fylkeskommunen.

3. Hvordan er integrering og inkludering omtalt i fylkeskommunale planer og strategier hos dere, og hvordan omsettes dette til praksis? I hvilken grad og hvordan er det førende for arbeidet som dere gjør?
 - a. *Mulig dult med utgangspunkt i de identifiserte perspektivene i planene, kvalifisering av personer i fylket og/eller strategier for tilflytting.*
4. Om dere har jobbet med plan: Hvordan går dere frem for å samle inn data og fremheve integrerings- og inkluderingsområdet i fylkeskommunale planer og strategier?

Samfunnsutviklingsrollen

Vi har noen spørsmål knyttet til samfunnsutviklingsrollen til fylkeskommunen. Her er vi særlig interessert i samfunnsutviklerrollens betydning på integreringsfeltet, og på integreringsfeltets betydning for samfunnsutvikling.

5. Kunne du fortalt oss litt om fylkeskommunens rolle i integrerings- og inkluderingsarbeidet i deres region?
 - a. *Mulig dult i retning av arbeid med samfunnsutvikling, hvis ikke intro er nok.*
6. Hvordan har regionreformen spilt inn på fylkeskommunens rolle på integrerings- og inkluderingsfeltet?

- a. Tenker du/dere regionreformen har styrket eller svekket integrerings- og inkluderingsarbeidet på regionalt nivå? Hvordan?
- 7. Har regionreformen ført til en tettere kontakt mellom fylkeskommunene og kommunene på integrerings- og inkluderingsfeltet?
- 8. Som et hypotetisk spørsmål: Hva tenker du skal til for at fylkeskommunen kan få en sterkere rolle i regionalt integreringsarbeid, og hva tenker du/dere kan komme ut av at fylkeskommunen fikk/tok en sterkere rolle?

Rolle opp mot distriktskommunene

Vi gjør dette oppdraget for Distriktsenteret, og er særlig opptatt av distriktskommuner. Vi har dermed noen spørsmål som tar utgangspunkt i dette.

- 9. Er distriktskommunene en prioritert målgruppe for fylkeskommunens arbeid på feltet?
- 10. Ser dere noen forskjell i rollen dere har opp mot små kommuner sammenlignet med den opp mot større kommuner?
 - b. Vi har for eksempel hørt at mindre kommuner kan ha noe mindre kapasitet enn større kommuner, spiller dette inn på deres veiledning eller støtte på integrerings- og inkluderingsfeltet?

Virkemidler og samarbeid

- 11. Hva er fylkeskommunens viktigste virkemidler og tjenester på integrerings- og inkluderingsfeltet?
 - a. Balanse mellom kvalifiseringshensyn og andre typer hensyn? (Utenforskap, arbeidslivsinkludering m.m.) (kvalifiseringsperspektiv vs./og befolkningsvekstperspektiv?)
 - b. Veiledning av kommuner?
 - c. Samarbeid med andre eksternt? Samarbeid på tvers internt? Koordinering?
 - d. Tilskudd til ulike mottakere?
- 12. Hvem er de viktigste samarbeidsaktørene for dere på dette feltet?
 - a. Hvordan samarbeider dere med for eksempel statsforvalter, NAV, kommunene og andre relevante organisasjoner?
 - b. Vil dere si dere har en koordinerende rolle? I så fall hvordan?
- 13. Hvilke erfaringer har dere med å være aktør i bosettingsarbeidet i regionen?
 - a. Hvordan er samarbeidet opp mot kommunene og IMDi i denne prosessen?
- 14. Mange av virkemidlene på integreringsfeltet er rettet mot flyktninger. Har dere noen virkemidler som er særskilt rettet mot for eksempel arbeidsinnvandrere, eller andre typer innvandrere enn flyktninger og deres familiegjenforente?
 - a. Hva med norskfødte med innvandrerforeldre?

15. Er noe av dere har nevnt så langt eller noe annet dere har gjort, noe dere ønsker å trekke frem som et interessant eksempel på virkemiddel, verktøy eller praksis for andre fylkeskommuner?

Avslutning

16. Hvilke utfordringer, om noen, ser du/dere i dag for at fylkeskommunen skal kunne bidra på integrerings- og inkluderingsfeltet?
- a. Noe annet enn finansiering?
17. Er det noen relevante temaer knyttet til fylkeskommunens integreringsansvar og -arbeid du tenker er viktig som vi ikke har vært innom i dette intervjuet?

