
RAPPORT NR. 59/2014 |

Finn Ove Båtevik, Gro Marit Grimsrud og Grete Netteland

NYE INNBYGGJARAR, NYE UTFORDRINGAR?

VESTLANDSKOMMUNANE I MØTE MED ARBEIDSINNVANDRARANE

TITTEL	Nye innbyggjarar, nye utfordringar?
FORFATTARAR	Finn Ove Båtevik, Gro Marit Grimsrud og Grete Netteland
PROSJEKLEIAR	Finn Ove Båtevik
RAPPORT NR.	59/2014
SIDER	47
PROSJEKTNUMMER	17170
PROSJEKTITTEL	Arbeidsinnvandring til Vestlandet. Arbeidsinnvandrere som ressurs i regional utvikling
OPPDRAGSGIVAR	Regionalt forskingsfond Vestlandet/Vestlandsrådet
ANSVARLEG UTGIVAR	Møreforskning
ISSN	1891-5981
ISBN	978-82-7692-341-4
DISTRIBUSJON	Open
NØKKEWORD	Arbeidsinnvandring Demografi Kommune Utviklingsarbeid Tenesteproduksjon Informasjonsarbeid

SAMANDRAG

Vestlandet er arbeidsinnvandringsregionen framfor nokon i Norge. Slik leiinga i kommunane i landsdelen ser det, blir arbeidsinnvandringa også opplevd som ein ressurs. Den gir folkeauke og auka produktivitet og konkurransekraft i lokalt næringsliv. Spørsmålet er korleis kommunane i realiteten handterer arbeidsinnvandringa. Blir den i praksis handtert som ein ressurs? Her er inntrykket annleis. Tilbakemeldingane gir inntrykk av at det er få kommunar som arbeider breitt og aktivt med arbeidsinnvandring som tema. Det store biletet er prega av at berre nokre få kommunar er i gang med prosessar og tiltak for å møte utfordringar som arbeidsinnvandringa kan gi, og at dei som er i gang stort sett har kome kort i dette arbeidet. Dersom samspelet mellom kommunane og dei nye innbyggjarane skal gi betre utbyte for begge partar, bør kommunane tenkje meir aktivt rundt arbeidsinnvandringa på fleire felt, anten det gjeld plan- og utviklingsarbeid, integreringsarbeidet, informasjonsarbeidet eller det å utvikle samarbeidet med andre offentlege etatar, bedrifter og frivillige organisasjonar. Arbeidsinnvandring kan til dømes inngå som ein viktig del av tilflyttingsarbeidet i kommunen. I mange tilfelle kan det sjå ut til at arbeidsinnvandring i liten grad blir tenkt inn i ein slik samanheng. Ressursen er der, men blir den «brukt»?

© FORFATTAR/MØREFORSKING VOLDA

Føresegnene i åndsverklova gjeld for materialet i denne publikasjonen. Materialet er publisert for at du skal kunne lese det på skjermen eller framstille eksemplar til privat bruk. Utan særskild avtale med forfattar/Møreforskning Volda er all anna eksemplarframstilling og tilgjengeleggjering berre tillate så langt det har heimel i lov eller avtale med Kopinor, interesseorgan for rettshavarar til åndsverk.

FORORD

Rapporten «Nye innbyggjarar, nye utfordringar? Vestlandskommunane i møte med arbeidsinnvandarane» inngår som ein del av prosjektet «Arbeidsinnvandring til Vestlandet. Arbeidsinnvandrere som ressurs i regional utvikling».

Prosjektet blir gjennomført som eit samarbeid mellom Vestlandsrådet, fylkeskommunane og fleire forskingsmiljø på Vestlandet. Forskingsmiljøa som inngår i samarbeidet er Høgskulen i Sogn og Fjordane, Vestlandsforskning, International Research Institute of Stavanger, Universitetet i Stavanger, Senter for Interkulturell Kommunikasjon og Møreforskning.

Rapporten byggjer på ei kartlegging blant rådmennene i kommunane i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Alle dei involverte forskingsmiljøa har vore med på å diskutere og utforme spørsmåla som ligg til grunn for kartlegginga.

Kartlegginga utgjer ein innleiande del av arbeidet med prosjektet. Den vil bli følgt opp gjennom kvalitative studiar i utvalde kommunar på Vestlandet.

Forfattarane av rapporten takkar for god oppslutning frå kommunane, og nyttige tilbakespel frå resten av forskingsgruppa i utarbeidinga av rapporten.

Finn Ove Båtevik
Volda 22. desember 2014

INNHALD

Innhald	8
Figurliste	10
Nye innbyggjarar – nye utfordringar?.....	12
Arbeids- og familieinnvandring	12
Perspektiv på arbeidsinnvandring	13
Arbeidsinnvandring og kommunane	14
Datamateriale.....	16
Innvandring til Vestlandet	18
Arbeidsinnvandrar i kommunane	21
Vestlandet som innvandringsregion.....	23
Arbeidsinnvandring som ressurs	24
Viktigare for privat enn offentleg sektor?	25
Kommunen som tenesteprodusent	27
Integreringsarbeid	28
Kommunane som utviklingsaktør	31
Administrative ressursar	33
Samarbeidspartar	35
Informasjonsarbeid	36
Drøfting	42
Referansar	45

FIGURLISTE

Figur 1. I kva grad rådmennene på Vestlandet opplever at arbeidsinnvandringa i eigen kommune er høg, etter omfanget av arbeidsinnvandrara i same kommune 1.1.2012. Kjelde: Eigne data og omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	17
Figur 2. Andel innvandrara busette i fylka på Vestlandet etter landbakgrunn, jamført med landet sett under eitt og med Oslo. Prosent av samla befolkning. 1.1.2013. Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken.	19
Figur 3. Innvandrara med innvandringsgrunn arbeid i forhold til innvandrara med innvandringsgrunn flukt fordelt på fylke. Gjeld innvandrara som har kome til landet i 1990 eller seinare. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	20
Figur 4. Innvandrara etter innvandringsgrunn og fylke. Gjeld innvandrara som har kome til landet i 1990 eller seinare. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	20
Figur 5. Fordeling av kommunar som har arbeidsinnvandring over gjennomsnittet for Vestlandet, etter fylke. 1.1. 2012. Kommunane på Vestlandet er delt i fire like store grupper. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	21
Figur 6. Kommunane på Vestlandet etter næringsstruktur og omfang av arbeidsinnvandring. 1,1, 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	22
Figur 7. Kommunane på Vestlandet fordelt etter kva land som er størst avsenderland av innvandrara. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.	23
Figur 8. Opplevinga av nokre sider ved arbeidsinnvandringa i eigen kommune, slik rådmennene på Vestlandet ser det. Prosent. Kjelde: Eigne data.	24
Figur 9. Vurdering av arbeidsinnvandring som ei strategisk satsing med tanke på rekruttering av personell til ulike sektorar i eigen kommuneorganisasjon blant rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	25
Figur 10. Arbeidsinnvandring som ei strategisk satsing med tanke på rekruttering av personell til leiarstillingar og vikariat. Vurderingar blant rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	26
Figur 11. Behov for kommunane skal legge til rette for ulike grupper arbeidsinnvandrara, slik rådmennene vurderer det. Prosent. Kjelde: Eigne data.	27
Figur 12. Arbeidsinnvandringa si påverknad på ulike sider ved kommunen som tenesteytar, vurdert av rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	28
Figur 13. I kva grad kommuneorganisasjonen har ein strategi for å utvalde sider av integreringsarbeid retta mot arbeidsinnvandrara. Prosent. Kjelde: Eigne data.	29
Figur 14. I kva grad kommunane er involverte i arbeid retta mot arbeidsinnvandrara som inkluderer religion, rasisme, segregering og liknande. Prosent. Kjelde: Eigne data.	30
Figur 15. Arbeidsinnvandring som tema i plan- og utviklingsarbeidet blant kommunane på Vestlandet. Basert på svar frå rådmennene. Prosent. Kjelde: Eigne data.	31
Figur 16. Grad av kommunal involvering i ulike utviklingsoppgåver der arbeidsinnvandrara kan vere peikt ut som målgruppe. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	32
Figur 17. Har kommunen administrativt tilsette med særskilde oppgåver knytt til arbeidsinnvandring som tema/saksfelt? Svar basert på tilbakemeldingar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. N=85. Kjelde: Eigne data.	33
Figur 18. Behov for kompetanse i arbeidet med arbeidsinnvandrara med tanke på utvalde felt. Svar basert på tilbakemeldingar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	34

Figur 19. Samarbeidspartar for kommunen i spørsmål som gjeld arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarak. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. N=85. Kjelde: Eigne data.	35
Figur 20. Kva illustrerer best informasjonsarbeidet i kommunen? Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	36
Figur 21. Oppleving av spesielle informasjonsbehov blant ulike grupper arbeidsinnvandrarak. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.	37
Figur 22. Kva gruppe arbeidsinnvandrarak kommunane vender seg til med informasjonstiltaka. Gjeld berre kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarak eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarak og flykningar. Prosent. Kjelde: Eigne data.	38
Figur 23. Utvalde kjenneteikn ved informasjonsarbeidet blant kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarak eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarak og flykningar. Prosent. Kjelde: Eigne data.	39
Figur 24. Utvalde kjenneteikn ved informasjonsarbeidet blant kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarak eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarak og flykningar. Prosent. Kjelde: Eigne data.	40
Figur 25. I kva grad rådmennene opplever at informasjonen som kommunen har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarak eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarak og flykningar, blir lest og forstått. Prosent. Kjelde: Eigne data.	40

NYE INNBYGGJARAR – NYE UTFORDRINGAR?

Den sterke auken i arbeidsinnvandringa dei siste åra, ikkje minst til Vestlandet, gir næringslivet tilgang på ny arbeidskraft, og landsdelen nye innbyggjarar. Vestlandet har gått frå å ha relativt liten innvandring, til ein heilt ny situasjon. Innvandrardelen har vakse sterkt i løpet av ein kort periode. Desse endringane har vore særleg store i små og mellomstore kommunar. Samtidig som den store innvandringa representerer eit vekstpotensiale for regionen, kan den også gjere at mange kommunar i landsdelen møter nye utfordringar. Prosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet” vil gjennom sette søkelys på kva som skal til for at arbeidsinnvandringa til landsdelen i størst muleg grad skal kunne vere en varig ressurs og bidra til at både store og små lokalsamfunn kan bli meir robuste. Den rolla som kommuneorganisasjonane har og kan ha i dette arbeidet står sentralt i arbeidet. Som første del av arbeidet i prosjektet er det derfor gjennomført ei kartlegging av situasjonen, basert på vurderingar frå sentrale aktørar i kommuneorganisasjonen. Norsk forskning om innvandring var lenge prega av studiar av flyktningar og asylsøkjjarar, der integreringsspørsmål knytt til desse gruppene var eit sentralt tema (NOU 2011:14). Eitt anna trekk ved mange slike studiar er at dei stor grad handla om storby, primært hovudstaden og hovudstadsområdet. Med Schengen-avtalen og utvidinga av EU med fleire nye land i Aust-Europa, har derimot forskinga på arbeidsinnvandring aukande. Slik forskning var lenge prega av studiar om relasjonar til arbeidsmarknaden, bruk av arbeidskraft med korttidsopphald og korleis arbeidsinnvandringa påverkar arbeidsmarknaden (Dølvik og Friberg, 2008, Eldring m. fl. 2011). Etter kvart har det også vorte klart at mange arbeidsinnvandrarar kjem til Norge med ein lengre tidshorisont for eige opphald. Dette opnar også for fleire perspektiv på innvandringa, noko som har kome til uttrykk gjennom nyare studiar (Friberg 2012, Hanche-Olsen m. fl. 2011a, Hanche-Olsen m. fl. 2011b, Søholt m. fl. 2012). Samtidig har dette medverka til veksande interesse for innvandring i andre delar av landet enn hovudstadsområdet, i og med at arbeidsinnvandrarene har ei heilt anna geografisk fordeling enn flyktningane. I prosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet” er det altså rolla til kommuneorganisasjonen som er hovudtema. Spørsmålet er såleis korleis ulike kommunar på Vestlandet handterer arbeidsinnvandringa. Mange kommunar ønskjer å styrke eiga busetting og sikre rekruttering til eige næringsliv. Her ligg det eit potensiale dersom mange arbeidsinnvandrarar vel å busette seg med familie og blir ein permanent del av arbeidsstokken i lokale verksemder både i privat og offentleg sektor. Prosjektet byggjer på ei hypotese om at kommunane må ha ei aktiv rolle for å kunne utløyse dei ressursane som ligg i innvandringa. Samstundes er kommunen avhengig av eit aktivt samspel med lokale aktørar; både andre offentlege instansar, næringsliv og det sivile samfunnet, samt eksterne aktørar.

ARBEIDS- OG FAMILIEINNVANDRING

Auka arbeidsinnvandring vil også kunne medføre auka familieinnvandring. Sjølv om prosjektet tek utgangspunkt i arbeidsinnvandring, gir også denne innvandringa auka familieinnvandring. Sjølv om ikkje alle arbeidsinnvandrarar kjem til Norge med familiar, er familieinnvandringa ei viktig side ved arbeidsinnvandringa.

Arbeidsinnvandrarar er utanlandsk arbeidskraft som bedriftene har rekruttert frå utlandet eller som sjølve har søkt seg til Norge for arbeid. Som arbeidsinnvandrar er du registert busett i Norge. I tillegg har ein også arbeidskraft som kjem til Norge på korttidsopphald, utan å vere registert busett i Norge. Dette kan for eksempel vere personar som pendlar til arbeid i Norge for ein lengre eller ein kortare periode, men utan at dei er registrert busette i landet.

På lik line med anna innvandring, legg arbeidsinnvandringa også grunnlag for familieinnvandring. Familieinnvandringa er anten basert på nære at familiemedlemar blir samla eller gjennom familieetablering. Aukande arbeidsinnvandring legg på denne måten grunnlag for aukande familieinnvandring, i og med at arbeidsinnvandrarar tek med seg familieane til Norge eller inngår ekteskap eller anna pardanning, til dømes med nokon som er busette utanfor Norge.

Det blir ikkje sett noko skarpt skilje mellom arbeidsinnvandring og familieinnvandring i prosjektet. I og med at arbeids- og familieinnvandring heng tett saman, vil dei utfordringane kommunane møter knytt til familieinnvandringa også vere relevante for studien.

PERSPEKTIV PÅ ARBEIDSINNVANDRING

Dei sentrale spørsmåla for prosjektet «Arbeidsinnvandring til Vestlandet» er knytt til i kva grad arbeidsinnvandringa blir opplevd som ein ressurs for utviklinga av lokalsamfunn og regionar. Dette perspektivet ser ut til å ha ein relativt liten plass i litteraturen om innvandring. Eit unntak kan vere litteraturen om rekruttering av talent og høgt kompetente personar til *global cities*. Det som pregar litteraturen om innvandring er likevel at den først og fremst er oppteken av migranten og sjølv migrasjons-handlinga. Kva som skjer med samfunna dei kjem til er relativt lite studert. I den grad det er studert, handlar det ofte om makroøkonomiske konsekvensar *eller* om den kulturelle sida av integrasjonsprosessen - for eksempel positive og negative sider ved såkalla kulturelle smeltediglar. Eit breiare perspektiv, der begge desse sidene blir kombinert, er vanskelegare å finne døme på.

Eit anna sentralt tema i studiar av arbeidsinnvandring, er knytt til utfallet av migrasjonen. Spørsmålet er då om innvandrarane blir buande, og kor lenge dei blir verande. Dette handlar i stor grad om den dynamikken og dei prosessane påverkar arbeidsinnvandrarane og område prega av arbeidsinnvandring. Castles og Miller (2009) er opptekne av dette. Dei peikar på at mange reiser til eit anna land utan klare planer om dei skal returnere seinare eller om dei skal bli verande på meir eller mindre permanent basis. Ting utviklar seg ofte over tid – slik det er vanleg å tenke om flytting i eit livsløpsperspektiv. I den grad styresmaktene går inn for å regulere dette, handlar det primært om at nasjonalstaten ønskjer å stramme inn på arbeidsinnvandringa. Utfordringa i slike tilfelle, igjen sett frå nasjonalstaten, er at dei som alt har kome til landet ønskjer å bli verande, samtidig som dette fører til uønskt vidare innvandring gjennom familiegjenforeining og andre straumar (f.eks. illegale). Konteksten er gjerne ein situasjon der innvandringa er større enn etterspurnaden etter arbeidskraft skulle tilseie. Det interessante ved dette er at det viser at migrasjon er langt meir komplekst enn ein-sidede økonomisk modellar fortel oss. Det er soleis lite som tyder på at det er moglege å skru migrasjonsstraumane av og på med økonomiske intensiv – slik neoklassisk teori legg til grunn. Mykje av litteraturen som ser på omfanget av migrasjonsstraumane og stabiliteten i innvandrargruppa, handlar såleis om dei strategiane nasjonalstaten har for å regulere, i meininga å avgrense, innvandring.