Vedlegg 2: Om fylkeskommunal planprosess

For å beskrive og analysere innholdet i regionale planer og strategier er det hensiktsmessig å beskrive regionalt planarbeid kort. Planverket utarbeides og vedtas av fylkestinget (regional planmyndighet), og rulleres periodisk. I dette vedlegget redegjør vi kort for vår forståelse av den fylkeskommunale planprosessen som har lagt grunnlaget for analysene i kapittel 2.

Mange fylker i Norge har eksistert over lengre perioder, mens mange fylker de siste årene har gått gjennom sammenslåinger og oppløsninger. I vårt utvalg gjelder dette alle fylkene utenom Møre og Romsdal, Rogaland og Nordland. Endringene i regionstruktur gjør at planleggingsarbeidet ofte er under utarbeidelse. Dette har påvirket vårt arbeid.

Tabell 2 Endringer i fylkesstruktur fra 2020

Fylke	Endringer de siste årene
Agder	Sammenslåing av Vest- og Øst-Agder i 2020
Buskerud	Buskerud sammenslått som Viken fylkeskommune med Akershus og Østfold i 2020. Regionen oppløst og Buskerud som eget fylket fra januar 2024.
Finnmark	Finnmark sammenslått som Troms og Finnmark med Troms fra januar 2020. Regionen oppløst og Finnmark eget fylke fra januar 2024.
Innlandet	Sammenslått med Hedmark fylkeskommune i januar 2020
Møre og Romsdal	Ingen endring
Nordland	Ingen endring
Rogaland	Ingen endring
Telemark	Telemark sammenslått med Vestfold som Vestfold og Telemark fra januar 2020. Regionen oppløst og Telemark eget fylke fra januar 2024
Troms	Troms sammenslått som Troms og Finnmark fra januar 2020. Regionen oppløst og Troms som eget fylke fra januar 2024
Trøndelag	Sammenslåing av Sør- og Nord-Trøndelag i 2018
Vestland	Sammenslåing av Hordaland og Sogn og Fjordane fra januar 2020.

Selv om sammenslåinger og reverseringer kan være en ulempe for det regionale planarbeidet, er disse prosessene interessante i vårt analytiske arbeid, ettersom det gir oss innblikk i hvordan et fylke organiserer sitt planarbeid om de starter med «blanke» ark. Flere av informantene har fortalt hvordan de etter oppløsningen av nye regioner oppfatter seg som et nytt fylke (for eksempel «nye Buskerud»), selv om fylket tidligere har eksistert i navnet. Spørsmålet om hvordan en fylkeskommune utvikler sitt planverk kan dermed følges nærmest i sanntid, og vi har eksempler der for eksempel regional planstrategi var i prosess og først ble vedtatt i mars 2025 i Finnmark.

Regionalt planarbeid er hovedsakelig regulert i plan- og bygningsloven (PBL), der regional planstrategi (RPS) er det «eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå i loven».³³ Regional planstrategi er omtalt i PBLs §7, der det står at planmyndighet – fylkeskommunen – minst en gang per valgperiode skal utarbeide en «regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet». Planstrategien skal jamfør loven redegjøre for «regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging».

RPS er dermed det sentrale dokumentet i regional planlegging. Det finnes få føringer knyttet til hvordan dokumentet skal utformes, og det er derfor variasjoner fra fylke til fylke. I lovkommentaren til plandelen av plan og bygningsloven kommer det frem at den kan ta for seg utfordringer knyttet til blant annet næringsutvikling, sosial utvikling, folkehelse, miljø og utdanning (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022).

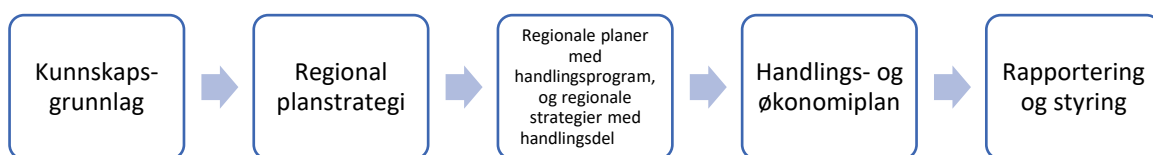
Regional planstrategi identifiserer hvilke spørsmål som skal tas opp i videre planarbeid. Andre planer som går igjen på tvers av de fleste fylkeskommuner er areal- og transportplan, næringsplaner og kompetanseplaner.