Forsøk på regulering er ein vanleg statleg respons på innvandring. Det er gjerne knytt til ønskje om å avgrense straumane. Samtidig vil også lokale styresmakter kunne vere meir eller mindre aktive i møte med innvandringa. Alexander (2007) har utarbeidd ein typologi som viser korleis den lokale responsen kan arte seg. Denne typologien er basert på studiar frå fleire europeiske storbyar. I følge Alexander kan responsen frå dei lokale styresmaktene summerast opp som fem typar: ikkje-politikk, gjestarbeidar-politikk, assimilasjonspolitikk, pluralistisk politikk og interkulturell politikk. Klassifiseringa er basert på dei haldningar og forventingar dei lokale styresmaktene viser med tanke på det temporale (kor lenge dei forventar at innvandrarane blir verande), romlege (kor dei bur) og med omsyn til korleis dei vurderer dei som «annleis» (kulturelle/religiøse forskjellar).

Alexander meiner at sjølv om konteksten varierer mykje mellom byane han har studert, så kan ein skilje mellom desse fem generelle typane av politisk respons i ulike byar og i ulike periodar. Han meiner det er grunn til å tru at byane går gjennom ulike stadium av politikkkutforming og utøving, samtidig som den politikken som blir utøvd kan variere alt etter kva politikkområde det er snakk om.

Startfasen er gjerne prega av ein *ikkje-politikk* – altså at ein på overordna plan i kommunen overser arbeidsinnvandringa og meiner den er ubetydelig eller mellombels. Men det betyr ikkje at dei som jobbar i førstelinetenesta og tredje sektor der dei møter innvandrarakar i kvardagen, kan ha ein politikk. Politikkområda blir såleis avgrensa til praktiske forhold som å levere tenester og bustadspørsmål.

Gjestearbeidarpolitikken er kjenneteikna av at ein har eit medvete politikk for arbeidsinnvandrarakar, men at den er basert på at innvandringa blir opplevd som mellombels og at arbeidarane vil returnere til heimlandet. Dei treng med andre ord ikkje mykje tilrettelegging, slik at politikkområda også her blir avgrensa til basistenestar som t.d. skulegong for borna og tilrettelegging for midlertidige bustader.

Assimilasjonspolitikken er totalt annleis enn dei to første, i det immigrantane her blir sett på som permanente innbyggjarar som skal assimileraast og «bli ein del av» vertslandet. Assimilering krev ein aktiv politikk på dei fleste område – men politikken er utforma slik at den ignorerer etnisk mangfald; målet er einsidig assimilasjon til vertskulturen.

Den pluralistiske modellen aksepterer etnisk mangfald på permanent basis og ser nettopp dette mangfaldet som ein føresetnad for vellukka integrering. Politikken legg derfor til rette for og støttar opp om etnisk mangfald på alle politikkområde.

Den *interkulturelle politikken* er ein reaksjon på den pluralistiske, og tek omsyn til at etniske grupper er samansett av individ med ulike behov og interesser. Politikken anerkjenner at etnisk identitet spelar ei rolle i integrasjonsprosessen, men ser at nokre etniske samfunn set uønskte hindringar i vegen for eigne medlemmer – noko som særleg gjelder kvinner. Den interkulturelle politikken har som mål å hjelpe individ til å kunne velje mellom ulike identitetar.

Både studiane til Alexander og andre internasjonal arbeid på feltet er i høg grad storbyorientert. Slik sett er det å sjå og studere innvandring i ein rural kontekst ei mangelvare.

ARBEIDSINNVANDRING OG KOMMUNANE

Fleire undersøkingar viser at kommunane opplever til dels store utfordringar i møte med auka arbeidsinnvandring (IMDI 2009). Slike utfordringar er mellom anna knytt til økonomiske rammevilkår og uklar ansvars- og rollefordeling mellom ulike einingar på kommunalt nivå, men også mellom ulike forvaltningsnivå. Erfaringar frå tidlegare arbeid viser at mange av arbeids- og familieinnvandrarakar har vanskar med å gjere seg nytte av eigen kompetanse (Fosslund og Aure 2011, Hanche-Olsen m. fl. 2011a, Hanche-Olsen m. fl. 2011b). Lite norskkunnskapar og vanskar med godkjenning av dei utdanningane frå heimlandet er vesentlege grunnar til dette. Verkemidlane kommunane disponerer er gjerne primært retta inn mot flyktningar, der for eksempel krava til norskopplæring er definerte frå statleg hald og økonomiske midlar til opplæring følgjer med.

Prosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet” ser på i kva grad og på kva måte arbeidsinnvandrarakane kan representere ein viktig ressurs i dei nye lokalssamfunna dei blir ein del av, og i kva grad lokale styresmakter legg til rette for å utløyse dei ressursane desse innvandrarakane og familiane deira representerer. Desse utfordringane er på ingen måte eineståande for Vestlandet eller for den del norske kommunar. Erfaringar frå fleire europeiske land peikar på at ein ofte i liten grad gjer seg nytte av det potensiale som ligg i den kompetansen arbeidsinnvandrarakane sit på (Galgóczi, Leschke & Watt 2012).

Kommunane disponerer nødvendigvis ikkje alltid dei verkemidlane som skal til for utløyse det potensiale som ligg i arbeidsinnvandringa og arbeidsinnvandrarakane. Rolla til kommunane kan likevel vere vesentleg,

både som produsent av tenester, som ein viktig aktør i samarbeid med andre lokale eller eksterne aktørar og ikkje minst i den rolla kommunane skal fylle som lokal utviklingsaktør.

Kommunane har i utgangspunktet same oppgåver å fylle overfor arbeidsinnvandrarar som over for resten av innbyggjarane. Arbeidsinnvandrarar har same rettar og plikter som resten av befolkninga, sjølv om enkelte rettar set krav om butid i Norge. Det er såleis relevant å vurdere korleis kommunane handterer arbeidsinnvandringa på ulike område kommunen har ansvar for.

I tillegg til dei pliktene kommunane har overfor eigne innbyggjarar, har kommunen også ei viktig rolle som utviklingsaktør. Rolla som utviklingsaktør er særleg interessant, ikkje minst fordi mange kommunar på Vestlandet, ikkje ulikt andre kommunar elles i distrikts-Norge, er opptekne av rekruttering av nye innbyggjarar. Mange lokalsamfunn og regionar på Vestlandet har lenge vore prega av ei svak befolkningsutvikling, noko som også har vore tilfelle sjølv i område med eit sterkt næringsliv. Befolkningsutviklinga har såleis fleire stader vore svakare enn næringsutvikling skulle tilseie (Hansen og Selstad 1999). Flytteunderskot, og dei underliggende prosessane som påverkar dette, har vore sett på som eit trugsmål mot rekrutteringa til sentrale næringar i enkeltsamfunn og regionar (Båtevik og Tobro 2011).

Arbeidsinnvandringa har auka tilgangen til arbeidskraft og nye innbyggjarar, i alle fall i delar av distrikts-Norge (Båtevik 2013, Østby 2013). Statistikken for innvandring og befolkningsutvikling viser dette. Korleis kommunane i denne situasjonen definerer eiga rolle i forhold til denne arbeidsinnvandringa og korleis dei arbeider i forhold til dei gruppene som kjem til kommunen som arbeidsinnvandrarar, er sentrale spørsmål.

Gjennom rolla som utviklingsaktør skal kommunane arbeide for å utvikle dei ressursane dei sjølve rår over. Då er dei menneskelege ressursar heilt sentrale. Arbeidet med å styrke busetnad og rekruttering til lokalsamfunn og næringsliv er ein viktig del av dette. Spørsmålet er då i kva grad og kva måte arbeidsinnvandring er definert inn i dette arbeidet. Blir arbeidsinnvandrarane til dømes først og fremst definerte som mellombelse innbyggjarar, eller arbeider kommunane aktivt for å trekke til seg og gjere kommunen attraktiv for desse innflyttarane?

Sett i forhold til arbeidet til Alexander som er omtalt over, tenkjer vi såleis at spørsmålet om kor lenge arbeidsinnvandrarane blir, vil vere grunnleggande i studien av den lokale responsen. I forhold til dei andre spørsmåla som Alexander peikar på, kvar dei bur og spørsmål knytt til integrering, er innfallsvinkelen som er valt her. Vi har valt å sjå på kommunar som representerer alt frå små fjord- og øysamfunn til relativt store byar, og behov for sjå på breidda i aktiviteten i kommunal sektor. Den primære målsettinga er om kommunane er aktive både i rolla som tenesteprodusent og i forhold til det arbeidet kommunane gjer som utviklingsaktør. I tillegg vurderer vi det slik at det er to område der det kan vere særleg relevant å vurdere to område der kommunane eventuelt kan gjere ein særleg innsats når dei får nye innbyggjarar med utanlandsk bakgrunn; nemleg integrasjons- og informasjonsarbeidet.

Kartlegginga vil i vårt tilfelle, ikkje vere ei analyse av meir underliggende tankar bak den tilnærminga kommunane har valt med tanke på integrering. Den tek likevel mål å seie noko om kor medvitne kommunane er i eige arbeid med arbeidsinnvandring som tema.

Ut over kartlegging av det arbeidet kommunane gjer i forhold til arbeidsinnvandring, gir rapporten også ei analyse av den hovudutviklinga i arbeidsinnvandringa til Vestlandet i tal.

DATAMATERIALE

Det sentrale datamateriale som er presentert i denne rapporten er basert på ei kartlegging gjennomført blant rådmennene i kommunane i dei fire fylka på Vestlandet.¹ Det er i alt 121 kommunar på Vestlandet. Rådmennene i 85 av desse kommunane har svart på skjemaet. Svara gir såleis eit inntrykk av situasjonen i 70 prosent av kommunane på Vestlandet. Både små og store kommunar er representerte. I den grad ein kan sjå eit mønster med tanke på kva kommunar det har kome svar frå og ikkje, er svarprosent høgast (90 prosent) blant den fjerdedelen av kommunane der arbeidsinnvandringa har størst omfang. Elles skil ikkje kommunane som har svart på undersøkinga ikkje seg ut frå dei som ikkje har svart, ut frå kjenneteikn vi har hatt høve å sjekke for.

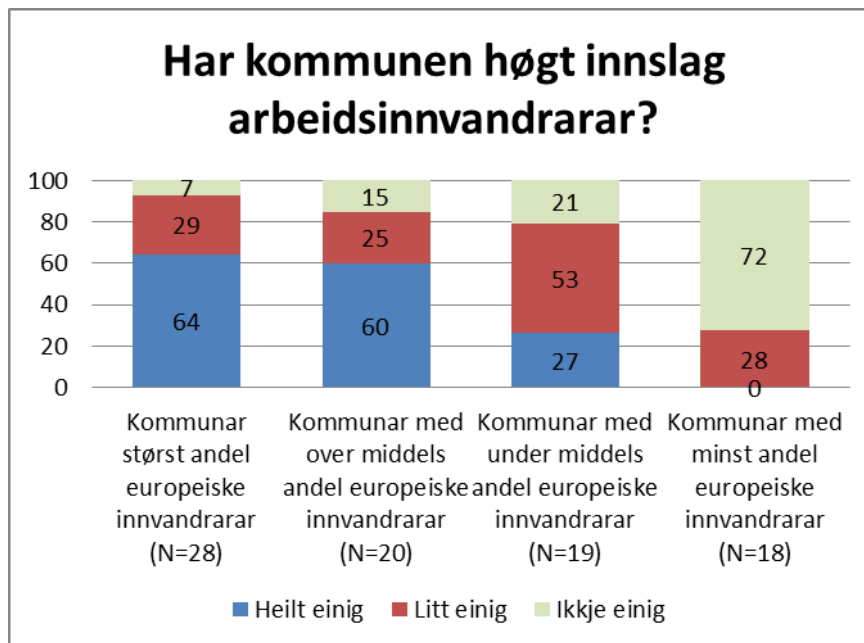
Kartlegginga er meint som eit startpunkt for prosjektet. Det er planlagt kasusstudiar i utvalde kommunar som ei oppfølging av denne kartlegginga. I tillegg byggjer prosjektet på anna tilgjengeleg statistikk, primært basert på registerdata frå Statistisk sentralbyrå.

Kartlegginga omfattar fleire tema; korleis kommunen definerer eiga rolle som tenesteproducent og utviklingsaktør i forhold til arbeidsinnvandringa og korleis kommuneorganisasjonen arbeider med tanke på å nå ut med informasjon til arbeidsinnvandrane som har kome til vestlandskommunane dei siste åra. Rådmennene har det overordna ansvaret for å setje i verk politiske vedtak i kommunen, og sit såleis i ein posisjon til å kunne svare på spørsmål knytt til strategisk tenking og tiltak med strategisk betydning. Etter vår vurdering gir derfor kartlegginga eit godt bilete av det overordna arbeidet kommunane er involvert i eller ikkje er involvert i når det gjeld temaet arbeidsinnvandring. Derimot kan det vere grunn til å tru at enkelte spørsmål knytt til tiltak på konkrete tenesteområde, gir meir usikre data. Relativt mange rådmenn gir til dømes uttrykk for at kommunen tilbyr norskopplæring til arbeidsinnvandrarar. Ein sjekk av opplysningane hos nokre enkeltkommunar, tyder på at det her i liten grad har vore skilt mellom den norskopplæringa flyktningane får og den som kan fungere som eit tilbod for arbeidsinnvandrane. Erfaringane er at tilbodet som blir gitt flyktningane i praksis ikkje er eit tilbod for arbeidsinnvandrane (jf. også Hanche-Olsen m. fl. 2011a, Hanche-Olsen m. fl. 2011b). Ein av rådmennene er sjølv inne på spørsmålet i ein kommentar til undersøkinga:

Vi har svart så godt vi kunne, men det oppleves som noe vanskelig å svare uten å legge betydelig arbeid i research. Så svarene må sees på som intuitive og kanskje indikative svar beheftet med usikkerhet.

Nøkkelinformantar, slik som rådmennene i dette tilfelle, kan i enkelte tilfelle ha kome til kort dersom spørsmåla har vorte for detaljerte. Derfor vart det i utgangspunktet lagt vekt på utforme spørsmål som meir handla om oversikt enn detaljkunnskap. Det kan likevel vere vanskeleg å vurdere kva som er for detaljert og ikkje, sett frå ståstaden til informatane. Dette kan heilt sikkert også variere frå ein rådmann til ein annan, og ikkje minst med tanke på kor stor eller liten kommunen er. Så langt vi kan vurdere det, er likevel spørsmålet om språkopplæring ikkje representativt for undersøkinga sett under eitt. Vi vurderer det derfor slik at det store biletet som blir teikna gjennom kartlegginga, viser eit greitt bilete av situasjonen slik den ser ut sett frå kommuneorganisasjonane på Vestlandet.

¹ Bergen har ikkje rådmann og skjema vart derfor sendt til kommunaldirektør. I Bergen og nokre av dei andre kommunane, primært dei største, vart skjema fylt ut av fleire personar, alt etter tema for spørsmåla. Det er også døme på at rådmennene delegerte heile eller delar av arbeidet med å fylle ut skjema til andre i leiargruppa i kommunen, slike som næringssejefen.



Figur 1. I kva grad rådmennene på Vestlandet opplever at arbeidsinnvandringa i eigen kommune er høg, etter omfanget av arbeidsinnvandrarak i same kommune 1.1.2012.² Kjelde: Eigne data og omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

Utgangspunkt vårt er såleis at rådmennene sit i ein posisjon der dei kjenner situasjonen i kommunen og eigen organisasjon godt, noko som også sikrar at dei data som ligg til grunn for kartlegginga i stor grad kan reknast som truverdige og reliable. Ein liten, og enkel test av datamaterialet, svekkjer i alle fall ikkje tanken på at det er slik. Testen går ut på å sjå i kva grad rådmennene si oppleving av arbeidsinnvandringa i eigen kommune, stemmer med «den faktiske situasjonen» i kommunen. Spørsmålet er i kva grad rådmennene opplever arbeidsinnvandringa til eigen kommunen som høg, versus kva tala frå Statistisk sentralbyrå fortel. Denne samanlikninga viser at rådmennene frå kommunane som har størst innslag av arbeidsinnvandrarak også opplever at innslaget arbeidsinnvandrarak er høgt i egne kommune. Rett nok er det døme på det motsette, det vil seie at ein ikkje er einig i at innslaget er høgt, sjølv om ein har mange arbeidsinnvandrarak etter vestlandsk målestokk. Det siste kan tolkast på ulikt vis. Ei tolking kan vere at rådmannen opplever at både næringslivet og kommunen har behov for fleire arbeidsinnvandrarak, og at innslaget av arbeidsinnvandrarak slik sett ikkje er særleg høgt. Kva ein opplever som eit høgt innslag vil alltid vere prega av situasjonen, kva dagens status blir vurdert i forhold til , men også kva kunnskap den som vurderer spørsmålet har og ikkje har.

² Tilbakemeldingane er primært gitt av rådmennene i kommunen. I nokre tilfelle har fleire frå kommuneorganisasjonen medverka under utfyllinga av skjema, primært i dei største kommunane. Det er også døme på at rådmannen har delegert oppgåva med å fylle ut skjema til andre i kommunen, for eksempel næringsssjef.