Et eksempel på regional planprosess

For å bedre forstå regionalt planarbeid er det nyttig å ta utgangspunkt i et relativt «ferskt» fylke, Telemark fylkeskommune, som nå gjennomgår sine planer og strategier.³⁴

I Telemarksplanen³⁵, den regionale planstrategien for Telemark, er planprosessen oppsummert i en figur (se også, Hagen & Higdem, 2024, s. 2558). Kort oppsummert viser figuren prosessen som følger:

Figur 3: Eksempel på regional planprosess



Med høyde for at ulike fylker kan være på ulike stadier i utviklingen av sine planverk tar vi i det følgende utgangspunkt i denne forståelsen av planprosessen for analysens skyld. Det er dermed viktig å bemerke at de fleste fylkeskommuner kan ha eksisterende regionale planer og strategier som skal rulleres, og at dermed ikke nødvendigvis lage nye planer fra «ingenting».

³³ Se Regjeringen.no, Lovkommentar til plandel av plan- og bygningsloven (2022). URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan-og-bygningsloven-2022/id2904210/?ch=8>

³⁴ Telemark er en av fylkeskommunene som nå har blitt et eget fylke igjen etter å ha vært sammenslått med Vestfold, som Vestfold og Telemark, mellom 2020 og 2024.

³⁵ Telemark fylkeskommune (2024) *Telemarksplanen 2024-2028*. URL: <https://www.telemarkfylke.no/globalassets/planforslag-sluttbehandling-telemarksplanen.-regional-planstrategi-2024-2028.pdf>

Andre regionale plantyper

Utover regional planstrategi har fylkeskommunen en rekke andre plantyper som kan brukes i planarbeidet, der disse i ulikt omfang har krav til planprosess.

Regionale planer er regulert av plan- og bygningsloven, der §8-3 sier at fylkeskommunen som regional planmyndighet skal samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner i utarbeidelsen av slike planer. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta utarbeidelsen av slike planer. Regionale planer preges dermed av samarbeid og gjensidig forpliktelser mellom partene som involveres. Planprosessen knyttet til regionale planprosesser er også omtalt i PBLs kapittel 4, som sier man ved planstart skal utarbeide et planprogram – en plan for det som skal gjøres, og hvordan man skal sikre medvirkning samt utrede konsekvenser. Regional plan har dermed i likhet med regional planstrategi noen prosesskrav som må oppfylles.

Regionale strategier er til forskjell fra regionale planer ikke regulert av PBL, og kan dermed utarbeides uten samme forventinger eller form for involvering. Det er med andre ord ikke knyttet samme formelle prosesskrav til regional strategi som til regionale planer, jfr. PBL. Dette betyr for eksempel at berørte parter ikke må involveres i utviklingen av regionale strategier, selv om de gjerne blir det. Regionale strategier tar i likhet med regionale planer utgangspunkt i den regionale planstrategien, som beskriver hvilke planer og strategier som trengs i regionen.

Handlingsprogram og handlingsplaner følger ofte regionale planer og strategier, og sier noe om hva som skal gjøres (Hanssen & Hofstad, 2017). I noen tilfeller har vi identifisert egne handlingsplaner, mens de oftest er omtalt som handlingsprogram som er del av regionale strategier eller planer.

Temaplaner fremstår i vår gjennomgang som en relativt sjelden plantype, og vi har identifisert temaplaner i tre fylker. Viktig her er temaplan for integrering i Trøndelag fylkeskommune. Gjennom intervjuene har vi også hørt at det skal arbeides med en temaplan for kompetanse i ett av fylkene, som skal ivareta fylkeskommunenes ansvar for å lage en plan for kvalifisering av innvandrere.

Vedlegg 3: Kunnskapsgrunnlag

Under gjengis funnene fra gjennomgangen av alle fylkenes kunnskapsgrunnlag for regional planstrategi, som diskutert i kapittel 2.