INNVANDRING TIL VESTLANDET

Innvandringa til Norge er dramatisk endra i løpet av det siste tiåret. Utvidinga av EU austover i 2004 representere eit viktig skilje. I kjølvatnet av denne utvidinga vaks arbeidsinnvandringa til landet sterkt. Innvandringa blei fordobla på kort tid (Østby 2013). Frå 2006 har arbeid vore viktigaste grunn til innvandring til Norge (SSB 2013).

I tillegg har arbeidsinnvandringa auka i område av landet som tidlegare har hatt relativt svak innvandring. Tradisjonelt har innvandrane i stor grad søkt til hovudstadsområdet og nokre få andre regionar. Det nye er at arbeidsinnvandrane i langt større grad enn tidlegare har reist til andre delar av landet, gjerne for å gå inn i næringer der tilgangen på lokal og regional arbeidskraft har vore knapp (Østby 2013).

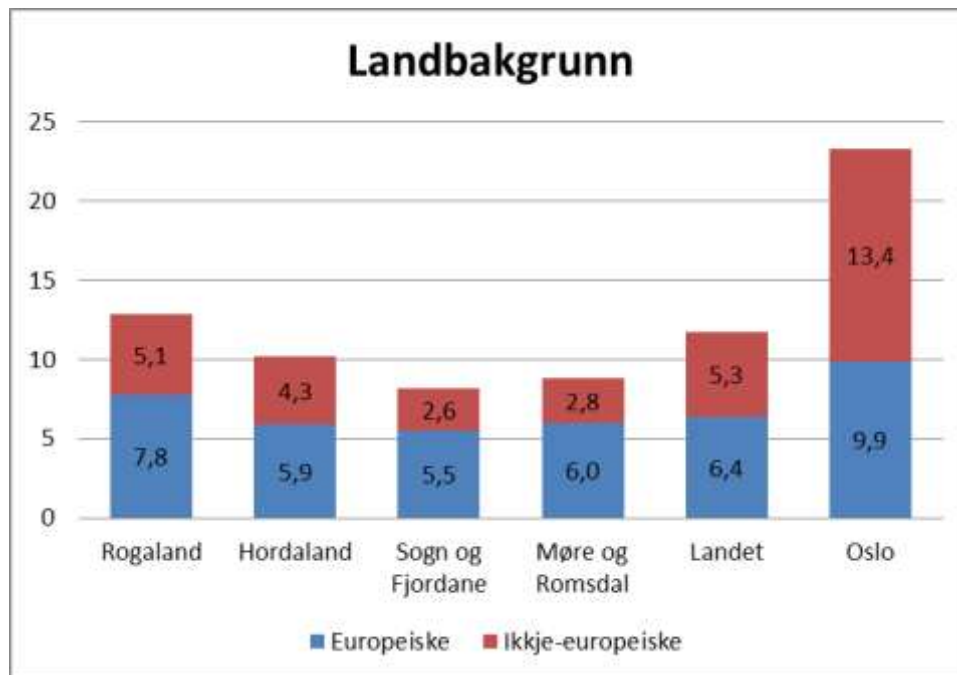
Det er fleire grunnar til denne utviklinga. Økonomiske forhold er viktige. Høgt lønnsnivå og gode velferdsordningar styrkar attraktiviteten til Norge som innvandringsland. Samtidig gir økonomiske vanskar og stor arbeidsløyse i fleire europeiske land incentiv for fleire til å søke arbeid utanfor eigne landgrenser.

Den høge arbeidsinnvandringa har ikkje minst sett preg på arbeids- og samfunnsliv på Vestlandet. Vestlandet står, som landsdel, på mange måtar i ei særstilling. Fylka på Vestlandet ligg i landstoppen om ein ser på det relative omfanget arbeidsinnvandringa har. Perioden etter at arbeidsinnvandringa skaut fart, har særleg Vestlandet, i tillegg til Akershus auka si samla andel av innvandringa (Stambøl 2013). I år 2000 budde 18,3 prosent av registrerte innvandrarar og norskefødde barn av innvandrarar i Norge på Vestlandet. I 2012 var andelen auka til 21,7 prosent. Landsdelen har såleis hatt ein klart sterkare vekst i innvandrarbefolkninga enn landet sett under eitt. Når det gjeld arbeidsinnvandrane, bur desse i langt større grad enn flykningar i ulike delar av landet.

Sterk økonomisk vekst på Vestlandet, ikkje minst knytt ein stor aktivitet i olje- og leverandørindustrien, har lagt grunnlag for stor etterspurnad etter arbeidskraft i regionen. Mange arbeidsinnvandrarar, særleg frå Polen og Baltikum, har kome til landsdelen. Utviklinga har gitt endringar i sysselsettingsmønster og arbeidsliv på Vestlandet, endringar som ser ut til å kunne få betydning også framover. Dette kjem ikkje minst til uttrykk når det gjeld vidareflytting blant arbeidsinnvandrane. Det er ikkje uvanleg at arbeidsinnvandrarar flyttar frå meir til mindre sentrale delar av landet (Stambøl 2013). For flykningane er biletet heilt annleis. Innanlandske flyttingar blant flykningar er klart sentraliserande.

Når det gjeld flytting mellom land er biletet derimot annleis. Nasjonale tal viser at flykningar og deira familiar i større grad enn arbeidsinnvandrarar blir buande i Norge (Stambøl 2013). Når arbeidsinnvandrarar flyttar, er det vanlegare at desse flyttar ut av landet enn kva som er tilfelle for flykningar. Det er også forskjell på nordiske og andre innvandrarar, der dei som kjem frå ikkje-nordiske land i større grad blir buande enn dei nordiske.

Den sterke veksten i innvandrarbefolkninga på Vestlandet kan illustrerast på fleire måtar. Den delen av innvandrarbefolkninga som har europeisk bakgrunn blei til dømes meir enn dobla i perioden frå 1.1. 2008 til 1.1. 2013, frå i overkant av 42.000 innvandrarar med europeisk bakgrunn til 86.000 innvandrarar med europeisk bakgrunn busette på Vestlandet. I tillegg kjem gjestearbeidarar frå europeiske land som ikkje er registrert busette i Norge. Dette betyr at 6,5 prosent av befolkninga på Vestlandet har bakgrunn frå andre europeiske land. Innvandrarar med bakgrunn frå land utanfor Europa utgjorde 4,1 prosent av befolkninga i landsdelen ved inngangen til 2013.

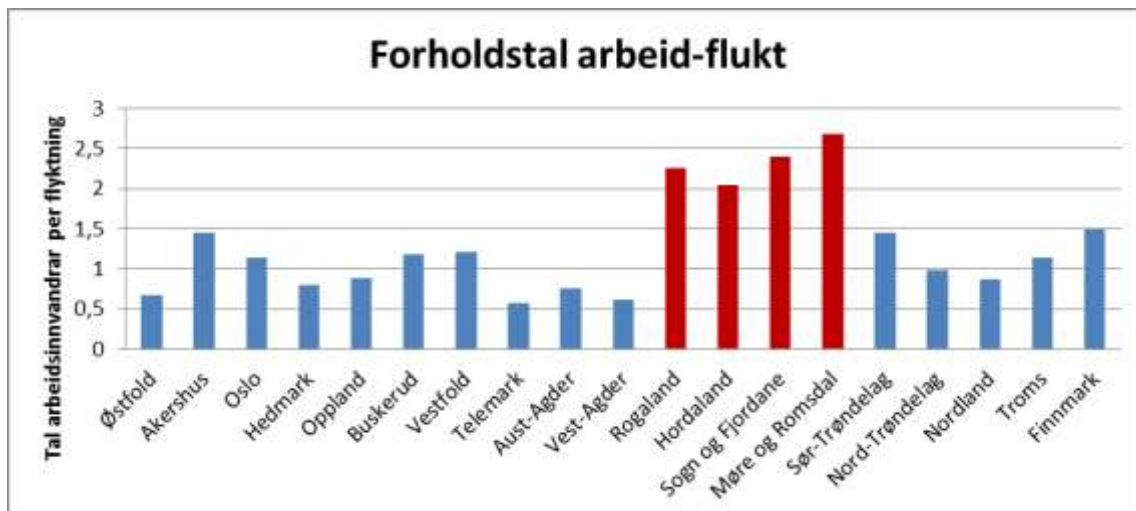


Figur 2. Andel innvandrarakbusette i fylka på Vestlandet etter landbakgrunn, jamført med landet sett under eitt og med Oslo. Prosent av samla befolkning. 1.1.2013. Kjelde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken.

Samanlikninga med Oslo, men også med tala for landet sett under eitt, illustrerer tydeleg at samansetninga av innvandrarakbefolkninga på Vestlandet skil seg klart ut. Både i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal utgjer innvandrarak med europisk bakgrunn langt den største delen av innvandrarakbefolkninga. Rogaland og Hordaland ligg nærare landsgjennomsnittet, noko som primært kan knytast til at dei store byane har ei annan samansetning i innvandrarakbefolkninga enn små og mellomstore kommunar. Men også i dei to storbyfylka er innslaget av innvandrarak med europeisk bakgrunn stort.

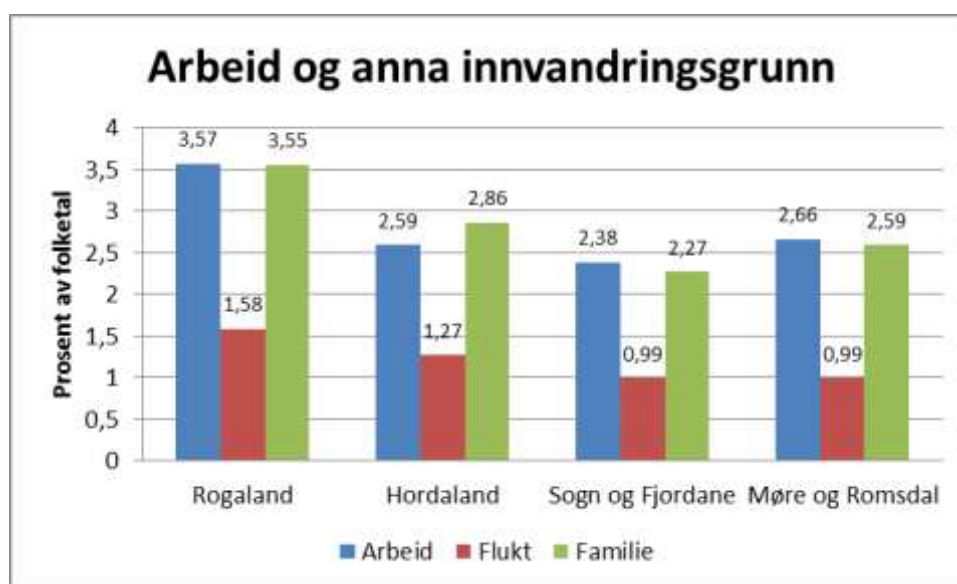
Den store andelen europearak blant innvandrarakane til Vestlandet, er i første rekkje ein indikasjon på at det i stor grad handlar om arbeidsinnvandring. I tillegg kjem familieinnvandringa, som i stor grad er knytt til arbeidsinnvandringa. I tillegg er det også europeiske innvandrarak som har kome til landsdelen av andre grunnar, også som flyktningar. Flykningar frå krigen på Balkan er døme på det siste.

Tal der innvandringsgrunn blir oppgitt, gir meir presis informasjon om arbeidsinnvandring i seg sjølv enn tal om landbakgrunn. UDI har registrert innvandrarak som har kome til landet i 1990 og seinare etter innvandringsgrunn (basert på første grunnlag for opphald i landet). Hovudkategoriane er arbeid, flukt, familie og utdanning.



Figur 3. Innvandrarak med innvandringsgrunn arbeid i forhold til innvandrarak med innvandringsgrunn flukt fordelt på fylke. Gjeld innvandrarak som har kome til landet i 1990 eller seinare. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

Forholdstalet mellom arbeid og flukt gir eit godt bilete den betydinga arbeidsinnvandring har for Vestlandet. I alle dei fire fylka er det meir enn to arbeidsinnvandrarak per flyktning i landsdelen. Ingen andre fylke har tilsvarende høge tal.



Figur 4. Innvandrarak etter innvandringsgrunn og fylke. Gjeld innvandrarak som har kome til landet i 1990 eller seinare. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

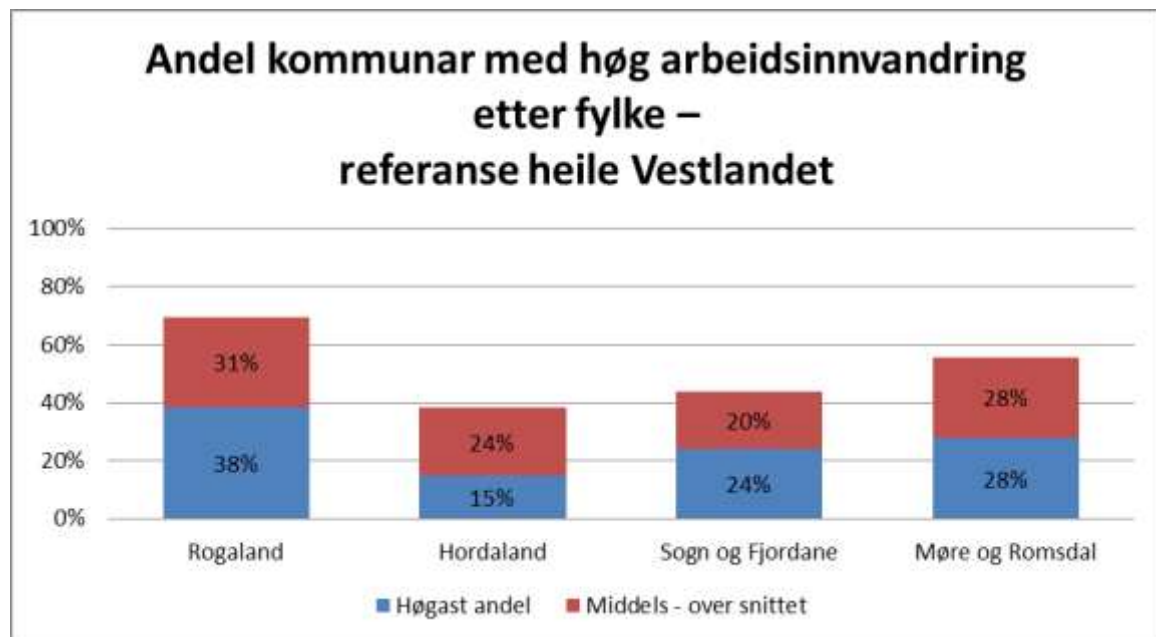
Når andelen arbeidsinnvandrarak er høg, vil den høge familieinnvandringa til landsdelen langt på veg også ha utspring i arbeidsinnvandringa. Familieinnvandring knytt til arbeidsinnvandring, vil primært vere resultat av at arbeidsinnvandrarak har med seg ektefelle eller barn når dei flyttar til landet, eller at desse

flyttar etter. Dersom berre den eine i hushaldet har arbeid når dei kjem til landet, blir dei andre rekna som familieinnvandrarakar. På denne måten vil familieinnvandringa vere prega av kva type innvandrarakar som dominerer ulike delar av landet.

ARBEIDSINNVANDRAR I KOMMUNANE

Det er store variasjonar i innvandrarakandelen mellom kommunane på Vestlandet. Tek vi utgangspunkt i innvandrarakar med europeisk bakgrunn, kan dette illustrerast med følgjande tal:

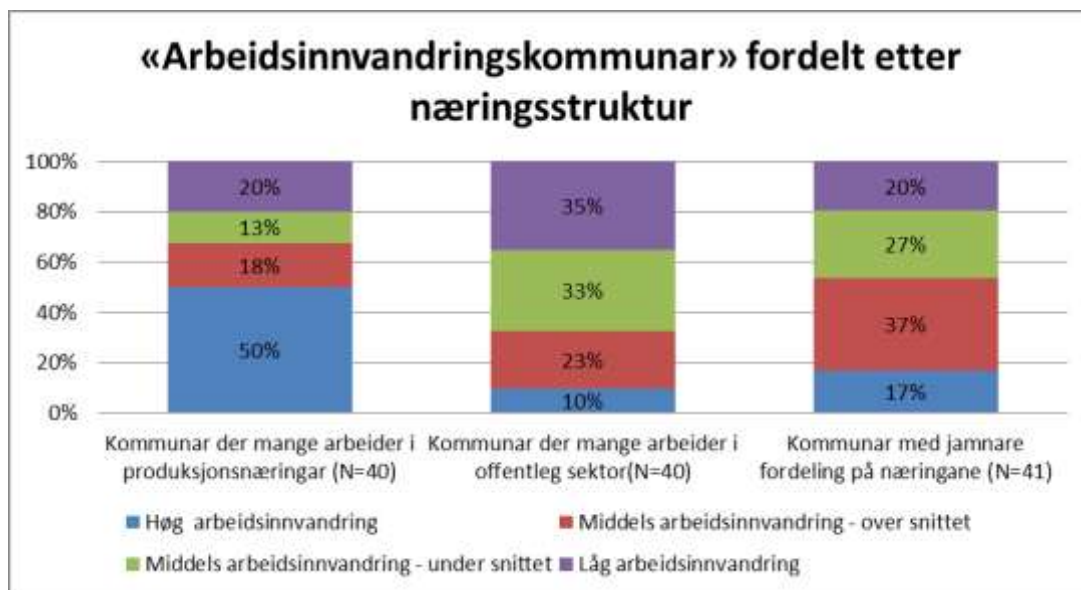
- I åtte Vestlandskommunar utgjer europeiske innvandrarakar 10 prosent av befolkninga eller meir. Dette er alle små kommunar, fem i Møre og Romsdal (Sande, Stordal, Stranda, Sandøy og Ørskog), ein i Sogn og Fjordane (Balestrand) og ein i Rogaland (Hjelmeland).
- I Sande kommune var heile 13,2 prosent av befolkninga i 2012 innvandrarakar frå europeiske land.
- Blant dei små kommunane finn vi også dei som tek imot færrest innvandrarakar. I Rindal i Møre og Romsdal utgjorde europeiske innvandrarakar 1,5 prosent av befolkninga.
- Av dei store kommunane er det byane i Rogaland som har høgast del europeiske innvandrarakar, Stavanger (9,3 prosent), Sandnes (9,8 prosent) og Haugesund (8,6 prosent).