Tabell 3: Oversikt fylkeskommunenes kunnskapsgrunnlag

Fylke og tittel	Kort om kunnskapsgrunnlaget
<i>Kunnskapsgrunnlag Regionplan Agder 2030 – regional planstrategi</i> Publisert 2023	Dokumentet inneholder beskrivelser av befolkningssituasjonen i Agder, og hvordan veksten man tidligere har sett ser ut til å avta. Dette kommer både av lavere fruktbarhetstall og lavere innvandring. Det kommer videre frem at innvandring har ført til at Agder lenge har vært blant de raskest voksende regionene i Norge, der innvandring er hovedgrunnen til dette. Endringer i innvandringsmønster fremheves som kilde til usikkerhet for befolkningsprognosene fremover. Høye ankomster fra Ukraina fremheves som en driver til befolkningsvekst i nyere tid. Syssetsettingen blant innvandrere omtales også som lavere enn for befolkningen for ellers. Dette fremheves som en nasjonal tendens.
<i>Buskerud i korte trekk</i> Publisert 2024	Kunnskapsgrunnlaget omtaler innvandring hyppig, og det fremheves at de siste årenes befolkningsvekst i stor grad er drevet av innvandring og innflytting til Buskerud. Eksterne faktorer som valutakurseffekter fremheves som en faktor som kan bidra til at færre kommer til Buskerud for å arbeide i årene fremover. Grunnlaget differensierer mellom innvandrergupper, og det fremheves at innvandrere fra landgruppe 2³⁶ i snitt har dårligere levekår, helse, og syssetsetting enn befolkningen ellers. Skolerestater til barn av innvandrere er også lavere enn for befolkningen ellers. Med utgangspunkt i både dette og det identifiserte behovet for arbeidskraft i Buskerud, fremheves innvandrere som i dag står helt eller delvis utenfor som en viktig arbeidskraftsressurs. Det er gjennomgående en høyere innvandringsandel i distriktskommunene enn i de sentrale kommunene i Buskerud.
<i>Kunnskapsgrunnlag til Utviklingsplan for Finnmark</i> Publisert 2024	Innvandring fremheves som en viktig kilde til å opprettholde folketallet i Finnmark i fremtiden. De siste årene fremheves ankomsten av flyktninger fra Ukraina som særlig viktig. Levekårsutfordringer blant innvandrerbefolkningen, herunder trangboddhet og vedvarende lavinntekt, løftes som en utfordring. Utdanning og kvalifisering, særlig blant personer som ankommer sent i skoleløpet, omtales som en utfordring, der mange innvandrere har svake

³⁶ Innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, samt Europa utenom EU/EØS

	forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring. Diskriminering av innvandrerbefolkningen fremheves også. Innvandrerbefolkningens sysselsetting omtales generelt som lavere enn for befolkningen ellers, og det fremheves at «Vi har mye å vinne på å øke deltakelse i arbeidsmarkedet, for eksempel blant de med innvandrerbakgrunn». Arbeidsinnvandrere omtales spesifikt, der det fremheves at disses sysselsettingsnivå ligger på nivå med befolkningen ellers.
<i>Kunnskapsgrunnlag for Innlandsstrategien 2024-2028</i> Publisert 2024	Befolkningsøkningen i Innlandet de siste årene tilskrives innvandring, der særlig ankomster fra Ukraina har vært drivende. Hvorvidt innvandring vil fortsette, og dermed bidra til fortsatt vekst i fremtiden, fremstilles som usikkert. Andelen innvandrere (ekskludert norskfødte med innvandrerforeldre) i Innlandet fremheves som lavere (11 prosent) enn i landet som helhet (16 prosent). Innvandrere beskrives som å oftere være del av utenforskapet enn befolkningen ellers. Et eksempel på en type utenforskap handler om at disse har lavere valgdeltakelse enn befolkningen ellers, samt lavere sysselsettingsgrad.
<i>KUNNSKAPSGRUNNLAG TIL Regional planstrategi og Fylkesplan 2025-2028 Møre og Romsdal</i> Publisert 2024	Møre og Romsdal har opplevd befolkningsvekst de siste årene, og denne tilskrives i stor grad ankomsten av flyktninger fra Ukraina. Samtidig fremheves det at det er usikkerhet rundt nivået på innvandring til fylket i årene fremover. Tidligere har arbeidsinnvandrere bidratt til økning i folketallet. De høye flyktningeankomstene de siste årene omtales særskilt, og grunnlaget omtaler hvordan denne påvirker kommunenes og fylkeskommunenes tjenester. For å lykkes med integreringen forutsettes tett samarbeid med blant annet arbeidslivet, kommunene, statsforvalteren, Nav, frivilligheten, Husbanken, politi, Bufetat, IMDi, RVTS og andre aktører. Grunnlaget har videre spørsmål under kapitlene sine. De spør for eksempel hvordan innvandrere kan involveres i medvirkningsprosesser for planlegging og utforming av tjenestetilbud. Frivilligheten fremmes som en viktig integreringsarena.
<i>Utviklingstrekk i Nordland</i> Publisert 2024	Det identifiserte kunnskapsgrunnlaget fra Nordland er rapporten Utviklingstrekk i Nordland, som oppsummerer de ulike kildene som er brukt, og en statistikkrapport med en rekke tall og grafer på utvalgte områder. Arbeidsinnvandring og flyktninger omtales som å være sentrale for befolkningsveksten i fylket. En nedgang i antall arbeidsinnvandrere omtales, samtidig som denne innvandringstypen de siste årene har blitt «utjevnet» av et høyt antall flyktninger fra Ukraina. Dette har bidratt til befolkningsvekst.

<i>Rogaland i 2024.</i> <i>Kunnskapsgrunnlag for Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025- 2028.</i> Publisert 2024	Høy innvandring fra Ukraina har gitt Rogaland et oppsving i 2022. Redusert aktivitet i oljesektor, pandemi og fallende kronekurs pekes på som årsaker til lavere arbeidsinnvandring de siste årene og fremover. Den differensierte situasjonen i ulike kommuner påpekes. Innvandrerens lavere livskvalitet, utsatthet for helseplager og lavere gjennomføringsgrad i videregående skole identifiseres som en av utfordringene som begrunner helsefremmende og inkluderende samfunn som mål. Forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere er kommentert, og også hvordan enkelte innvandrergrupper står overfor flere barrierer for å komme inn i arbeidslivet. Utover påpekningen av at innbyggertallene utvikler seg ulikt pga. ulik innvandring i ulike kommuner, er det ingen kobling av distrikt og innvandring.
<i>Kunnskap om Telemark</i> Publisert 2024	Befolkningsveksten i Telemark tilskrives innvandring, samtidig som denne veksten har vært avtakende de siste årene. 12 av kommunene har hatt en nedgang i folketallet, og en trend med nedgang i særlig distriktskommunene fremheves i årene som kommer. Nedgang i arbeidsinnvandring fremheves som en kompetanseutfordring i årene fremover. Sysselsettingen blant flyktninger og deres familieinnvandrere omtales som lav, og at disse dermed kan være en latent arbeidskraftreserve fremover om man lykkes med kvalifisering. Innen opplæring vises det til at personer med innvandrerbakgrunn i mindre grad får læreplass enn øvrige søkere.
<i>Kunnskap om Troms</i> Publisert 2024	Grunnlaget slår fast at Troms fylke er avhengige av innvandring for å øke befolkningen. Som ellers i landet beskrives det hvordan sysselsettingen blant innvandrere er lavere enn befolkningen ellers. Andelen i utenforskap (NEET)³⁷ med innvandringsbakgrunn omtales som systematisk lavere enn blant befolkningen ellers.
<i>Utfordringsbilde Trøndelag</i> Publisert 2024	Grunnlaget omtaler en nedgang i folketallet i 3 av 4 trønderske kommuner fremover, der denne er størst i distriktskommunene. Foruten Trondheimsområdet omtales befolkningsveksten i fylket som lavere enn landsgjennomsnittet. Arbeidsinnvandring omtales særskilt i kunnskapsgrunnlaget, og utgjør 28,2 prosent av innvandrerne. Arbeidsinnvandringen omtales som drivende for folketallet i alle sentraliteter, og omtales som å særlig ha bidratt til å holde folketallet oppe i sentralitetsklasse 5 kommuner (de nest minste). Fremover fremheves næringslivets innsats for at innvandrerne i distriktskommunene kommer seg i arbeid og får brukt sin kompetanse som viktig for at disse skal bli boende.

³⁷ NEET er en forkortelse for «Not in employment, education or training», og brukes til å beskrive personer i utenforskap.

	En større andel innvandrere enn befolkningen ellers står utenfor arbeid og utdanning i Trøndelag.
<i>Kunnskapsgrunnlag for regional utviklingsplan: perspektiv, metodar og analysar i ein samproduksjonsprosess i Vestland fylke</i> Publisert 2023	Kunnskapsgrunnlaget til Vestland skiller seg fra de øvrige ved at den har blitt utarbeidet av By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, heller enn av fylkeskommunen selv. Befolkningsveksten de siste årene tilskrives både innvandring og «noe» fødselsoverskudd. En høyere andel innvandrere enn befolkningen ellers omtales som del av utenforskapet, der andelen unge innvandrere i utenforskap er «klart over landsgjennomsnittet». Det har allikevel vært noe fallende de siste årene.