Figur 5. Fordeling av kommunar som har arbeidsinnvandring over gjennomsnittet for Vestlandet, etter fylke. 1.1. 2012. Kommunane på Vestlandet er delt i fire like store grupper.³ Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

Relativt sett er det Rogaland som har flest kommunar med stort innslag av arbeidsinnvandrarakar. I alt 69 prosent av kommunane i Rogaland har ein større del arbeidsinnvandrarakar enn gjennomsnittet for Vestlandskommunane. Dette indikerer ei relativt stor geografisk spreiding av arbeidsinnvandringa i dette fylket. Møre og Romsdal har også relativt stor geografisk spreiding, medan dei største innslaga av arbeidsinnvandrarakarane i Sogn og Fjordane og særleg i Hordaland er konsentrerte til færre kommunar.

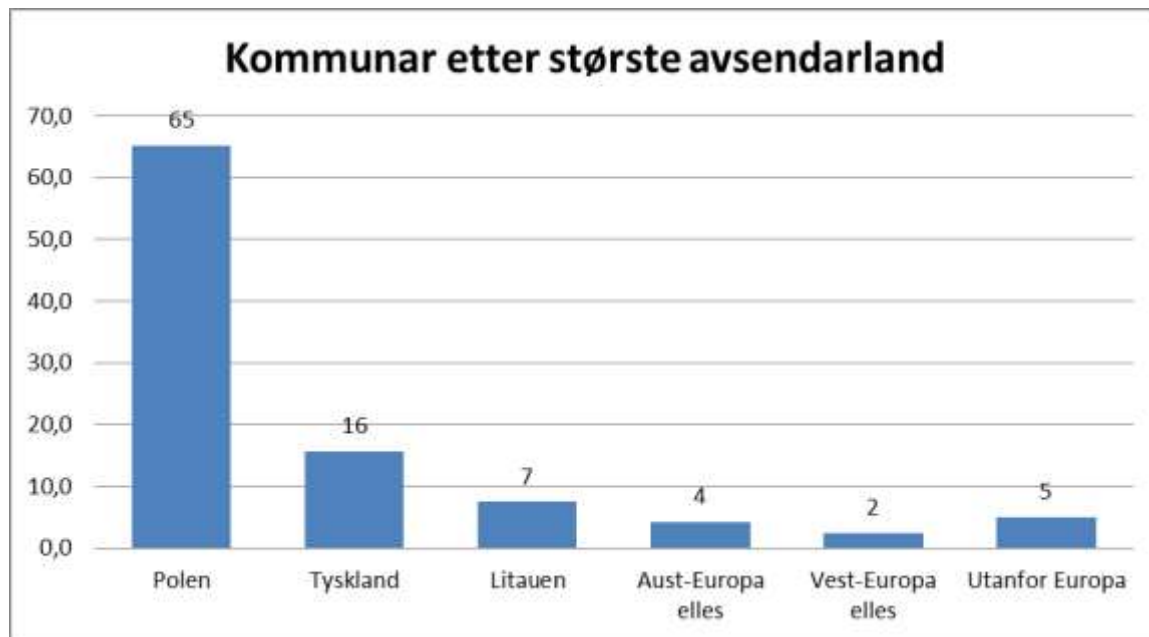
³ Den fjerdedelen av kommunane som har høgast del arbeidsinnvandrarakar utgjer ei gruppe, osb.



Figur 6. Kommunane på Vestlandet etter næringsstruktur og omfang av arbeidsinnvandring. 1,1, 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

Omfanget av arbeidsinnvandringa heng klart saman med næringsstrukturen i kommunane. Den delen av befolkninga som er arbeidsinnvandrarar er på det jamne høgare i kommunar der mange arbeider i produksjonsnæringane enn kommunar der offentlig sektor står sterkare. Delar av industrien, bygg og anlegg og landbruksnæringa er bransjar som har rekruttert mange arbeidsinnvandrarar, og Vestlandet er truleg ikkje noko unntak i så måte.⁴ Dette har tradisjonelt vore næringar som har slite med rekruttering, ikkje minst i delar av distrikts-Norge. For enkelte industridominerte områder har til dømes opplevd at ei gunstig utvikling for desse næringane, ikkje gitt tilsvarende befolkningsvekst (Hansen og Selstad 1999). Det har vore vanskeleg å rekruttere folk, spesielt folk som var ønske å slå deg ned og etablere familiar. Arbeidsinnvandring kan ha endra situasjonen i fleire slike samfunn og kan såleis gitt grunnlag for ei gunstigare demografisk utvikling (Båtevik 2013).

⁴ Også delar av dei tenesteytande næringane har bedrifter der arbeidsinnvandrarar kan utgjere eit vesentleg innslag i arbeidsstokken. Hotell- og restaurantnæringa er døme på dette. I figur 5 er kommunar med relativt høgt innslag av denne næringa kategorisert som «Kommunar med jamnare fordeling mellom næringane»



Figur 7. Kommunane på Vestlandet fordelt etter kva land som er størst avsenderland av innvandrarak. 1.1. 2012. Kjelde: Omarbeiding av tal basert på Statistisk sentralbyrå Rapportar 37/2013.

Austeuropearane står for ein vesentleg del av arbeidsinnvandringa til Norge. Polakkane utgjer for eksempel den største innvandrargruppa i 65 prosent av kommunane på Vestlandet. Den austuropeiske innvandringar dominerer likevel ikkje i alle kommunane. Tyskland er også eit viktig avsenderland for kommunane på Vestlandet. I enkelte kommunar kjem største gruppa innvandrarak også frå land utanfor Europa. Det siste gjeld særleg kommunar der arbeidsinnvandringa har lite omfang.

VESTLANDET SOM INNVANDRINGSREGION

Det er liten tvil om at arbeidsinnvandringa pregar Vestlandet sterkt. Arbeidsinnvandrarakane er mange i seg sjølv, og er saman med familieinnvandring den absolutt viktigaste grunnen til at innvandrarak har slått seg ned i denne delen av landet. I og med at mykje av familieinnvandringa er direkte resultat av anna arbeidsinnvandringa til landsdelen, er det liten tvil og at det er det arbeidsinnvandringa som er «drivkrafta» bak utviklinga av Vestlandet som innvandringsregion.

ARBEIDSINNVANDRING SOM RESSURS

Arbeidsinnvandringa påverkar både kommunane og kommuneorganisasjonen på ulike måtar. Arbeidsinnvandringa medverkar til nye innbyggjarar og tilgang til arbeidskraft for arbeidsgivarar i kommunane. Samtidig stiller slik innvandring kommuneorganisasjonane på nye utfordringar. Kva innsikt ein kan få i desse spørsmåla vil vere avhengig av kven ein spør. I dette og dei følgjande kapitla blir vurderingane sett frå eit overordna nivå i kommunen, det vil seie frå den administrative leiinga i kommunen, primært rådmennene. Ei slik vinkling gir grunnlag for ei overordna vurdering av situasjonen for kvar enkelt kommune. Samtidig kan situasjonen og utfordringane bli vurdert annleis sett frå andre delar av organisasjonen.⁵



Figur 8. Opplevinga av nokre sider ved arbeidsinnvandringa i eigen kommune, slik rådmennene på Vestlandet ser det. Prosent.⁶ Kjelde: Eigne data.

Slik rådmennene vurderer det, er det tydelege at arbeidsinnvandringa blir opplevd som ein ressurs for kommunen. Dette kjem ikkje minst til uttrykk ved at svært mange av rådmennene ser den positive påverknaden innvandringa har for folketalsutviklinga. Nokre kommunar har i løpet av dei siste åra gått frå ein nedgang i befolkninga og til ein auke. Det er likevel langt frå berre dei små kommunane og kommunar som har hatt nedgang i folketallet som vektlegg betydninga av det positive demografiske bidraget innvandringa gir. Også langt meir demografisk robuste kommunar er opptekne av at innvandringa er viktig for folketalsutviklinga i eigen kommune.

⁵ Seinare i arbeidet vil desse opplysningane supplerte gjennom intervju i ulike delar av kommuneorganisasjonen.

⁶ Tilbakemeldingane er primært gitt av rådmennene i kommunen. I nokre tilfelle har fleire frå kommuneorganisasjonen medverka under utfyllinga av skjema, primært i dei største kommunane. Det er også døme på at rådmannen har delegert oppgåva med å fylle ut skjema til andre i kommunen, for eksempel næringssejef.

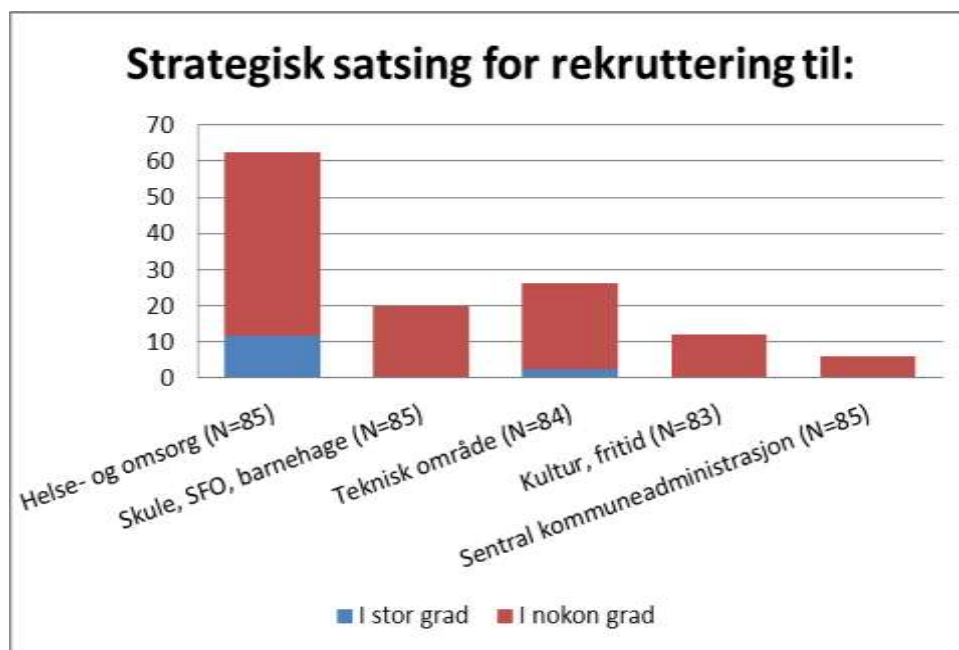
Tilbakemeldingane er like eintydige når det gjeld det bidraget arbeidsinnvandringa har for å sikre tilgang på arbeidskraft til privat næringsliv i kommunane. Arbeidsinnvandringa har vore viktig for tilgangen til arbeidskraft i mange kommunar.

Også når det gjeld kulturelt mangfald, er tilbakemeldingane hovudsakeleg positive. Eit fleirtal opplever at slik innvandring aukar mangfaldet i kommunen. Nokre variasjonar mellom ulike kommunar kan vere verdt å merke seg. Rådmennene i utkantkommunane er meir opptekne av at arbeidsinnvandringa blir opplevd som ein viktig stimulans til kulturelt mangfald i kommunen enn dei andre rådmennene.

Fleirtalet av kommunane ser også at arbeidsinnvandringa er viktig for å sikre arbeidskraft til offentleg sektor i kommunen. Det er likevel forskjell i forhold til tilsvarande vurderingar om kor viktig arbeidsinnvandring er for rekruttering til privat sektor. Dette speglar etter alt å døme ein reell forskjell mellom privat og offentleg sektor. Offentleg sektor er for mange av desse kommunane primært kommuneorganisasjonen, med administrasjon, helse, skule og barnehage som tunge sektorar. Det er ikkje uvanleg at arbeidsinnvandraran er ein del av arbeidsstyrken i kommunane. Det er likevel få kommunar der arbeidsinnvandraran utgjør ein stor del av dei tilsette. I privat sektor er situasjonen gjerne annleis. Her har dei store bedrifter ofte eit høgt innslag arbeidsinnvandraran. I mange av dei små bedriftene er det derimot innslaget av arbeidsinnvandraran lite eller fråverande. Dette var i alle fall situasjonen i Møre og Romsdal, om vi går nokre år tilbake i tid (Båtevik og Tangen 2010).

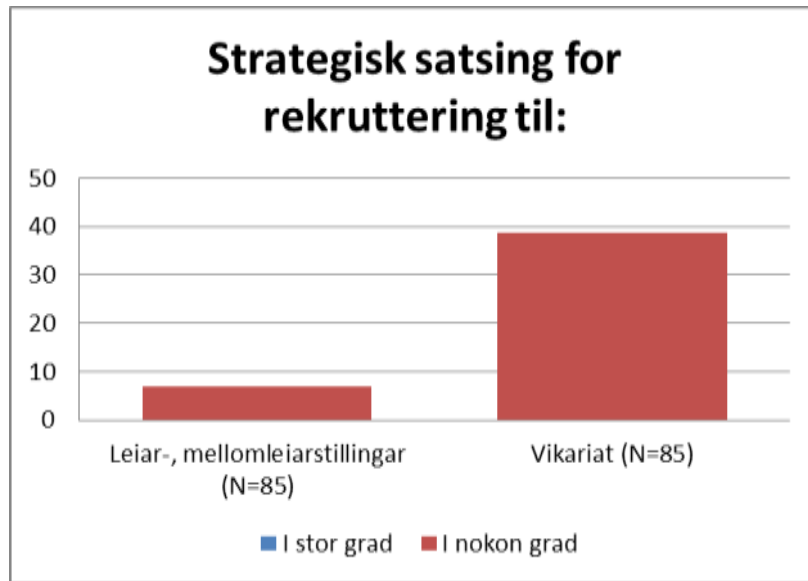
VIKTIGARE FOR PRIVAT ENN OFFENTLEG SEKTOR?

Sjølv om offentleg sektor har eller i nær framtid vil stå framfor til dels store utfordringar med tanke på rekruttering av arbeidskraft, kan det sjå ut til at rådmennene i liten grad er opptekne av arbeidsinnvandring som ein inngang til rekruttering til denne sektoren. Mange kommuneorganisasjonar har ein relativt høg gjennomsnittsalder på eigen stab, samtidig som dei opplever relativt stor konkurranse om arbeidskraft (t.d. Båtevik og Tangen 2010). Spørsmålet er om det er aktuelt med ei sterkare satsing rekruttering av arbeidsinnvandraran i tida som kjem.



Figur 9. Vurdering av arbeidsinnvandring som ei strategisk satsing med tanke på rekruttering av personell til ulike sektorar i eigen kommuneorganisasjon blant rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

På spørsmål om ein frå kommunane si side har lagt opp at arbeidsinnvandring er ein del av den strategiske satsinga til kommunane for å rekruttere personell til eigen organisasjon, er det likevel veldig få av Vestlandskommunane som har ein klar strategi på dette feltet. Helse- og omsorgssektoren skil seg rett ut frå dei andre sektorane, men det er få kommunar som gir uttrykk for at dette er ein klar strategi dei i stor grad vel å satse på.