Vedlegg 4: Regionale planstrategier

Tabell 4: Utdrag om innvandring, integrering, inkludering og distrikt fra fylkenes regionale planstrategi

Fylke	Utdrag om integrering, inkludering og innvandring
<i>Regionplan Agder 2030 med regional planstrategi</i> <i>Vedtatt 2024</i>	Innvandring omtales relativt overfladisk i rapporten, der man fremmer en visjon om at «I 2030 er lokalsamfunn gode, trygge og inkluderende, og innvandrere er godt integrert». Det er ellers ikke identifisert videre beskrivelser av hvordan dette skal gjøres, eller differensiering av typer innvandrere. Visse distriktsutfordringer er særskilt omtalt, der det særlig fremheves at man må skape byer og distrikter som er attraktive for tilflyttere til regionen som har kompetansen som trengs. Dette kan tolkes til å inkludere innvandrere, men er ikke gjort eksplisitt. Videre fremheves demografiske utfordringer som følge av lavere fødetall og flere eldre, en tendens som er særlig gjeldende i distriktskommunene. Det gjøres ingen videre kobling til innvandring i omtalen av distrikt.
<i>Med hjerte for Buskerud: Regional planstrategi for Buskerud 2024-2027</i> <i>Vedtatt 2024</i>	Tendensen der innvandring, sammen med annen tilflytting, til Buskerud bidrar til å opprettholde folketallet gjengis i planstrategien. Videre fremheves det hvordan innvandrere og andre grupper som er underrepresentert i arbeidslivet i dag «kan være en stor ressurs fremover. Det krever god tilrettelegging slik at de gruppene kommer gjennom relevante utdannings- og opplæringsløp». Til slutt omtaler planstrategien hvordan det fremover «er behov for mer kunnskap om hvordan vi kan legge til rette for at eldre, innvandrere og personer med funksjonsvariasjoner kan bidra med sine ressurser på egne premisser». Distriktshensyn er ikke særskilt omtalt.
<i>Utviklingsplan for Finnmark</i> <i>Notat: Vi har tatt utgangspunkt i høringsutkast per 27. januar 2025 til planstrategien, der denne fortsatt er under behandling. Høringsfristen for planen var 11. mars 2025.</i>	Befolkningsutviklingen i Finnmark beskrives som å være avhengig av innvandring eller innflytting i fremtiden. Innvandrere demper befolkningsnedgangen og møter lokalt arbeidskraftsbehov, samtidig som det fremheves at disse har større sannsynlighet for reduserte levekårsforhold. De siste 20 årene har arbeidsinnvandring spilt en særlig viktig rolle i å motvirke en negativ befolkningsutvikling. Mangfoldet i fylket fremheves som positivt i arbeidet med å bidra til innovasjon, og videreutvikle inkluderende og bærekraftige samfunn. Utfordringer knyttet til lavere valgdeltakelse i innvandrerbefolkningen omtales.

	Befolkningsnedgang omtales som en tendens som påvirker distriktskommuner, og som kan bidra til å gjøre det utfordrende å opprettholde tjenestetilbud der.
<i>Innlandstrategien 2024-2028: Regional planstrategi for Innlandet.</i> Vedtatt 2024	Innvandring fremheves som å ha bidratt til folketilveksten i Innlandet. For å bidra til disse inkludering omtales en «Kvalifiseringsplan for innvandrere». Strategien har et eget delkapittel om det flerkulturelle Innlandet, der både historisk og mer moderne form for mangfold – fra sørsamisk urbefolkning, skogfinner og romani/tater, til nyere tiders innvandrere er omtalt. Av distriktshensyn omtales særlig boligmangel, der dette særlig påvirker tilgangen på arbeidskraft i disse områdene negativt.
<i>Regional planstrategi Møre og Romsdal 2025-2028.</i> Vedtatt 2024	Planstrategien omtaler innvandrere i forbindelse med utenforskap, og henviser til at integreringsloven sier at innvandrere skal integreres i det norske samfunnet og bli økonomisk selvstendige. Flyktninger omtales som særskilt innvandrergruppe, der det fremheves at mange parter må samarbeide for at disse skal kunne bli inkludert i samfunnet. Fylkeskommunen skal jobbe for å redusere utenforskapet gjennom programmet «Møre og Romsdal 2025». Distriktshensyn er omtalt ved at «store delar av fylket er rekna som distrikt».
<i>Et Nordland for framtiden: Regional planstrategi for Nordland 2024-2028</i> Vedtatt 2024	Innvandring omtales i hovedsak i forbindelse med folketall i strategien, der disse har bidratt til å dempe befolkningsnedgangen. Det fremheves usikkerhet rundt hvor mange innvandrere som vil komme til Nordland i fremtiden, og dermed hvordan folketallet vil utvikle seg. Her beskrives det hvordan dette blant annet trolig vil påvirkes av faktorer som «krig, konflikt og klimaendringer» som kan føre til migrasjon og dermed «snu en negativ befolkningstrend». Distrikter omtales ikke særskilt i planstrategien.
<i>Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028. Regional planstrategi.</i> Vedtatt 2024	Effektiv integrering av innvandrere i Rogaland fremheves som en mulig arbeidskraftressurs i planstrategien. Det fremheves at fylket «evner å fortsette med å tiltrekke oss kompetanse globalt», der fylkeskommunen «vil bidra til økt samarbeid» om aktiv internasjonal rekruttering. Dette er et uttrykk for en aktiv arbeidsinnvandrings- og tilflyttingspolitikk. For å få innvandrere inn i arbeidslivet beskriver planstrategien at fylkeskommunen vil «bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper og formelle kvalifikasjoner som kan gi økt deltakelse i arbeidslivet». Innvandrerbefolkningen omtales som å ha en høyere andel i vedvarende lavinntekt enn befolkningen ellers. Det beskrives derfor at «Arbeidet med integrering bør ha høy prioritet på alle våre tjenesteområder og bør styrkes gjennom samarbeid mellom kommunene, NAV og fylkeskommunen».