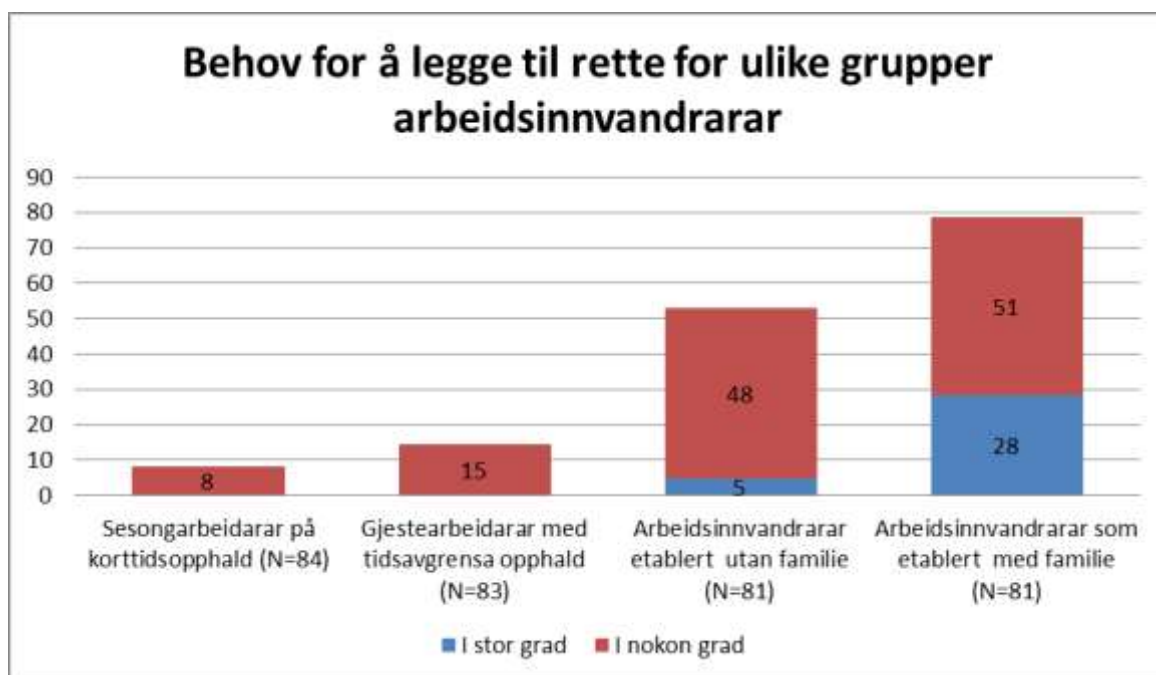


Figur 10. Arbeidsinnvandring som ei strategisk satsing med tanke på rekruttering av personell til leiarstillingar og vikariat. Vurderingar blant rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

På mange måtar kan ein karakterisere kommunane si rekruttering av arbeidsinnvandrarar som ein gjestearbeidarpolitikk. Det ser i alle fall ut til at kommunane i større grad ser arbeidsinnvandringa som ein opning for å fylle mellombelse vakansar enn ein måte å sikre tilgang til arbeidskraft som kan fylle leiar- og mellomleiarstillingar i kommunen.

KOMMUNEN SOM TENESTEPRODUSENT

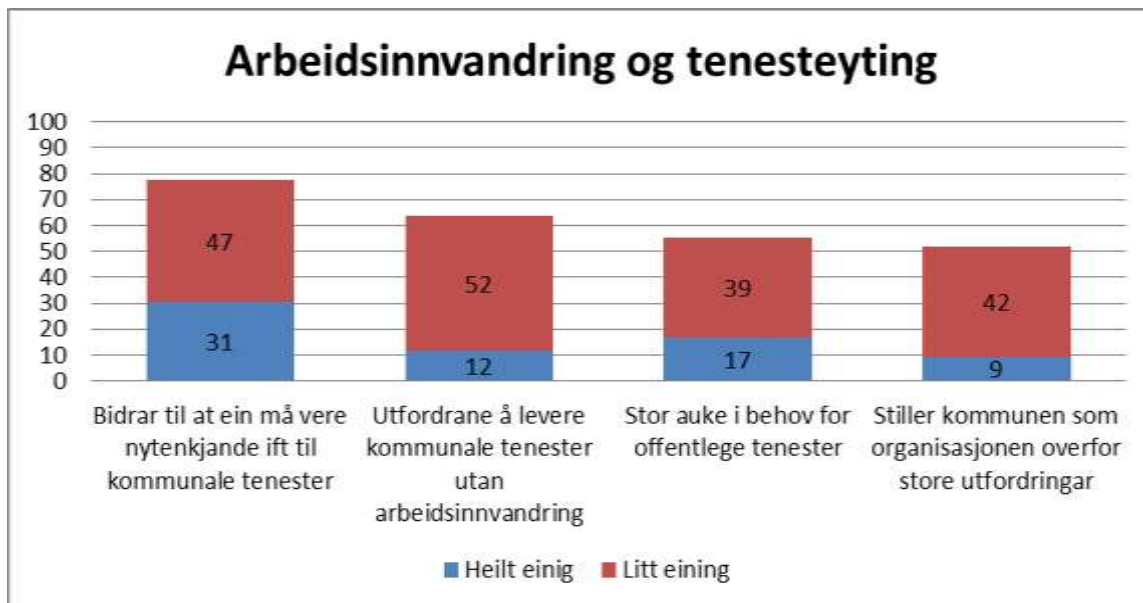
Arbeidsinnvandrarene representerer ei samansett gruppe. Det gjeld ikkje berre med tanke på at dei kjem frå ulike land, har ulikt utdanningsnivå, går inn i ulike næringar osv. Nokre kjem som gjestarbeidarar, andre går rett inn i faste stillinga og kan ha tankar om å busette seg i kommunen dei kjem til. Migrasjonsstudiar viser også at status for den enkelte innvandrar gjerne kan endre seg over tid, slik at den som starta si karriere som gjestarbeidar, seinare kan ende opp med fast adresse.



Figur 11. Behov for kommunane skal legge til rette for ulike grupper arbeidsinnvandrare, slik rådmennene vurderer det. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Kommuneorganisasjonen skal legge til rette for arbeidsinnvandrarene på lik line med andre innbyggjarar som oppheld seg i kommunen. Behovet for tilrettelegging blir heilt klart opplevd forskjellig alt etter arbeids- og livssituasjonen til innvandrarane. Kommunane opplever primært at det er arbeidsinnvandrarene som etablerer seg i kommunen som krev ein innsats, ikkje minst når dei kjem som heile familiar. Dette mønsteret er nesten identisk når vi spør om kommunane er involverte i konkrete tiltak for arbeidsinnvandrare i kommunen. Det er få som konkretiserer kva tiltak dette er snakk om, men i dei tilfella der dette blir eksemplifisert, handlar dette om språkopplæring, tenester som barnehage, skule, helsetenester, omsorgstenester og tenester frå NAV.

At kommunane ønskjer å legge til rette for familiar som ønskjer å etablere seg i kommunen, kan vere uttrykk for at dei ser rekrutteringspotensiale i arbeidsinnvandringa. Dette viser i tilfelle ein proaktiv haldning til slik innvandring. Svare kan også tolkast som uttrykk for at etablering av nye familiar krev ein ekstra innsats i kommunal tenesteyting. Barnefamiliar har som oftast i langt større grad enn andre behov for kommunale tenester, ikkje minst med tanke på barnehage og skule. Barn med annan kulturell og språkleg bakgrunn, kan utløyse behov for tiltak både i barnehage og skule.



Figur 12. Arbeidsinnvandringa si påverknad på ulike sider ved kommunen som tenesteytar, vurdert av rådmennene på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

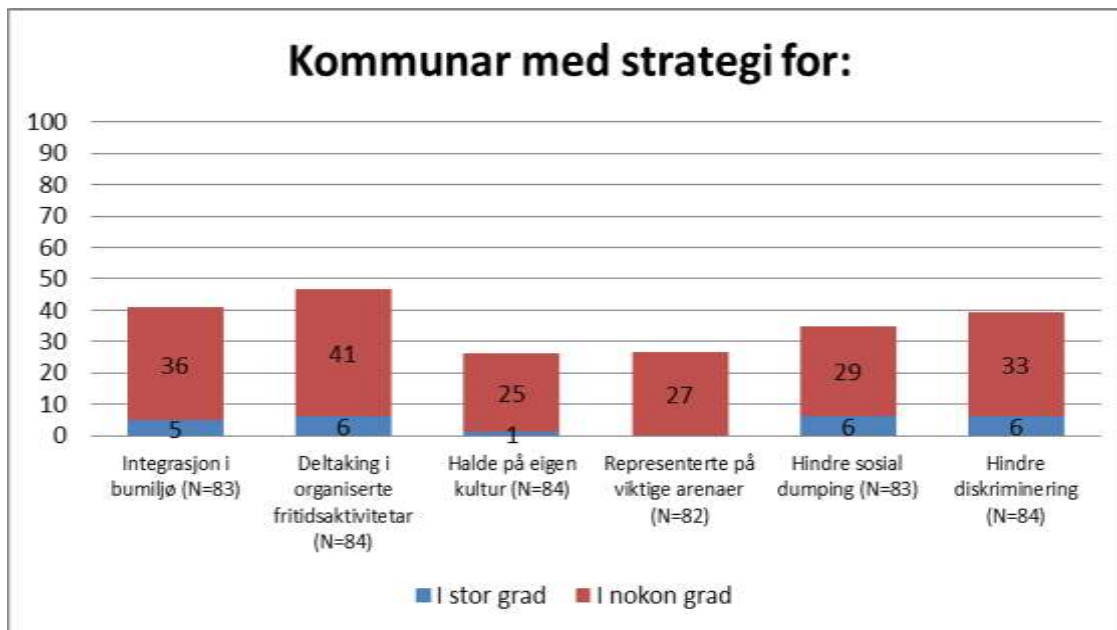
Mange kommunar ser det også at arbeidsinnvandringa gjer at organisasjonen må tenkje nytt i forhold til dei tenestene den skal levere.

Det også ei gjennomgåande oppleving blant eit fleirtal av kommunane at det både er ein auke i behov for kommunale tenester som resultat av arbeidsinnvandringa og at det kan vere utfordrande å levere tenester til denne gruppa. Det er likevel relativt få kommunar som gir uttrykk for at dei opplever eit strekt press i denne retninga. Ein av rådmennene seier det slik: *Arbeidsinnvandring fører til noe økning i behovet for offentlige tjenester, men ikke store. Den fører også til utfordringer, men ikke store. Av utfordringar bør to nemnast spesielt. Den første gjeld opplæring, spesielt det å kunne tilby språkopplæring. Cirka 10 prosent av innbyggjarane i kommunen er innvandrarar, flest frå Polen. Enkelte private bedrifter er heilt avhengige av arbeidsinnvandring. Dette gir kommunen utfordringar, særleg innanfor opplæring.* I tillegg ser ein at det kan gi ekstra utfordringar for dei lokale NAV-kontora, mellom anna knytt til arbeidsløyse: *Vi ser en betydelig økning av arbeidsinnvandrere på NAV kontoret. De trenger veiledning i forhold til EØS rettigheter og vi ser også en økning av utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Langtidsledige arbeidsinnvandrere er vanskelig å få inn i nytt ordinært arbeid på grunn av språkvansker.*

INTEGRERINGSARBEID

Integrering er eit stort og omfattande tema. Medan det er knytt tiltak og økonomiske verkemidlar til integrering av flyktningar, familiare deira og familieinnvandrarar, gjeld ikkje dette for arbeidsinnvandrarar. Kommunane skal for eksempel sikre flyktningane husvære, i tillegg til å gi tilbod om integrasjonsprogram. På desse områda arbeidsinnvandrarane ikkje andre rettar enn andre innbyggjarar i kommunen.

Språk er ein vesentleg del av intergreringsarbeidet. Rådmennene gir i tilbakemeldingane i stor grad inntrykk av at mange kommunar har ein strategi for språkopplæring av arbeidsinnvandrarar. I møte med andre representantar frå fleire av kommunane på Vestlandet, har desse opplysningane likevel vorte sterkt imøtegått. Det er såleis grunn til tru at det står det står mykje arbeid att på dette området, i alle fall når dei gjeld dei vaksne, trass i tilbakemeldingane frå rådmennene.



Figur 13. I kva grad kommuneorganisasjonen har ein strategi for å utvalde sider av integreringsarbeid retta mot arbeidsinnvandrarar. Prosent. Kjelde: Eigne data.

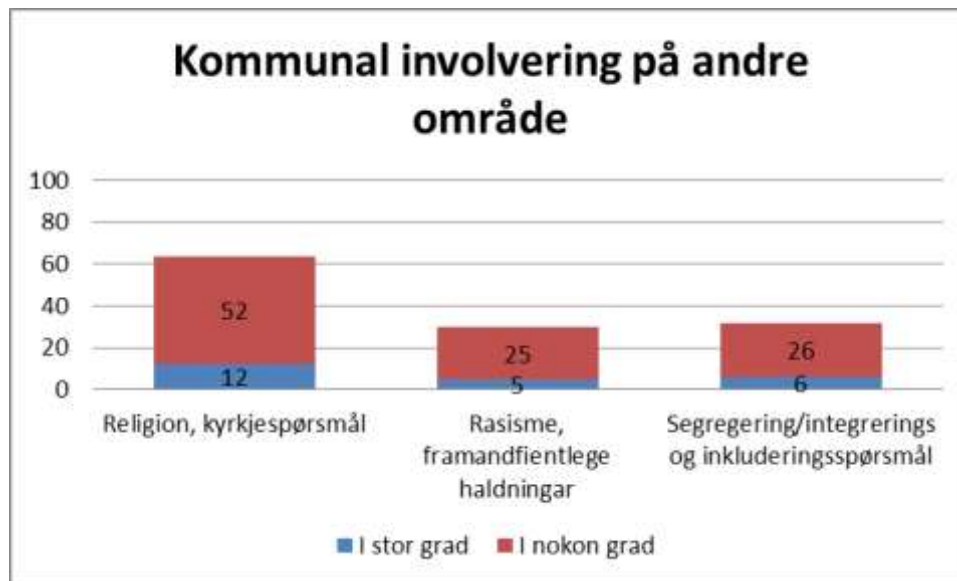
Det kan også sjå til at kommunane jamt over også har kome relativt kort i anna integreringsarbeid. Det er til dømes ingen av kommunane som melder om at arbeidsinnvandrane i stor grad blir representerte på viktige arenaer slik at interessene deira blir synlege for ulike sektorar i kommuneorganisasjonen. Det er såleis i liten grad lagt til rette for å opne egne kanalar inn mot kommuneorganisasjonen, ut over at dei som enkeltpersonar kan ta kontakt. Også meg tanke på kommunale strategiar for integrasjon i lokale bumiljø og det å legge til rette for deltaking i organiserte fritidsaktivitetar, er det få kommunar som gir uttrykk for at dei prioriterer slikt arbeid høgt. Det same gjeld arbeid for at arbeidsinnvandrane skal kunne halde på eigen kultur, det å hindre sosial dumping eller diskriminering retta mot arbeidsinnvandrarar.

Spennet er stort mellom kommunane. Enkelte kommunar har arbeidd lenge med arbeidsinnvandring, slik som ein av dei større kommunane på Vestlandet:

Kommunen har egen Mangfoldsplan og er i arbeid med helt nye plan for integrering og inkludering, hvor arbeidsinnvandrere vies særlig fokus. I skole, barnehage, helse og omsorgstjenestene er møte med kommunen størst og hyppigst. Voksenopplæringscenteret, Senter for Flerspråklig barn og unge, Flyktningkontoret og Boligtjenesten er instanser som er sentrale. Flere oppgaver løses tverrsektorielt.

Andre er i ein opstartsfase, utan at arbeidsinnvandring i seg sjølv er i fokus:

Kommunen har til behandling strategi for likestilling og mangfold der et av fokusområdene er etnisk mangfold. Kommunen prioriterer de tiltak som anses for viktig i forhold til integrering uten å skille på innvandringsgrunn.



Figur 14. I kva grad kommunane er involverte i arbeid retta mot arbeidsinnvandrarar som inkluderer religion, rasisme, segregering og liknande. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Arbeid retta mot arbeidsinnvandrarar som inkluderer religion og kyrkjespørsmål, rasisme og framandfientlege haldningar eller segregering/integrerings- og inkluderings spørsmål er område der kommunane er lite involverte. Vi merkar oss likevel at rådmennene melder om at nokre kommunar har brukt religion og kyrkje som ein inngangsport for eige arbeid retta mot arbeidsinnvandrarar.

Oppsummert viser tilbakemeldingane at kommunane i liten grad har klare og målretta strategiar for eige arbeid retta mot arbeidsinnvandrarar. Rammevilkåra for drive slikt arbeid overfor arbeidsinnvandrarar er heilt annleis enn dei rammevilkåra som gjeld arbeidet med flykningar.

I forhold til behovet mange kommunar har for å trekke til seg nye innbyggjarar, samt behovet for arbeidskraft i privat næringslivet, kan det likevel vere vanskeleg å forstå at ein stor del av kommunane synest å vere relativt passive. Det er nettopp i arbeidet med å utvikle ein praksis for integrering lokalt at kommunane kan vere med på å påverke bulysta til eigne innvandrarar (Søholt m. fl. 2012). Sjølv om kommunane ofte treng støttespelarar i eit slikt arbeid, vil medverknad frå kommunane sjølve vere viktig og kanskje også avgjerande for lukkast?

KOMMUNANE SOM UTVIKLINGSAKTØR

Rådmennene i underkant av kvar tredje kommune på Vestlandet gav uttrykk for at arbeidsinnvandringa medverka til at kommunen måtte vere nytenkjande med tanke på dei teneste dei skal tilby nye borgarar. I dette ligg det etter alt å døme at kommunane som organisasjon treng å utvikle seg i møte med innbyggjarar med ein annan bakgrunn og til ein viss grad også andre behov enn innbyggjarane elles.