	Den demografiske utviklingen i distriktene, med lav befolkningsvekst og stadig flere eldre, omtales kort. Her nevnes utfordringer med blant annet boliger.
Telemarksplanen: <i>Regional planstrategi 2024-2028</i>	Befolkningen i Telemark har i hovedsak vokst grunnet innvandring de siste årene, samtidig som man også i fylket opplever demografiske endringer med en høyere andel eldre. Det beskrives at innvandrere i Telemark i større grad utenfor arbeid og utdanning enn i landet ellers. Manglende integrering fremstilles som årsak til dette utenforskapet. De siste 20 årene fremheves det at innvandringen har bidratt til å redusere kompetansegapet i Telemark. Dette kan nå se ut til å endre seg, kommer det frem, grunnet blant annet lønnsvekst og økt behov for arbeidskraft i Øst-Europa. Dette handler med andre ord om arbeidsinnvandring. En plan for kvalifisering av innvandrere omtales i planstrategien, der denne skal innarbeides i Regional kompetansestrategi. Distriktene omtales i forbindelse med at primærnæringene spiller en sentral rolle for å opprettholde og bosetting og verdiskapning der.
Troms. Regional planstrategi 2025-2028. Sammen for et bærekraftig fylke	Planstrategien omtaler utfordringer som følge av demografiske endringer fremover, der en aldrende befolkning, redusert fødselsoverskudd og endring i migrasjon fremheves som årsaker. Videre fremheves det at man har arbeidskraftsutfordringer i fylket innen en rekke næringer. For å bøte på dette kreves det at de «ser utenfor egne fylkes- og landegrenser for å rekruttere til ulike yrker». Innvandrere er ellers ikke eksplisitt omtalt i planstrategien. Distriktene omtales i forbindelse med arbeidsmarkedet i Troms, der mulighetene for fjernarbeid og «co-working spaces» fremheves som tiltak som kan øke sysselsettingen i distriktene.
Trøndelagsplanen: Regional planstrategi for 2024-2027 <i>Vedtatt 2024</i>	Planstrategien fremhever behovet for samfunnsdeltakelse, der det «For å få flyktninger og innvandrere innlemmet i samfunnet ikke bare er nødvendig å sikre en jobb å leve av, men også en større grad av hverdagsintegrering». Innvandrings og integreringshensyn omtales ellers en egen «Temaplan for integrering» i Trøndelag.
Utviklingsplan for Vestland 2024-2028. <i>Regional planstrategi</i> <i>Vedtatt 2024</i>	Innvandringen til Vestland fylke omtales som i store trekk nedgående og ujevnt fordelt mellom kommunene i forbindelse med omtale av befolkningsutviklingen. Dette sees i sammenheng med behovet for arbeidskraft. Ellers omtales innvandring i forbindelse med utenforskap, der personer med innvandringsbakgrunn utgjør en litt større andel enn befolkningen ellers. Innvandrere omtales videre som en av flere grupper – herunder også eldre, personer med lav utdanning og de som bor i distriktskommuner, som personer som ofte faller utenfor.