I tillegg til at arbeidsinnvandring kan gi utvikling av kommuneorganisasjonen og dei tenestene denne skal levere, er rolla som utviklingsaktør viktig for kommunane. Kommuneorganisasjonen skal bidra til og er med å legge til rette for utvikling av lokalsamfunna og kommunen sett under eitt.

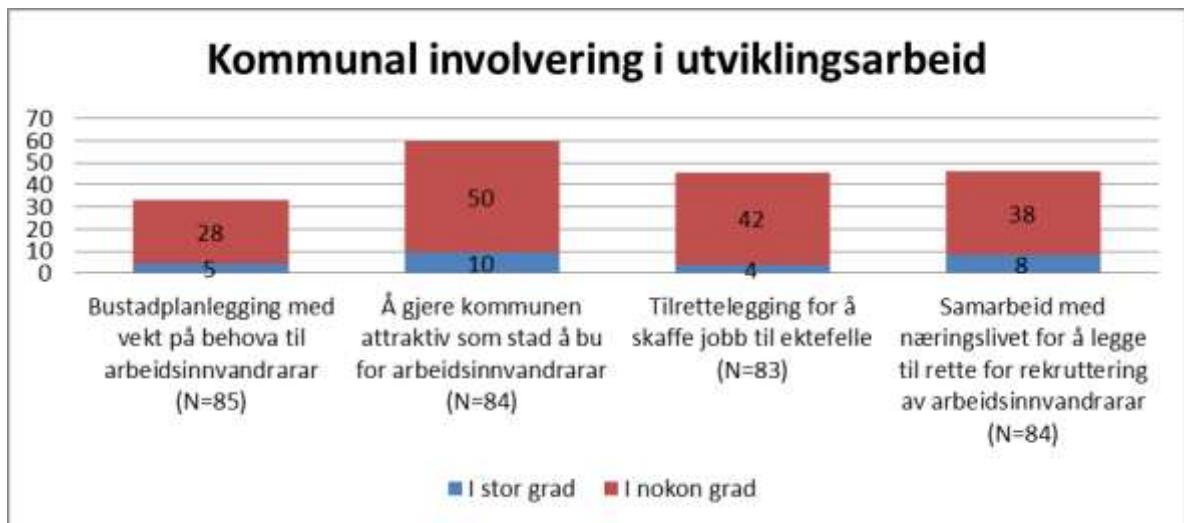


Figur 15. Arbeidsinnvandring som tema i plan- og utviklingsarbeidet blant kommunane på Vestlandet. Basert på svar frå rådmennene. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Planarbeidet er sentralt her. Tilbakemeldingane frå rådmennene tyder på at arbeidsinnvandring for så vidt er tematisert i plan- og utviklingsarbeidet i ein stor del av kommunane på Vestlandet. Spørsmålet er likevel kor synleggjort dette er i praksis. For dei fleste kommunane er det ein integrert i anna plan- og utviklingsarbeid retta mot innvandring. Sjølv om det kan vere overlappende problemstillingar som både gjeld arbeids, familie- og flyktningar, er det grunn til å tru at spørsmål knytt til arbeidsinnvandring blir meir synleggjort dersom kommunane adresserar dette som eit eige tema i plan- og utviklingsarbeidet.

Det er berre 17 prosent av kommunen som gir tilbakemelding om at arbeidsinnvandring er tematisert som eit eige område i plan- og utviklingsarbeidet til kommune. Det er nærliggande å tolke dette slik at arbeidsinnvandring ikkje står høgt på agendaen i plan- og utviklingsarbeidet i det store fleirtalet av kommunane på Vestlandet, i alle fall ikkje så langt.

Manglande fokus på arbeidsinnvandring skuldast neppe at det ikkje er behov for å følgje dette temaet nærare opp. Blant kommunane som ikkje har tematisert innvandring i plan- og utviklingsarbeidet, gir til dømes fleire uttrykk for dette skuldast at «dei ikkje har kome så langt enno». Manglande behov er berre unntaksvis oppgitt som grunn.



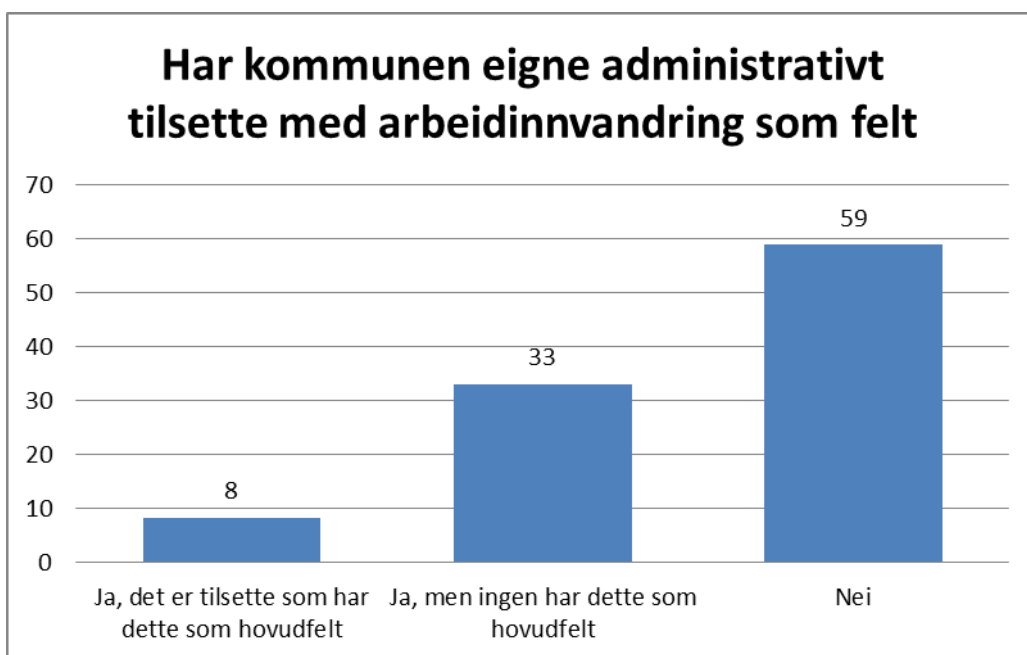
Figur 16. Grad av kommunal involvering i ulike utviklingsoppgåver der arbeidsinnvandrarakar kan vere peikt ut som målgruppe. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

At kommunane er lite involverte i utviklingsarbeid retta mot arbeidsinnvandrarakar blir ytterlegare tydeleggjort når spørsmålet om involvering i utviklingsarbeid, blir konkretisert i forhold til konkrete område, som bustadplanlegging, arbeid med å styrke attraktiviteten til kommunen som stad å bu, å legge til rette for arbeid for ektefelle eller samarbeid med næringslivet for å legge til rette for rekruttering av arbeidsinnvandrarakar.

Arbeidet for å gjere kommunen til ein attraktiv stad å bu for arbeidsinnvandrarakar, kan vere eit slikt område. Mange kommunar, ikkje minst mindre kommunar, er opptekne av å vere attraktive for tilflyttarakar. Det som pregar arbeidsinnvandringa, er at den har gitt aukande tilflytting, også for kommunar som har opplevd svak befolkningsutvikling. Dermed er det nærliggande å tenke seg at kommunane ville legge vekt på ein strategi der arbeidet med å blir mest mogleg attraktiv for dei som kjem som tilflyttarakar til kommunen, stod høgt på agendaen. Tilbakemeldingane frå rådmennene peikar derimot i retning av at få kommunar er veldig aktive på dette området. Det gjeld både i forhold til attraktivitetsarbeid generelt, planlegging av bustader, å legge til rette for toinntektstilpasningar eller det å legge opp til eit samarbeid med eige næringsliv for å legge til rette for rekruttering av arbeidsinnvandrarakar.

ADMINISTRATIVE RESSURSAR

Oppsummert så langt, indikerer tilbakemeldingane frå rådmennene at mange ser arbeidsinnvandring som eit viktig tema og at slik innvandring blir opplevd som ressurs for kommunane. Færre kommunar har sett i gang konkrete tiltak. Enkelte ser ikkje særlege behov for særlege tiltak. I den grad det er behov for særlege tiltak kan det vere andre enn kommunane som er aktive, til dømes store bedrifter med mange arbeidsinnvandrarar. Andre kommunar er i gang med prosessen, men tilbakemeldingane tyder på at dei fleste av desse er tidlig prosessen.



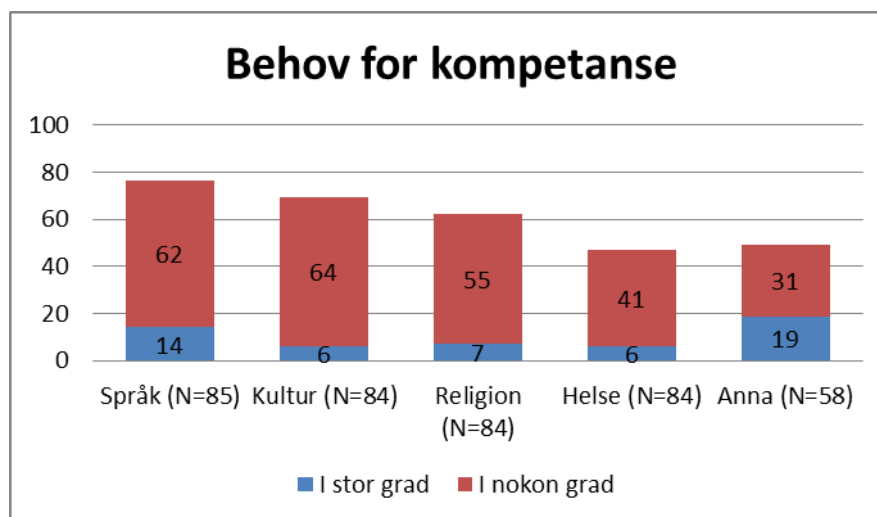
Figur 17. Har kommunen administrativt tilsette med særskilde oppgåver knytt til arbeidsinnvandring som tema/saksfelt? Svar basert på tilbakemeldingar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. N=85. Kjelde: Eigne data.

Det er likevel i overkant av 40 prosent av kommunane som i større eller mindre grad har definert arbeidsinnvandring som ein del av arbeidsfeltet til administrativt tilsette i kommunen. Innhaldet og omfanget av dette vil kunne variere, men tilbakemeldingane er uttrykk for at temaet er på dagsorden i ein del kommunar. Samtidig er tilbakemeldingane frå fleire av kommunane om at behovet for oppfølging er større enn dei har kapasitet til.

Kommunar som har egne tilsette med arbeidsinnvandring som hovudfelt, er ofte kommunar som har fått oppretta prosjektstillingar, der dei tilsette anten arbeider for å få fleire innvandrarar til kommunen eller for å legge til rette for dei som har kome til kommunen som arbeidsinnvandrarar. Slike prosjektstillingar er oppretta både i små og mellomstore kommunar.

Svara frå rådmennene i fleire av kommunane viser vidare at dei opplever at det er behov for eit breiare engasjement frå kommunane si side på temaet arbeidsinnvandring. Det kan vere fleire grunnar til dette. Det kan handle om økonomi, det kan handle om at ein treng tid til å få kunnskap om kvar behovet er størst, osv. Men utfordringane kan også ligge i møte med andre offentlege etatar: *Vi har engasjert oss for å gjere det enklare for arbeidsgjevarar og arbeidsinnvandrarar med deira familiar å kome i gong. Pr i dag*

inneber dette minst to turar til Ålesund, samt ei rekkje andre formalitetar som kunne og burde vore BETYDELEG forenkla.



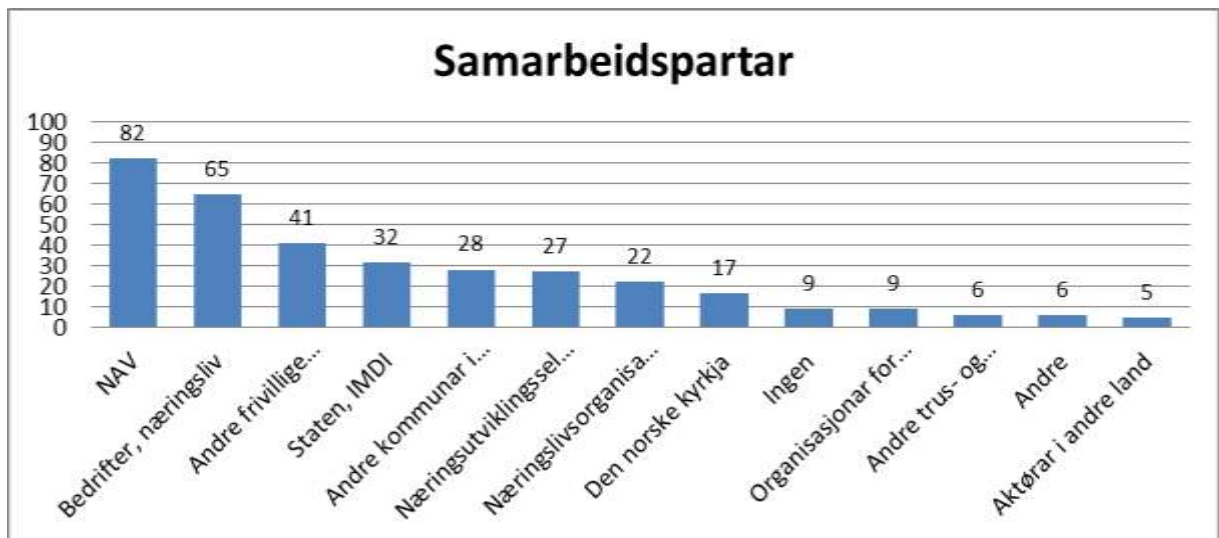
Figur 18. Behov for kompetanse i arbeidet med arbeidsinnvandrarar med tanke på utvalde felt. Svar basert på tilbakemeldingar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Slik rådmennene ser det, er det likevel få som opplever at det er behov eit stort løft av kompetansen på området. For dei fleste er det primært spørsmål om eit meir moderat behov for meir kompetanse for betre å kunne handtere arbeidsinnvandringa betre på fleire felt. Eit poeng som blir trekt fram er at integrering også handlar om kva kompetanse ein har i kommuneorganisasjonen, noko som krev kompetanseheving blant dei tilsette: *Integrering handlar om tosidig kompetanse, og i dag er kompetansehevinga kun relatert til arbeidsinnvandraren.* Andre opplever derimot at utfordringane er relativt overkomelege: *Eg trur det handlar meir om strategi, og det å setja dagsorden. Organisasjonen bør vere i stand til å løyse dei fleste oppgåver knytt til området kompetanse og arbeidsinnvandring. Ein har høve til å kjøpe tenester innan "Språk", eller at kompetansen er tilstrekkeleg: Tilsette i tenesta for flyktningar, tilsette på NAV og tilsette på vaksenopplæringa har god kompetanse, vanskeleg for meg å spesifisere kva dei treng meir av.*

Språk er det temaet flest opplever at det er størst behov for eit kompetanseløft på, men også i forhold til spørsmål om kultur, religion og helse er ser ein at det behov for ei viss styrking av kompetansen.

SAMARBEIDSPARTAR

Kommunane er avhengig av samarbeid med mange partar, anten det er snakk om utviklingsarbeid eller andre oppgåver. Slikt samarbeid er særleg viktig når det gjeld oppgåver der kommunane ikkje er gitt ei definert rolle og det ikkje ligg til rette for standardiserte løysingar. Dette er såleis aktuelt i det arbeidet kommunane gjer i forhold til arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarar.



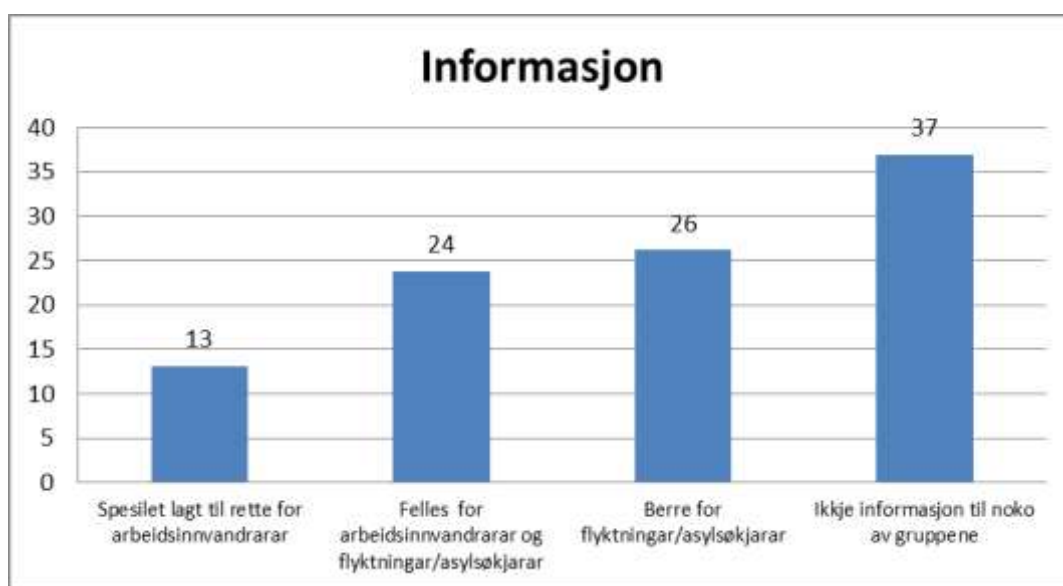
Figur 19. Samarbeidspartar for kommunen i spørsmål som gjeld arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarar. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. N=85. Kjelde: Eigne data.

Sett i lys av tilbakemeldingane frå rådmennene, har kommunane mange å spele på i spørsmål som gjeld arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarar. Tilsynelatande er det mange kommunar som har eit samarbeid både med NAV og eige næringsliv. I tillegg er mange organisasjonar representert på lista. Berre ni prosent av kommunane seier at dei er utan samarbeidspartar på dette området. Fleire av kommunane har meir enn ein samarbeidspart.

Omfanget av og innhaldet i dette samarbeidet kan likevel diskuteras. Gitt at mange kommunar har kome kort i arbeidet med å legge til rette for arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarar, er det grunn til å tru at mykje av det samarbeidet som det blir referert til her i mange tilfelle er av avgrensa karakter. Omfanget, innhaldet og karakteren av dette samarbeidet er derfor spørsmål som må følgjast opp.

INFORMASJONSARBEID

Kommunane skal formidle offentlig informasjon til eigne innbyggjar. Dette kan by på særlege utfordringar med tanke på nye innbyggjarar, ikkje minst dersom dei kjem frå andre land, gjerne med liten kunnskap om landet og kommunen dei kjem til, samt mangelfulle norskkunnskapar.



Figur 20. Kva illustrerer best informasjonsarbeidet i kommunen? Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

At kommunane har kome ulike langt i informasjonsarbeidet retta mot arbeidsinnvandrarakar blir understreka i tilbakemeldingane frå rådmennene på Vestlandet. Det er få kommunar som opplever at dei har kome langt i dette arbeidet. Berre 13 prosent har utarbeidd informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarakar. Ytterlegare 24 prosent utarbeidd felles informasjon retta både mot arbeidsinnvandrarakar, flyktningar og asylsøkjarakar. Mykje av informasjonsmateriellet som er utarbeidd har såleis ikkje adressert spesielt til arbeidsinnvandrarakar:

Kommunen har utarbeida informasjonshefte for alle som flyttar til kommunen, enten det er etniske nordmenn eller arbeidsinnvandrarakar.

Informasjonen vi har for flyktningar blir delt ut til innvandrarakar som har kontakt med kommune. Dette gjeld også turistinformasjon.

I servicekontoret er egne PC som publikum kan benytte og mange bruker denne tjenesten da de der også kan få støtte og veiledning. Det blir meldt tilbake at oppleves som fint.

Biblioteket er også en arena for informasjon, og biblioteket brukes av mange innvandrere og flyktninger

Me har ei informasjonsmappe til alle nye innbyggjarar i Jondal kommune, i regi av prosjektet "Flytt til Hardanger".

Kommunen har avtale med IMDi om bosetting av flyktninger og har her egne planer. I forhold til arbeidsinnvandrere har vi ikke egne planer men benytter informasjonsmateriell vi får fra statlige organisasjoner eller andre som har oversatt viktig informasjon. Denne informasjonen er tilgjengelig på Nav og på kommunens kundetorg

Kommunen har en god del informasjon, både egen og linker til statlig info på sine hjemmesider

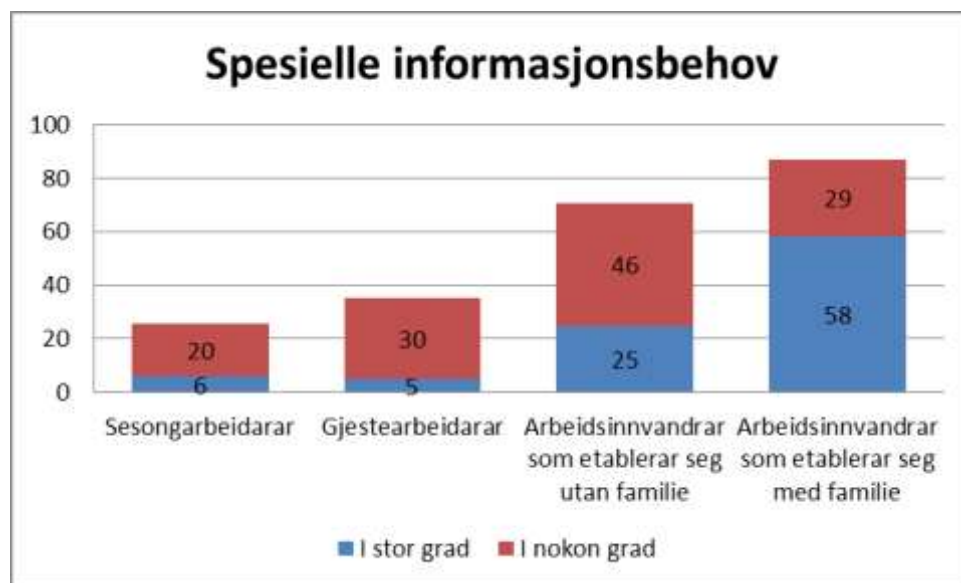
Arbeidsinnvandrere får tilgang til offentlig informasjonsmateriell m.a via nettsider og rådgjeving ved NAV, helseteneste, skule mv.

I nokre tilfelle blir informasjon frå NAV nemnt spesielt. NAV har sjølvsagt ha ei viktig rolle for dei som kjem for å arbeide i Norge, men også her ser det ut til å vere snakk om generell informasjon meir enn informasjon retta mot arbeidsinnvandrarene:

NAV sitt informasjonsmateriell blir delt ut til alle

NAV har ansvar for busetting av flyktningar, og gjev og informasjon og oppfølging til arbeidsinnvandrere

Alt i alt viser tilbakemeldingane at eit klart fleirtal av kommunane ikkje har utarbeidd informasjon retta mot arbeidsinnvandrere i det heile.



Figur 21. Oppleving av spesielle informasjonsbehov blant ulike grupper arbeidsinnvandrere. Basert på svar frå rådmenn på Vestlandet. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Samtidig opplever kommunane at det er behov for å sette i gang informasjonstiltak nettopp mot arbeidsinnvandrarene, særleg dei som etablerer seg i kommunen med eigen familie. Fleire av rådmennene gir med dette uttrykk for at behovet for informasjon er større enn det kommunen har lagt til rette for. Det er ulike erfaringar med informasjonsarbeidet og så langt:

Arbeidsinnvandrere har ikke rett til introduksjonsprogram og har følgelig større behov for nødvendig informasjon.

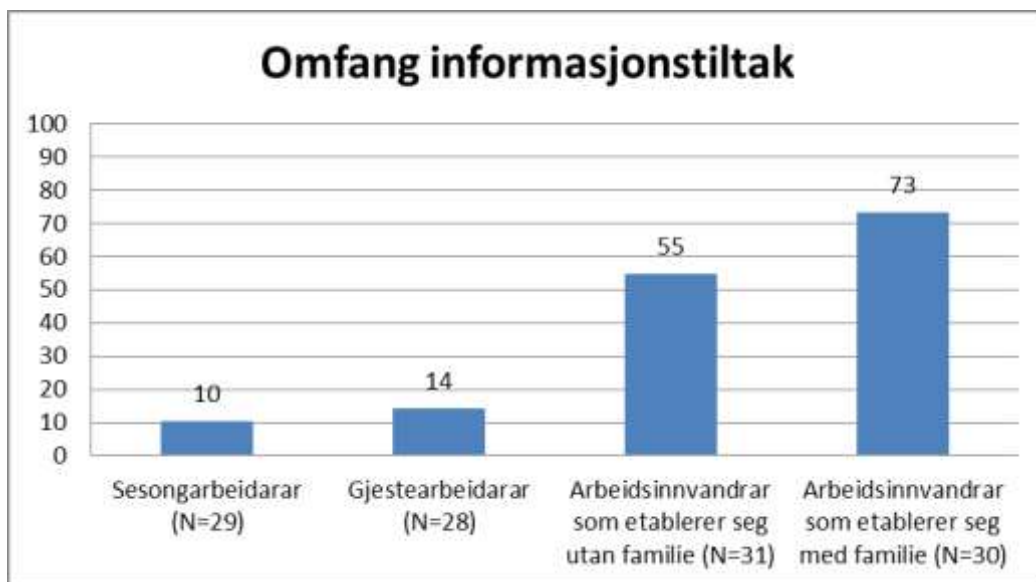
Kommune har få arbeidsinnvandrere og et stort informasjonsbehov er det ikke. Arbeidsgiverer er generelt flinke til å følge opp. Eller tar helsesektoren (lege, helsestasjon) og skole sitt ansvar.

Kommunene opplever også at det er stor forskjell mellom informasjonsbehovet til arbeidsinnvandrere som er innom kommunen for en kortere periode, som sesong- eller gjestearbeidere og de som har kommet til kommunen for å etablere seg. Videre varierer også informasjonsbehovet etter livssituasjon til innvandrerne:

Informasjonsbehovet er størst for de med familier da de er brukere av flere kommunale tjenester

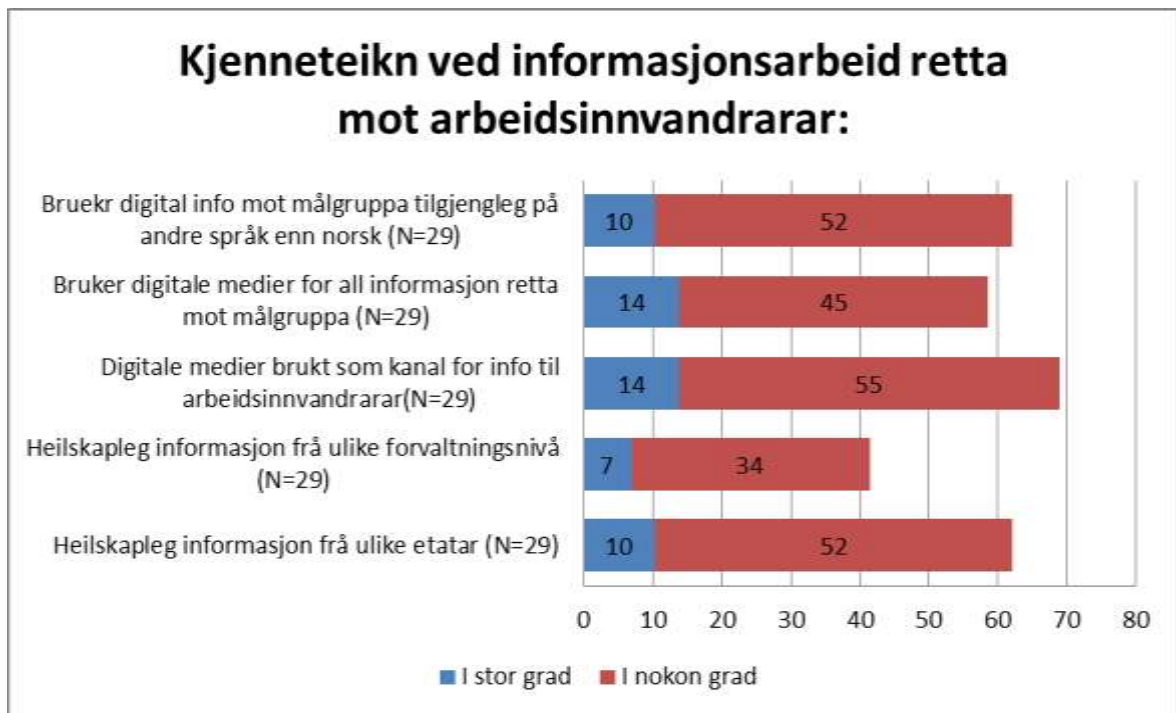
Det er privat næringsliv som i stor grad nyttar seg av sesong og gjestearbeidere, og kommunen har lite med disse å gjøre. Unntaket er ferievikarer innen pleie og omsorg.

Arbeidsinnvandrere som etablerer seg får informasjon i servicekontoret, og de med familier får informasjon fra barnehage, skular og helsetenesta/-stasjon.



Figur 22. Kva gruppe arbeidsinnvandrere kommunene vender seg til med informasjonstiltaka. Gjeld berre kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrere eller felles informasjon for arbeidsinnvandrere og flyktingar. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Blant dei kommunene som har sett i gang egne informasjonstiltak, enten spesielt med tanke på arbeidsinnvandrere eller felles for arbeidsinnvandrere og flyktingar, er målgruppa primært dei som etablerer seg i kommunen. Dette gjeld først og fremst arbeidsinnvandrere som etablerer seg med familie. Slik sett er denne informasjonen også retta mot den gruppa som rådmennene sjølve har størst behov for informasjon frå kommunen. Eit slikt informasjonsbehov har mellom anna utspring i at arbeidsinnvandrere som kjem til kommunen med eigen familie, kan ha barn i barnehage- eller grunnskulealder.



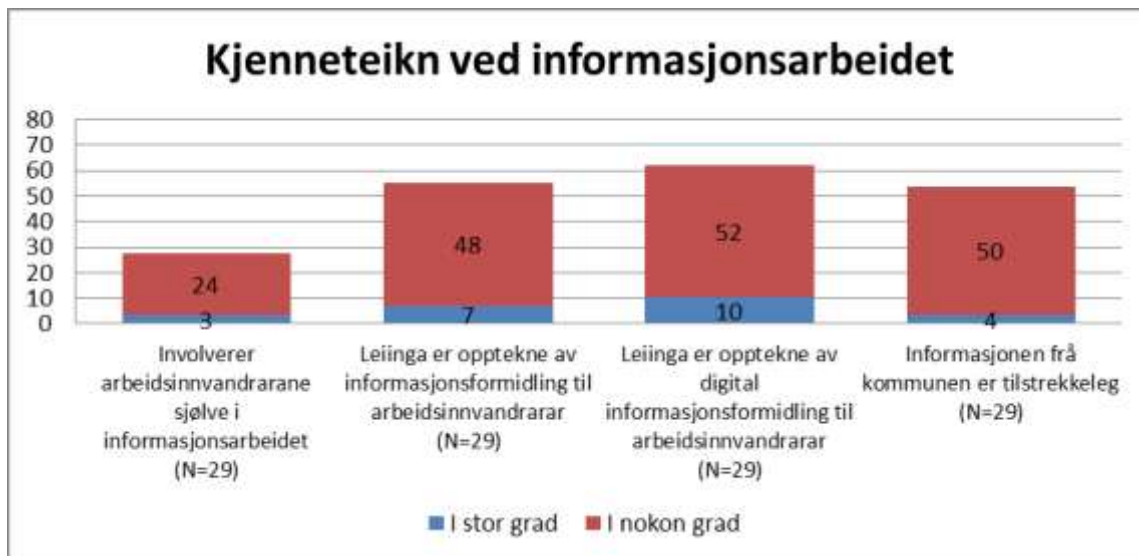
Figur 23. Utvalde kjenneteikn ved informasjonsarbeidet blant kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrara eller felles informasjon for arbeidsinnvandrara og flykningar. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Undersøkinga viser at berre eit fåtal av dei 29 kommunane som har lagt til rette informasjon for arbeidsinnvandrara, opplever at dei i stor grad har lagt til rette for heilskapleg informasjon. Samordning av informasjon synest såleis å vere ei klar utfordring for kommunane. Det same gjeld bruken av digitale medium som kanal for formidling av informasjon som er relevant for arbeidsinnvandrara. Berre 14 prosent av kommunane som har målretta informasjon retta mot denne gruppa, brukar i stor grad digitale medium som kanal.

Den digitale informasjonen retta mot arbeidsinnvandrara blir primært gjort tilgjengeleg via nettsidene til kommunen. I tillegg bruker tre av dei 29 kommunane Facebook som informasjonskanal til denne målgruppa.

Tilrettelegging med tanke på bruk av andre språk, synes også berre delvis å vere på plass, i alle fall når det gjeld digitale medier.

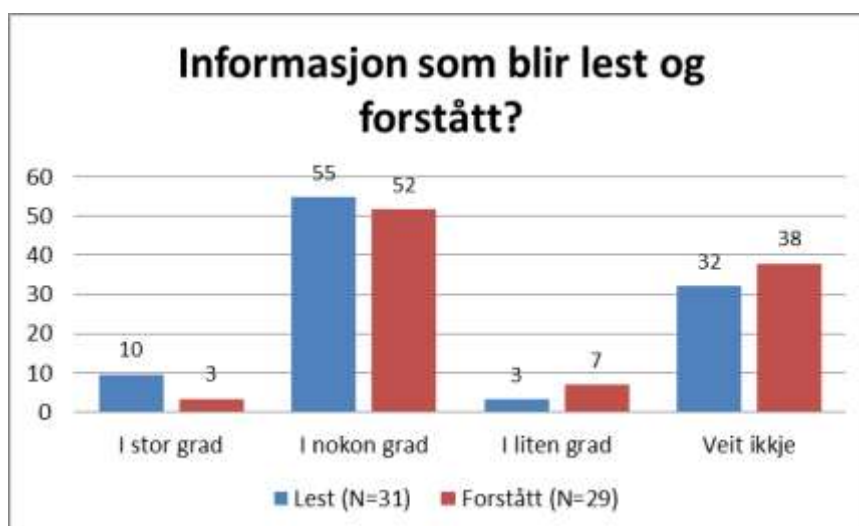
Om vi tek utgangspunkt i all informasjon retta mot arbeidsinnvandrara, både digital og anna, er det likevel berre to av dei 29 kommunane som melder at denne informasjonen utelukkande er utarbeidd på norsk, medan 10 kommunar seier at informasjonen er tilgjengeleg på språk som dekkjer alle store grupper arbeidsinnvandrara i eigen kommunen. Dei siste 17 kommunane har valt å gi informasjon retta mot arbeidsinnvandrara både på engelsk og norsk eller berre på engelsk. Kor omfattande informasjon som er tilgjengeleg på ulike fleire språk i desse kommunane, veit vi derimot ikkje.



Figur 24. Utvalde kjenneteikn ved informasjonsarbeidet blant kommunar som har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarar eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarar og flykningar. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Informasjonsarbeidet retta mot arbeidsinnvandrarar har i alle fall, vurdert ut frå tilbakemeldingane, jamt over liten prioritet frå kommuneorganisasjonane. Kommunen involverer i liten grad arbeidsinnvandrane sjølv i arbeidet med utvikling og utforming av kommunal informasjon. Leiinga i kommunen er heller ikkje i vesentleg grad opptekne av informasjonsformidling til arbeidsinnvandrarar generelt, eller digital informasjonsformidling til same målgruppe.

At berre ein av kommunane på Vestlandet gir klart uttrykk for at dei opplever at informasjonen til arbeidsinnvandrane er tilstrekkeleg, viser at forbedringspotensiale er stort på dette området. Dette gjeld både kommunane som ikkje har kome i gang med informasjonsarbeidet i det heile, men også dei som har kome i gang med slikt arbeid.



Figur 25. I kva grad rådmennene opplever at informasjonen som kommunen har utarbeidd dei som har informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrarar eller felles informasjon for arbeidsinnvandrarar og flykningar, blir lest og forstått. Prosent. Kjelde: Eigne data.

Rådmennene opplever også at det er problem med å nå fram til arbeidsinnvandrane med den informasjonen kommunane har lagt til rette for dei. I kva grad dette skuldast informasjonen i seg sjølv, i kva grad ein når ut til arbeidsinnvandrane gjennom dei kanalane ein brukar eller andre forhold, er eit ope spørsmål. Eit fleirtal har likevel eit inntrykk av at informasjonen, i alle fall «i nokon grad», både blir lest og forstått.

DRØFTING

Vestlandet er arbeidsinnvandringsregionen framfor nokon i Norge. Sjølv om enkelte kommunar har ei relativt lang historie med arbeidsinnvandring, ikkje minst knytt til oljeindustrien, er arbeidsinnvandringa av det omfanget ein har sett dei siste åra eit nytt fenomen. Mange kommunar har fått tilført nye innbyggjarar og næringslivet har fått tilført ny arbeidskraft. Dette særpregar ikkje minst kommunar med høgt innslag av produksjonsnæringer.

Sett frå kommuneorganisasjonen blir denne arbeidsinnvandringa opplevd som ein ressurs. I alle fall gir rådmennene i eit stort fleirtal av kommunane uttrykk for dette. Dette kjem klart til uttrykk ved at denne innvandringa blir definert inn i eit økonomisk nytteperspektiv knytt til auke i folketal (med auke i statlege overføringar) og auka produktivitet og konkurransekraft i lokalt næringsliv.

Spørsmålet er korleis kommunane handterer arbeidsinnvandringa. Ein kvar ressurs må forvaltast. Ein av dei aktørane som kan medverke til denne forvaltninga er kommuneorganisasjonane.

Innvandringa er i utgangspunktet regulert av staten og dei internasjonale avtalane nasjonalstaten er lagt under. Når det gjeld arbeidsinnvandringa frå Schengenområdet er den viktigaste reguleringsmekanismen etter alt å dømme etterspurnaden etter arbeidskraft hos norske bedrifter. Mobiliteten i arbeidstyrken og viljen til å arbeide på Vestlandet og elles i Norge synest høg. Kommunen kan såleis påverke tilgangen på arbeidskraft som arbeidsgivar. Mange kommunar har arbeidsinnvandrarar i eigne rekker, men målt i tal personar er omfanget moderat samanlikna med kva som er tilfelle i delar av det private næringslivet.

Kommuneorganisasjonen kan også definere seg inn i ei meir aktiv rolle i arbeidet med å rekruttere arbeidsinnvandrarar som nye innbyggjarar til kommunen. Det er ikkje uvanleg at kommunar med svak befolkningsutvikling har hatt tilflyttingsarbeid som strategi. Målgruppene for slikt arbeid har tradisjonelt vore utflytt ungdom. Relativt mange kommunar på Vestlandet gir også tilbakemelding om at kommunen på ein eller annan måte er involvert i arbeid med å gjere kommunen attraktiv for arbeidsinnvandrarar. Kor stor involvering det er snakk om, er eit anna spørsmål. I praksis er det ikkje meir enn kvar tiande kommune som gir ei eintydig tilbakemelding om at utviklingsarbeid retta mot arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrarar er eit prioritert område. Slik involvering kan innebere engasjement på fleire område, slik som i ein mellomstor kommunane nord på Vestlandet:

Kommunen har politisk vedtak om å delta i rekrutteringsprosjekt for arbeidsinnvandring frå Europa. Dei som blir rekruttert slik, følger vi aktivt opp til dei anten er på plass i jobb og bustad eller til dei sjølv avslutter ei muleg flytting til kommunen. Kommunen er i ferd med å intensivere innsatsen retta mot arbeidsinnvandrarar. Dette inneber at vi er aktive når det gjeld å skaffe bustad, og bidreg til at det blir knytt kontakter med folk i bygda der familien skal bu. Kommunen har politisk vedtak om å delta i rekrutteringsprosjekt for arbeidsinnvandring frå Europa. Dei store private arbeidsgjevarane i kommunen er særdeles avhengige av arbeidsinnvandring. Vi utvikler samarbeidet med desse også for å kunne møte dei behova dei opplever må ivareta. Det gjeld mellom anna språkopplæring.

Denne kommunen har relativt få arbeidsinnvandrarar samanlikna med mange andre kommunar. Ei aktiv satsing på å trekke til seg fleire arbeidsinnvandrarar er også relativt ny i dette tilfelle. At fleire kommunar held på å orientere seg i feltet kjem også til uttrykk gjennom andre tilbakemeldingar:

Vi er akkurat i oppstarten av eit tilflyttingsprosjekt som spesielt rettar seg mot arbeidsinnvandrarar og flyktningar. KRD har løyvd kr 2 mill i bulystmidlar til prosjektet. Kommunen har difor vesentleg større fokus på arbeidsinnvandring enn det som kjem fram av

svara i denne undersøkinga. Eg har likevel valt å svara med dagens status som utgangspunkt.

Samla sett gir tilbakemeldingane inntrykk av at det er dei få kommunar som arbeider breitt og aktivt med arbeidsinnvandring som tema. Nokre har medverka i rekrutteringskampanjar for å lokke utanlandsk arbeidskraft til bedriftene i kommunen. Andre har medverka til at arbeidsinnvandarane har fått tilbod om språkopplæring eller styrka bestemte tenester for å løyse konkrete utfordringar. Analysane viser også at det er vanskeleg å peike på systematiske forskjellar mellom kommunane, til dømes mellom store og små kommunar eller sentrale og mindre kommunar. Gjennom ei eiga analyse av kommunane i Møre og Romsdal, såg ein likevel nokre trekk som kan vere verdt å ha med seg vidare. I dette fylket er det i alt 14 kommunar som er involverte i ulike typar integreringsprosjekt. Tolv av desse kommunane er med i det datamaterialet som ligg til grunn for denne rapporten, i tillegg til 17 kommunar som ikkje har slike prosjekt. Kommunane med prosjekt gir i større grad enn andre tilbakemeldingar som viser, ikkje overraskande, ei meir utviklingsorientert haldning i arbeid retta mot arbeidsinnvandarar. Forankringa av slikt arbeid i synest også å vere større i desse kommunane. Det er for eksempel utelukkande prosjektkommunar som svarar at arbeidsinnvandring er tematisert som eit eige område i plan- og utviklingsarbeidet til kommunen. Når det er sagt er det likevel berre fire av 12 prosjektkommunar som har ei slik forankring av arbeidet. Situasjonen for dei fleste kommunane, også prosjektkommunane i Møre og Romsdal, er at dei i beste fall er i starten av ein prosess når det gjeld arbeid med temaet arbeidsinnvandring.

Om vi tenkjer tilbake på den klassifiseringa vi brukte innleiingsvis i rapporten, kan det vere nærliggande å seie at mange kommunane er prega av ein ikkje-politikk på området (Alexander 2007). Det er likevel ein del kommunar som er meir aktive enn andre. Dei er i ein tidleg fase i arbeidet. Dei ser at det er behov for tiltak, men har kanskje ikkje hatt tid, ressursar eller sett behov for ei breiare satsing. Alexander klassifiserte ulike storbyar inn etter korleis dei innretta eigen politikk i møte med innvandarane. I praksis er det vanskeleg å klassifisere dei Vestlandskommunane i forhold til den klassifikasjonen Alexander brukar. Det store biletet er prega av at ein del av kommunane er i gang med prosessar og tiltak for å møte utfordringar som arbeidsinnvandringa kan gi, men få har kome særleg langt i dette arbeidet.

Ut over nokre få tilfelle, kan ein i alle fall slå fast at arbeidet i mange kommunar ber preg av ein ikkje-politikk, eller i beste fall ein gjestearbeidarpolitikk, i den meining at dette er område som ikkje involverer kommuneorganisasjon i særleg grad. Dette kan vere uttrykk for at problemstillingane er relativt nye, og at ein slik sett har hatt kort tid å utvikle feltet. Det kan vere snakk om kunnskap og tilgjengelege ressursar. Arbeidsinnvandringa blir gjerne meir definert som eit fenomen som kan gi kommunen ekstra oppgåver, utan at kommunen treng å engasjere seg noko ut over dette:

Mange er håndverkere som skaffer seg jobb og bolig selv. Arbeidsinnvandrerne får kommunale tjenester på lik linje med andre innbyggere. Litt ekstra i forhold til språk i barnehage, skole med videre, men stort sett klarer arbeidsinnvandrerne seg i kommunen like godt som innfødte.

Vi møter arbeidsinnvandarar som sjølve tek kontakt med kommunen til ein samtale for gjensidig informasjon og kartlegging av behov og mulegheiter.

Vi er en liten kystkommune med begrensede ressurser. Mange nasjonaliteter er representert i vår kommune og det har vært en berikelse for oss alle.

Vi har et arbeidsliv som etter vårt inntrykk er rimelig flinke til å ivareta sine arbeidstakere som er arbeidsinnvandrere. Der vi primært møter innvandrere (eller ikke minst barn av våre innvandrere) er i våre ordinære tjenestetilbud som barnehager, skoler, ulike helsetjenester

mv. Kommunen har ikke en bevisst strategi knyttet til arbeidsinnvandring som virkemiddel for å øke folketallet.

Slik sett blir arbeidsinnvandrane ein ressurs som mange set pris på, fordi den gir vekst i folketallet og tilgang til arbeidskraft til eit næringsliv som sårt treng påfyll av nye hender. Spørsmålet er om fleire kommunar må gå meir aktivt inn i arbeidet opp mot arbeidsinnvandrane for å sikre at størst mogleg «utbyte» av det potensiale arbeidsinnvandringa kan vere for lokalsamfunn og kommune.

Ei side ved den rolla kommunane kan fylle er knytt til behov for å få det praktiske til å fungere, slik at arbeidsinnvandrane og bedriftene som skal følgje dei opp, har eit system å vende seg til. Her opplever enkelte kommunar også at dei kjem til kort: *Vi opplever at mange offentlege instansar har "sine system" og at arbeidsinnvandren vert offer for manglande samordning, det vere seg politi, NAV, skatt midt, kommune, med vidare.* For at samspelet mellom kommunane og dei nye innbyggjarane skal gi betre utbyte for begge partar, bør det også ligge eit potensiale for kommunane å tenkje meir aktivt rundt arbeidsinnvandringa på fleire felt, anten det gjeld plan- og utviklingsarbeid, integreringsarbeidet, informasjonsarbeidet og det å utvikle samarbeidet med andre offentlege etatar, bedrifter og frivillige organisasjonar.

Ei anna side er at det kan virke underleg at ikkje fleire kommunar har ein politikk som legg til rette for at arbeidsinnvandrane skal ønske å bli buande – all den tid mange av kommunane i landsdelen elles driv tilflyttingsarbeid for å trekkje til seg nye innbyggjarar. Dei rapportane rådmennene i mange av kommunane gir, kan tyde på at rekruttering og busetting av arbeidsinnvandrarar og innanlandske tilflyttarar er to ulike politikkområde. Den store betydinga innvandringa har i mange kommunar tilseier derimot at det ikkje burde vere slik.

REFERANSAR

- Alexander (2007): *Cities and labour immigration: comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv*. Aldershot: Ashgate.
- Béla Galgóczi, Janine Leschke and Andrew Watt (2012). *EU Labour Migration in Troubled Times. Skills Mismatch, Return and Policy Responses*. Aldershot: Ashgate.
- Båtevik, F. O., & Tangen, G. (2010). *Arbeidskraftbehov i Møre og Romsdal. Ei undersøking blant offentlege og private bedrifter hausten 2009*. Volda: Møreforskning Volda og Høgskulen i Volda.
- Båtevik, F. O., Yttredal, E. R., & Hanche-Olsen, M. S. (2013). *Kompetanse for ei kunnskapsintensiv framtid. Kva gjer marine og maritime arbeidsplassar i Møre og Romsdal attraktive for høgt utdanna arbeidskraft?*. Volda: Møreforskning Volda.
- Båtevik, F.O. og R. Tobro, (2011) Arbeidsmarknad – attraktivitet. Vi treng fleire kloke hovud, i *RISS*, 2011, 4-6.
- Båtevik, F. O. (2013). Population and settlements – long-term trends and current changes. In: Rusten, Grete, Pothoff, Kerstin & Sangolt, Linda. (eds.). *Norway: nature, industry and society*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Castles, S & Miller, M. J (2009). *The age of migration : international population movements in the modern world*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Dølvik, Jon Erik og Jon Horgen Friberg (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Norges Forskningsråd
- Eldring, L, Ødegård, A.M, Andersen, R. K., Bråten, M, Nergaard, K og Alsos, K (2011). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping*. Oslo: Fafo.
- Fosslund, T og Aure, M. (2011), *Når høyere utdanning ikke er nok: Integrasjon av høyt utdannede innvandrere på arbeidsmarkedet*. Sosiologisk tidsskrift: Årgang 19,131–152
- Friberg, J. H. (2012). The Stages of Migration. From Going Abroad to Settling Down: Post-Accession Polish Migrant Workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, **Volume 38**, **Issue 10**, 2012, pages 1589-1605
- Hanche-Olsen, M., Båtevik, F. O., Olsen, G. M., & Yttredal, E. R. (2011a). *Dei nye hendene : familieinnvandrere i helse- og omsorgssektoren*. Volda: Møreforskning Volda.
- Hanche-Olsen, M., Båtevik, F. O., Olsen, G. M., & Yttredal, E. R. (2011b). *Dei nye hendene – Offentlig sektor i møte med arbeidsinnvandrere*. Volda: Møreforskning Volda.
- Hansen, J. C og Selstad, T (1999). *Regional omstilling : strukturbestemt eller styrbar?* Oslo : Universitetsforlaget.
- IMDI (2009): *Arbeidsinnvandring. Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDI-rapport 1-2009. IMDI.
- Netteland, G. og Dralega, C.A. (2012) *Mot eit multikulturelt Sogn og Fjordane*. Sogndal: Vestlandsforskning.
- NOU 2011:14. *Betre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Departementenes servicesenter.
<http://www.regjeringen.no/pages/16634493/PDFS/NOU201120110014000DDDPDFS.pdf>

Stambøl, L. S (2013). Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå (2013). *Innvandrerne fordeling og sammensetning på kommunenivå*.

http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/136681?_ts=140e2a916f8

Søholt, S, Aasland, Aa, Onsager, Knut og G. M. Vestby (2012). *“Derfor blir vi her” – innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: NIBR.

Østby, L 2013. Innvandrernes regionale fordeling. Hvor i landet betyr EU-innvandringen mest?

Samfunnsspeilet, 5/2013, 20-26. http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/sfp/_attachment/157015?_ts=143715dfa88



MØREFORSKING

MØREFORSKING AS
Postboks 5075
NO-6021 Ålesund
TEL +47 70 11 16 00
epost@mfaa.no
www.moreforsk.no
NO 991 436 502



Høgskolen i Molde



HØGSKULEN I VOLDA



HØGSKOLEN
I ÅLESUND