	For å møte utfordringene blant annet innvandrerbefolkningen møter fremheves viktigheten for at innvandrere kan bosettes seg, finne arbeid og bli inkludert i hele fylket. For å sikre at innvanderne kan bidra til mangfold og nye impulser omtales viktigheten av at man stiller krav til innsats for integrering og tilrettelegging. Fylkeskommunens rolle i å samarbeid med kommuner og gi tilbud om kvalifisering og deltakelse for innvandrere som følge av den nye integreringsloven av 2020 omtales også kort.
--	---

Vedlegg 5: Oversikt over planer fra dokumentanalyse

Fylker	Type	Tittel	År publisert
Agder	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsgrunnlag Regionplan Agder 2030-regional planstrategi	2023
Agder	Planstrategi	Regionplan Agder 2030 med regional planstrategi	2024
Agder	Integrerings-/mangfoldsplan	Regional plan for likestilling, inkludering og mangfold på Agder (2015-2027)	2015
Agder	Næringsplan	VINN-planen. Verdiskaping og innovasjon	2015
Agder	Kompetanseplan	Kompetansestrategi Agder 2030	2018
Buskerud	Kunnskapsgrunnlag	Buskerud i korte trekk	2024
Buskerud	Planstrategi	Med hjerte for Buskerud Regional planstrategi for Buskerud 2024–2027	2024
Buskerud	Næringsplan	Regional plan for verdiskapning og næringsutvikling i Buskerud	2020
Finnmark	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsgrunnlag til Utviklingsplan for Finnmark	2024
Finnmark	Planstrategi	Utviklingsplan for Finnmark	2024
Finnmark	Næringsplan	Strategi for næringsutvikling i Finnmark 2023-2028	2023
Finnmark	Kompetanseplan	Regional plan for kompetanse	2015
Innlandet	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsgrunnlag for Innlandsstrategien 2024–2028	2024
Innlandet	Planstrategi	Innlandsstrategien 2024–2028	2024
Innlandet	Integrerings-/mangfoldsplan	<i>Regional plan for de inkluderende innlandet</i>	2024
Innlandet	Kompetanseplan	Regional plan for det inkluderende Innlandet	2024
Møre og Romsdal	Kunnskapsgrunnlag	KUNNSKAPSGRUNNLAG TIL Regional planstrategi og Fylkesplan 2025 – 2028 Møre og Romsdal	2024
Møre og Romsdal	Planstrategi	Regional planstrategi Møre og Romsdal 2025-2028	2024
Møre og Romsdal	Næringsplan	Fylkesstrategi for forskning og innovasjon	2021
Møre og Romsdal	Kompetanseplan	Fylkesstrategi for kompetanse	2024

Nordland	Planstrategi	Et Nordland for framtiden Regional planstrategi for Nordland 2024–2028	2024
Nordland	Kunnskapsgrunnlag	Utviklingstrekk i Nordland	2024
Nordland	Kompetanseplan	Kompetanse for et arbeidsliv i endring - Kompetansestrategi for Nordland 2020-24	2024
Oppland (Gammel plan)	Næringsplan	Regional plan for verdiskapning i Oppland	2018
Rogaland	Planstrategi	Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028	2024
Rogaland	Kunnskapsgrunnlag	Rogaland i 2024 Kunnskapsgrunnlag for Utviklingsplan for Rogaland- regional planstrategi 2025-2028	2024
Rogaland	Integrerings- /mangfoldsplan	Integreringsstrategi for Rogaland	2024
Rogaland	Næringsplan	Nærings- og innovasjonsstrategi for Rogaland	2024
Rogaland	Kompetanseplan	Regional kompetanseplan	2024
Telemark	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsgrunnlag til Telemarksplanen - regional planstrategi 2024-2028	2024
Telemark	Planstrategi	Telemarksplanen Regional planstrategi 2024–2028	2024
Telemark	Kompetanseplan	Regional kompetansestrategi Vestfold og Telemark 2021-2028	2021
Troms	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskap om Troms	2024
Troms	Planstrategi	Regional planstrategi Troms 2025-2028	2024
Troms	Næringsplan	Strategi for næringsutvikling i Troms 2023-2028	2023
Troms	Kompetanseplan	Kompetansestrategi i Troms	2024
Trøndelag	Kunnskapsgrunnlag	UTFORDRINGSBILDE TRØNDELAGE Regional planstrategi 2024-2027	2024
Trøndelag	Planstrategi	TRØNDELAGEPLANEN Regional planstrategi for 2024-2027	2024
Trøndelag	Integrerings- /mangfoldsplan	Temaplan for integrering	2023
Trøndelag	Kompetanseplan	Kompetansestrategi Trøndelag	2023
Vestfold og Telemark	Næringsplan	Regional strategi for forskning, innovasjon og næring 2022-2030	2022

Vestland	Kunnskapsgrunnlag	Kunnskapsgrunnlag for regional utviklingsplan: perspektiv, metodar og analysar i ein samproduksjonsprosess i Vestland fylke	2023
Vestland	Planstrategi	Utviklingsplan for Vestland 2024–2028	2024

Eventuell fyllside uten sidetall, for å få bakside på partallsside.



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap