

# Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner

Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk



Forfattere:

**Knut Hidle**

**Arild Vangstad**

FoU-rapport nr. 3/2008

# **Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner**

**Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og  
innspill til metodikk**

Knut Hidle

Arild Vangstad

Tittel Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk.

Forfattere Knut Hidle og Arild Vangstad

Rapport Prosjektrapport nr. 3/2008

ISBN-nummer 82-7602-117-2

ISSN-nummer

Trykkeri Edgar Høgfeldt, 4626 Kristiansand

Pris

#### Bestillingsinformasjon

Utgiver Agderforskning  
Serviceboks 415,  
N-4604 Kristiansand

Telefon 48 01 05 20  
Telefaks 38 14 22 01  
E-post [post@agderforskning.no](mailto:post@agderforskning.no)

Hjemmeside <http://www.agderforskning.no>

## Forord

Årlig bosettes det opptil flere tusen flyktninger i Norge. Forvaltningsmessig består bosettingsarbeidet grovt sett av to deler. Den ene delen består av årlige anmodninger til kommunene om å bosette flyktninger. I Norge er det en frivillig sak for kommunene om disse vil bosette flyktninger. Den andre delen av bosettingsarbeidet består i å bosette enkeltflyktninger i en kommune. I 2007 bosatte IMDi 3826 flyktninger. De aller fleste flyktningene bosetter seg med hjelp fra Staten. Et mål i forvaltningen med bosettingsarbeidet er at flyktningene skal bosettes raskt etter vedtak om opphold, og at bosettingen skal lede til arbeid og økonomisk selvhjulpenhet. I denne rapporten har vi på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) undersøkt nærmere hvordan bosettingsarbeidet kan bidra til at flere flyktninger kommer i arbeid. Vi drøfter hvilke betingelser som kan tenkes må være tilstede og hvordan dette eventuelt utfordrer gjeldende forvaltningspraksis. Vi har lagt stor vekt på å forankre våre analyser i dagens forvaltningspraksis og dagens forvaltningsaktører. Dette er blant annet synlig i den måten vi har vektlagt analyse og beskrivelse av nettopp denne praksisen. Vi har lagt et kritisk perspektiv til grunn som vi håper kan stimulere til nye betraktningmåter og innsikter i hvordan bosettingsarbeidet kan funderes og praktiseres til beste for flyktningen i tiden fremover.

En rekke personer har bidratt med sin kompetanse og erfaring i dette arbeidet, og dermed muliggjort rapporten slik den i dag foreligger. Vi vil rette en særlig stor takk til alle de i IMDi, KS, NAV og i kommunene som har vært villige til å stille opp til intervjuer og samtaler med oss. Prosjektet har ellers hatt stor nytte av kritiske perspektiver fra og samtaler med prosjektets referansegruppe. En stor takk til Nina Gran (Kommunenes Sentralforbund), Henrik Hareide (IMDi Vest), Sølve Sætre (IMDi Vest), Ohene Aboagye (IMDi Vest) og Inger Nora Herlofsen (NAV). Hos Agderforskning er det Knut Hidle og Arild Vangstad som har stått for gjennomføringen og skrivingen av rapporten. En stor takk til Winfried Ellingsen ved Agderforskning som har vært kvalitetssikrer.

Knut Hidle  
Prosjektleder

## Innholdsfortegnelse

FORORD.....	I
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	I
TABELLOVERSIKT .....	III
FIGURLISTE .....	III
SAMMENDRAG .....	II
SUMMARY .....	IX
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Forsknings spørsmål og tilnærminger.....	1
1.2 Noen sentrale forestillinger og faktaforståelser i forvaltningen og i kunnskapsproduksjonen som et grunnlag for videre analyser ....	6
1.3 Metode og gjennomføring .....	7
2 BOSETTING AV FLYKTNINGER – TO PROSESSER .....	13
2.1 Anmodningsprosessen .....	13
2.2 Kobling mellom flyktning og kommune.....	14
3 KUNNSKAP, KRITERIER OG FORVALTNINGSPRAKSIS RELATERT TIL SYSSELSETTINGSPERSPEKTIVET.....	16
3.1 Perspektiver og kunnskap i anmodningsprosessen .....	16
3.2 Perspektiver og kunnskap i koblingen mellom flyktning og kommune (bosettingsprosessen) .....	31
3.3 Aktører i bosettingsarbeidet.....	45
3.4 Konklusjoner, forvaltningspraksis .....	47
4 ARBEID, KVALIFISERING OG MOBILITET .....	51
4.1 Er arbeid viktigste bosettingsfaktor? .....	52
4.2 Kvalifisering og introduksjonsprogrammets transformerende kraft.....	57
4.3 Mobilitetens mulighet og ambivalens.....	59
4.4 Sted og region – Mot en utvidet nettverksforståelse?.....	64
5 KAN DET PEKES UT SPESIELT FORDELAKTIGE STEDER OG REGIONER SOM SIKRER SYSSELSETTINGSPERSPEKTIVET? .....	69
5.1 Gjeldende forvaltningspraksis og samspillet med stedet .....	69
5.2 Hva kan aggregerte data fortelle oss? .....	81
6 HVA BØR EN METODIKK FOR MER ARBEIDSRETTET BOSETTING INNEHOLDE?.....	95
6.1 Er det særlige egenskaper ved kommunene og regionene som bør vektlegges .....	100
6.2 Er det særlige faktorer ved flyktningene som bør vektlegges? .....	103
6.3 Bør andre aktører enn dagens bidra i bosettingsarbeidet? .....	105
6.4 Krav til ny metodikk for forvaltningen – Endret forvaltningspraksis? .....	107

6.5	Oppsummering: Krav til metodikk for en forbedret kunnskapsbase .....	109
7	AVSLUTNING.....	111
	LITTERATURLISTE.....	114
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE, FORVALTNINGSPRAKSIS .....	119
	DEL I .....	119
	DEL II.....	120
	VEDLEGG 2: INTERVJUSKJEMA BRUKT I FLYKTNINGMOTTAK.....	121
	VEDLEGG 3: TABELLER TIL KAPITTEL 5.2 .....	127
	FOU INFORMASJON.....	129

## Tabelloversikt

Tabell 1: Næringsstruktur (2007). .....	88
Tabell 2: Aggregerede faktorer ved kommuner og ved flyktninger som fremmer sysselsetting. ....	93
Tabell 3: Kvalitativ og kvantitativ basert kunnskap i bosettingsprosessen. ....	97
Tabell 4: Korresponderende prototyper av kommuner og flyktninger. ....	99

## Figurliste

Figur 1: Forvaltningspraksis og forskerrolle.....	9
Figur 2: Andel med innvandrerbakgrunn (førstegangsinnvandrere) i prosent av den totale befolkning (2007). ....	83
Figur 3: Alle sysselsatte i prosent av befolkningen 16-74 år (2007). ....	84
Figur 4: Andel alle helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken. ....	85
Figur 5: Sysselsatte førstegangsinnvandrere i prosent av bosatte førstegangsinnvandrere. ....	85
Figur 6: Andel ledige førstegangsinnvandrere i prosent av bosatte førstegangsinnvandrere (16-74 år). ....	86
Figur 7: Andel ledige stillinger av befolkning 16-66 år (gjennomsnitt 2007). ....	89

## Sammendrag

I 2002 ble den nye bosettingsmodellen for flyktninger innført i Norge. Denne går i korthet ut på to ting. For det første skal kommunene anmodes om å ta i mot flyktninger. For kommunene er dette en frivillig sak. For det andre skal hver enkelt flyktning bosettes i en kommune som best mulig passer denne flyktningens bakgrunn, kompetanse og behov. Det har vært et mål at denne bosettingen skal være så arbeidsrettet som mulig. I denne sammenhengen vil det si at sysselsettingsperspektivet skal telle med både når kommuner anmodes om å ta i mot flyktninger, og det skal ha betydning for valg av kommune for den enkelte flyktning. Spørsmålet i denne studien er hvorvidt sysselsettingsperspektivet ivaretas i forvaltningspraksisen. Videre spør vi hva som kan ligge i et slikt sysselsettingsperspektiv og hvilke dimensjoner som vil kunne ha betydning om dette perspektivet skal ivaretas bedre enn i dag. Problemstillingene for prosjektet har således vært følgende:

1. Hvordan kan IMDi gjennom sitt bosettingsarbeid bidra til at flere flyktninger kommer i arbeid?
2. Hvilken type kunnskap er aktuell å ta i bruk om kommuner og om flyktningen om sysselsettingsperspektivet skal styrkes?
3. Hvilke egenskaper ved kommunene er det viktig å legge vekt på i bosettingsarbeidet om sysselsettingsperspektivet skal styrkes?
4. Kan det sies noe om hvilke typer arbeid som er aktuelt, og hvor dette finnes?

Den første problemstillingen er den overordnede i henhold til målsettingene for prosjektet og IMDi sin politikk på feltet. Den andre og tredje problemstillingen er nærmere operasjonaliseringer av den første. Her er det to elementer som ligger til grunn. For det første fokuseres det på kunnskap som forvaltningen bruker i bosettingsarbeidet og hvilke kriterier det arbeides etter i den praktiske gjennomføringen av politikken. Dette er kunnskap som dreier seg om flyktningen som skal bosettes og kunnskap om kommunen flyktningene skal bosettes i. For det andre fokuseres det på de mer strukturelle egenskapene og prosessene i kommunene. Denne problemstillingen betyr at det legges til grunn perspektiver som klarer å gripe fatt i særlig de sosiale mekanismene og de strukturelle egenskapene ved de ulike kommunene det er aktuelt å bo-

sette flyktninger i. Det fokuseres særlig på hvordan kommunene sammen med forvaltningen arbeider overfor flyktningene som bosettes. Det er anlagt et kritisk perspektiv på forvaltningspraksis, og på fundamentet og logikken som dette hviler på. Videre tas det utgangspunkt i kommunene som sosio-romlige og materielle kontekster. Disse kontekstene beskrives og drøftes opp mot sysselsettingsperspektivet. Det er en målsetting at prosjektet skal vise hvilke kunnskapsgrunnlag som i dag er gjeldende i forvaltningspraksisen, og hva som eventuelt bør inn som tillegg om sysselsettingsperspektivet skal ivaretas bedre enn i dag. Rapporten består hovedsakelig av tre analytiske deler. For det første består rapporten av en analyse av forvaltningspraksisen i henholdsvis anmodningsprosessen og bosettingsprosessen (kap. 3 og delvis kap. 5). For det andre er enkelte tema fra disse analysene trukket ut og diskutert nærmere (kap 4 og delvis kap. 5). For det tredje diskuterer vi innspill og anbefalinger til en metodikk som kan være med på å styrke sysselsettingsperspektivet i forhold til dagens forvaltningspraksis (kap. 6).

Diskusjonene av forvaltningspraksisen viser at det er uklarheter omkring hva et sysselsettingsperspektiv vil innebære, og at et slikt perspektiv antakelig ikke er strukturerende for gjeldende praksis. Det er snarere en pragmatikk som gjelder, særlig med tanke på å tilfredstille 6-månedersregelen som går ut på at det ikke skal ta mer enn 6 måneder fra vedtak om opphold for en flyktning, til bosettingskommune er bestemt.

*Anmodningsprosessen* preges i stor grad av denne pragmatikken og kommunenes frivillighet. Måltallene fra Nasjonalt Utvalg sier hvor mange som skal bosettes hvert år, og forvaltningens oppgave er å fordele disse fylkesvis og kommunevis. Utfordringen ligger i det å klare å skaffe til veie nok plasser. Her er forvaltningen relativt pragmatisk uten særlig fokus på faste kriterier, i alle fall sett i lys av sysselsettingsperspektivet. Likevel, det er en betydelig diskusjon, og det er noen større føringer som ligger i denne prosessen som på mange måter strukturerer praksisen. Følgende dimensjoner er viktige:

- Muligheten for arbeid.
- Forvaltningens erfaring med kommunene.
- Holdninger i kommunene.
- Kunnskap om arbeidsmarked og næringsstruktur.

- Kjennskap til at kommunene arbeider i governance-strukturer.
- De praktiske sidene som for eksempel tilgang til.
- På generelt grunnlag kan vi si at det i anmodningsprosessen vurderes slik at lokal kunnskap er viktigere og mer nyttig enn den generelle og abstrakte statistiske kunnskapen.
- Stor grad av sekundærflytting sees av forvaltningen som et problem..
- Diskusjonen om Oslo sin rolle er ikke avsluttet.

Sysselsettingsperspektivet blir et komplekst spørsmål i anmodningsprosessen, og det er vanskelig å skulle peke ut noen enkeltfaktorer. Et foreløpig svar på spørsmålet om sysselsettingsperspektivets betydning er at sysselsetting ikke er et fremtredende strukturerende prinsipp i anmodningsprosessen. Men den økende vekt på gode kvalifiseringsprogrammer og lokal kompetanse som kriterium i denne delen av forvaltningspraksisen kan sies å ivareta sysselsettingsperspektivet i et mer langsiktig løp.

I likhet med anmodningsprosessen preges også *bosettingsprosessen* av pragmatikk. I dag er det vanligvis ikke mangel på plasser i kommunene, men mangel på boliger som er ett av de største problemene. Vi kan tenke oss at i en nedgangskonjunktur kombinert med økt antall flyktninger kan mangel på plasser i kommunene også bli et problem. I dag bosettes derfor flyktninger i stor grad der hvor det er praktisk mulig, nemlig der det er boliger. I tillegg skal hensynet til seks-månedersregelen veies opp mot hensynet til kompetanse, bakgrunn og bostedsvalg hos flyktningen. Vi har ingen data som sier oss at det i de fleste bosettingssakene egentlig foretas slike avveininger, men erfaringen til bosetterne sier oss at avveiningene ligger der som et potensielt og i noen tilfeller aktuelt strukturerende prinsipp for forvaltningen.

Hva en arbeidsrettet bosetting vil innebære er det i dag usikkerhet om i forvaltningen, og dermed også hva som skal til for at sysselsettingsperspektivet skal ivaretas bedre enn i dag. Få av bosetterne sier at dette er et viktig kriterium i valg av kommuner. Noen aktører påpeker at det ensidige fokuset på arbeidsrettet bosetting preges av en gammeldags holdning, og andre påpeker det umulige i å bosette etter et slikt kriterium fordi det er så komplekst å bosette flyktninger. Det er svært mange faktorer som spiller inn som det ikke er mulig å ha kontroll på. Kunnskapsgrunnlaget er således preget av bosetternes

lokalkunnskap og kjennskap til de ulike kommunene. Dette kunnskapsgrunnlaget utvikles gjennom nære relasjoner og hyppig kontakt med kommunene og med mottakene, snarere enn preget av abstrahert og aggregert kunnskap. Det er kunnskapen fra denne nære kontakten med kommunene som i stor grad anvendes.

Det er likevel noen sentrale elementer som inngår i denne kunnskapen, og som har en betydning når flyktninger skal bosettes. Kommunenes plassering langs sentrum-periferi dimensjonen er ett slikt moment. Det er i forvaltningen en stor vilje til å styre hvor flyktningene skal bo, ikke minst for å avlaste kommunene. Det er slik i dag at flere ønsker å bo i sentrale strøk enn i perifere kommuner. Når disse ønskene er tilstrekkelig begrunnede blir de vanligvis tatt til følge. Problemet i denne sammenhengen er likevel forvaltningens ønske om å bosette i flere kommuner enn i bykommunene, kombinert med ønsket om å redusere sekundærflytting. Mulighet for arbeid er sammen med introduksjonsprogrammets innhold og organisering også svært viktige elementer i bosettingsprosessen. Forvaltningen har stor tro på introduksjonsprogrammets mulighet til å kvalifisere flyktningene, og det er en tendens i forvaltningspraksisen i retning av å tenke kvalifiseringsrettet bosetting, snarere enn arbeidsrettet bosetting. I dette bildet spiller forvaltningens inntrykk av hvilket nivå og hvilken eventuell spesialisering den lokale kompetansen representerer inn for valg av bosted i de enkelte tilfellene. Ellers vektlegges levedyktige nasjonalistetsgrupper som et viktig element for en bedre integrering i lokalsamfunnet.

Arbeid og kvalifisering er to tema som henger sammen og som er viktige dimensjoner i forvaltningspraksisen. I dag er det en dreining i forvaltningspraksisen i retning av å tenke kvalifisering framfor arbeid som bosettingskriterier. Perspektivet rundt kvalifisering som tas til orde for i forvaltningsapparatet anser vi som viktig om målet rundt den arbeidsrettede bosettingen skal få et relevant innhold. Ut fra vårt perspektiv betyr det at et ensidig kunnskapsgrunnlag med fokus på arbeid i seg selv, i form av for eksempel arbeidsmarked og næringsstruktur som kriterier for bosetting, fort vil komme til kort. Dette har aktørene i forvaltningen langt på veg også sett, og ikke minst skyldes dette introduksjonsprogrammets store betydning for bosettingen. Det betyr likevel ikke at disse faktorene er uviktige. Det viktigste er måten slike faktorer inngår i et samspill med introduksjonsordningen og

kvalifiseringsprogrammene. Tre dimensjoner ser vi som særlig viktige innenfor en slik strategi og et slikt kunnskapsgrunnlag:

- Eksistens av governance-strukturer med betydning for sosiale nettverk.
- Mobilitet.
- Regionstenkning.

Med governancestrukturer mener vi forpliktende samarbeid mellom ulike private og offentlige instanser. I denne sammenhengen er det særlig aktuelt med nært samarbeid mellom næringsliv/bedrifter og kvalifiseringsprogrammene/introduksjonsprogrammene. I de ulike case-kommunene som er valgt ut i dette prosjektet ser vi betydningen av nettopp slike strukturer for ivaretagelse av sysselsettingsperspektivet. Med mobilitet mener vi fysisk og sosial mobilitet hvor nettverk tas i bruk og er en del av jobb- og kvalifiseringsstrategier. Slike nettverk er ikke alltid geografisk avgrenset, men kan strekke seg på tvers av romlige kategorier som for eksempel kommuner. Dette aktualiserer en regiontenkning hvor bosettingskommunenes strategier i forhold til arbeid og kvalifisering ikke begrenses av det som er innenfor kommunens grenser. Videre aktualiserer en slik tenkning at flyktningenes nettverk aktivt tas i bruk og videreutvikles i en kontekst hvor kommunegrenser ikke utgjør hindre. Mobilitet blir dermed et tilbakevendende tema, og hvor sekundærflytting snarere bør sees som muligheter enn som problem.

I tillegg til disse tre generelle dimensjonene som også gjør seg gjeldende i lokale kontekster, er blant annet følgende forhold ved kommunene av betydning for en styrking av sysselsettingsperspektivet:

- Holdninger.
- Evne og vilje til å tenke kvalifisering ut over det lokale arbeidsmarkedes behov.
- Variert næringsstruktur, da særlig med høy andel av servicenæring, industri og tjenesteyting.
- Evnen til og strukturer som legger til rette for utvikling av det vi har kalt ”weak ties”.

- Høy andel ikke-vestlige innvandrere av befolkningen kombinert med høy sysselsettingsfrekvens for samme gruppe.
- God infrastruktur som barnehager, kultur og idrett.
- Arbeidsrettede introduksjonsprogram.

Det er imidlertid ingen entydig konklusjon i rapporten som går i retning av at noen typer kommuner er klart bedre i forhold til målet om arbeidsrettet bosetting enn andre. Det er snarere snakk om visse type egenskaper og prosesser som sammen kan virke styrkende eller svekkende i forhold til et slikt mål. Flyktningsgruppen er så mangfoldig at den også krever diversitet i valg av kommuner. Våre utvalgte casekommuner kan alle karakteriseres som vellykkede med hensyn til bosetting av flyktninger, men er svært forskjellige langs strukturelle variabler som næringsstruktur, demografi og sentralitet. Felles er likevel en kvalitativt sett aktiv politikk på feltet som involverer flere etater og bedrifter.

Rapportens analyser leder fram til anbefalinger av hva en metodikk for en mer arbeidsrettet bosetting bør og kan inneholde. Skillet mellom den kvalitativt baserte kunnskapen og den kvantitativt baserte kunnskapen vektlegges. I dag arbeides det aktivt i forvaltningen overfor kommunene, og den hyppige kontakten mellom kommune og IMDi sine regionkontorer er en svært viktig kunnskapskilde i bosettingsarbeidet. Denne nære kontakten anbefales det i rapporten videreutvikles, og om mulig systematiseres ytterligere. Videre er det anbefalinger som angår egenskaper ved kommunene og regionene som bør vektlegges, egenskaper ved flyktingene, anbefalinger hva gjelder bruk av andre og flere aktører i bosettingsarbeidet og generelt krav til metodikken, og i hvilken grad dette utfordrer dagens forvaltningspraksis. Følgende dimensjoner er her tatt opp:

- Tenke mer region, og vurdere dagens territorielle strukturering av forvaltningspraksisen.
- Utvikle/videreutvikle governancestrukturer på feltet.
- Vurdere det eksisterende synet på sekundærflytting og mobilitet, samt en sterkere forståelse av nettverkens betydning.
- Vurdere praktiseringen av 6-månedersregelen.

- Intervjuene i mottak bør profesjonaliseres ved et mer kvalitativt fokus og et dialogbasert preg.
- Kunnskapen bør ha et regionalt og et lokalt fokus.
- Lokale/regionale holdninger, gjerne knyttet til bransjer, sektorer og næringer.
- Kunnskap om lokale/regionale governancestrukturer.
- Bedre og mer systematisk kvalitativ kunnskap om kommunene og lokale/regionale prosesser og arbeidsmåter.
- Intervjuene i mottak – fra kartlegging til dialog.
- Oversikt over de ulike introduksjonsprogrammernes struktur, kvalitet og prioriteringer/spesialiteter.
- Vurdere betydningen av mobilitet:
  - For kvalifisering.
  - For karriereløp.
  - For arbeid.
  - For trivsel.
- Sekundærflyttingens kvalitative sider.
- En mer systematisk bruk av utvalgte kvantitative data vedrørende arbeidsmarked, næringsstruktur og etnisk sammensetning.

## **Summary**

In 2002 the new model for settlement of refugees was implemented in Norway. This model may in short be summed up as follows: Firstly the municipalities are requested to receive refugees. This is a voluntary task for the municipalities. Secondly every refugee is to be settled in a municipality that is well suited to this refugee's background, skills and needs. It has been a goal that the settlement is to be as work oriented as possible. In this context this means that the perspective of employment is to be considered both when the municipalities are requested to receive refugees and in the choice of municipality for the specific refugee. The question in this study is whether the perspective of employment is maintained/ensured in the practical administration management, as well as what is to be understood by this perspective, what dimensions will be of importance if this perspective is to be ensured better than it is today. The research questions for the project have been as follows:

- 1) How can IMDi through its settlement work contribute to more refugees in employment/work?
- 2) What kind of knowledge has to be used about municipalities and about the refugee if the perspective of employment is to be strengthened?
- 3) What sides of the municipalities have to be weighted in the settlement work if the perspective of employment is to be strengthened?
- 4) Is it possible to say anything about what kind of jobs that are needed and where they are to be found?

The discussions on the administration management's practice show that it is unclear what a perspective of employment will imply, and that such a perspective most likely is not a structuring force for the current practice. It is rather pragmatics that are leading, especially when wanting to full fill the rule that says it is not to be more than 6 months from decision of residence for a refugee until the municipality of settlement is set.

The process of requesting is in a large degree marked by this pragmatics and the fact that the municipalities are to volontaire. The figures from *Nasjonalt utvalg* say how many are to be settled every year, and the administration's job is to hand these by municipality and county. The challenge is to be able to find enough places. In this matter the administration is relatively pragmatic without much focus on set criteria, at least in the light of settlement perspective. The following dimensions are important:

- The possibility for work/employment.
- The directorate (*forvaltningen*) 's experience with the municipalities.
- Attitudes in the municipalities.
- Knowledge of work possibilities and business structures.
- Knowledge of the municipalities work in governance-structures.
- The practical sides i.e. access.
- Generally it is possible to say that local knowledge is more important and more useful than the general and abstract statistical knowledge.
- A large degree of secondary migration is looked upon as a problem by the directorate (*forvaltningen*).
- The discussion about the role of Oslo is still not finalised.

As in the process of request, also the process of settlement is marked by pragmatics. Today it is usually not lack of places in the municipalities that is the problem, but lack of housing that is one of the worst problems. We may foresee that in a time of downward economic trend combined with an increasing number of refugees also lack of places in the municipalities might prove to be a problem. In addition the consideration to the six-months-rule has to be weighed against the consideration to competence, background and choice of place of the refugee.

The analysis of the report leads to recommendations of what a more work oriented method should include. The division between the qualitatively based knowledge and the quantitatively based knowledge is weighted. Today it is worked actively in the directorate towards the mu-

municipalities and the constant contact between the municipalities and the directorate is a very important source of knowledge. The close connection is in the report recommended to be further developed and strengthened. The following dimensions are illuminated:

- Highlight region, and evaluate today's territorial structuration of the practice of the directorate (forvaltningspraksis).
- Further development of governance-structures in this field.
- Evaluate the existing view on secondary migration and mobility, as well as a stronger understanding of the importance of new work.
- Evaluate the practice of the six- months –rule.
- Professionalise the interviews in the reception centres by using a more qualitative focus and dialogue.
  - Interviews in reception centres – from mapping to dialog.
- Knowledge should have a regional and a local focus.
- Local/regional attitudes, connected to businesses.
- Knowledge of local/regional governance-structures.
- Better and more systematic qualitative knowledge of the municipalities and local/regional processes and work methods.
- Overview over the structures of the different introduction programmes, as well as their quality, priorities/specialities.
- Evaluate the importance of mobility:
  - For being qualified.
  - For career span.
  - For work.
  - For happiness and well being.
- The qualitative sides of secondary migration.
- A more systematic use of especially chosen qualitative data concerning job market, business structure and ethnic mix.

## 1 Innledning

Bosetting av flyktninger fra mottak har i mange år vært en viktig oppgave til norske innvandringsmyndigheter. I 2007 bosatte IMDi 3826 personer. Det har lenge vært et definert problem at mange blir sittende for lenge i mottak før bosettingskommune er funnet. Det har derfor vært et overordnet mål for IMDi å redusere denne ventetiden, og nå er målsettingen at alle innen 6 måneder etter vedtak om oppholdstillatelse skal bosettes.<sup>1</sup> I 2006 klarte IMDi å redusere denne ventetiden til gjennomsnittlig noe over 4 måneder, og i 2007 til 3 måneder. I bosettingsarbeidet har det videre vært et mål at bosatte raskt skal ”bidra i arbeidslivet og ellers i samfunnet”, som det heter.<sup>2</sup> Det er også ønskelig at bosettingsarbeidet skal innrettes slik at uønsket sekundærflytting unngås.<sup>3</sup> Bakgrunnen for FoU-prosjektet som denne rapporten legger fram er målsettingen om at bosatte flyktninger raskest mulig skal komme ut i arbeid. I forhold til dagens praksis betyr dette en styrking av sysselsettingsperspektivet i bosettingsarbeidet, da det ligger et inntrykk i forvaltningen av at sysselsetting ikke har vært godt nok ivaretatt. Dette FoU-prosjektet skal undersøke forutsetningene for en mer arbeidsrettet bosetting ved å gi innspill til en metodikk for styrking av en slik bosetting. I dette første kapitlet gjør vi rede for problemstillingene for prosjektet, metodikken som er valgt, og vi drøfter noen sentrale forestillinger og strategier vi mener er viktige å klarlegge og som ser ut til å ligge til grunn i forvaltningen og i kunnskapsmiljøene omkring forholdet mellom arbeid og bosetting av innvandrere.

### 1.1 Forskningsspørsmål og tilnærminger

Det er særlig to formål som er sentrale i dette FoU-prosjektet:

- Frambringe kunnskap om hvordan sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt i bosetting av flyktninger i Norge i dag.
- Komme med innspill til hvordan bosettingen kan fremme sysselsetting gjennom kobling mellom flyktning og kommune.

---

<sup>1</sup> Busettingsstrategi 2007. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Notat 09.02.2007

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

Målsettingen med prosjektet er å beskrive og analysere den kunnskap som i dagens forvaltningspraksis anvendes for med det å si noe om hvordan sysselsettingsperspektivet ivaretas. Videre er det en målsetting at undersøkelsene skal frembringe innspill til en metodikk til hvordan sysselsetting kan fremmes blant bosatte flyktninger ved å koble flyktning og kommune. I disse målsettingene ligger det altså en tro på at det er viktig å finne ut av de prosessene som virker mellom flyktning og en sosioromlig kontekst som en kommune er. De sentrale problemstillingene i prosjektet er derfor følgende:

1. Hvordan kan IMDi gjennom sitt bosettingsarbeid bidra til at flere flyktninger kommer i arbeid?
2. Hvilken type kunnskap er aktuell å ta i bruk om kommuner og om flyktningen om sysselsettingsperspektivet skal styrkes?
3. Hvilke egenskaper ved kommunene er det viktig å legge vekt på i bosettingsarbeidet om sysselsettingsperspektivet skal styrkes?
4. Kan det sies noe om hvilke typer arbeid som er aktuelt, og hvor dette finnes?

Den første problemstillingen er den overordnede i henhold til målsettingene for prosjektet og IMDi sin politikk på feltet. Den andre og tredje problemstillingen er nærmere operasjonaliseringer av den første. Her er det to elementer som ligger til grunn. For det første fokuseres det på kunnskap som forvaltningen bruker i bosettingsarbeidet og hvilke kriterier det arbeides etter i den praktiske gjennomføringen av politikken. Dette er kunnskap som dreier seg om flyktningen som skal bosettes og kunnskap om kommunen flyktningene skal bosettes i. For det andre fokuseres det på de mer strukturelle egenskapene og prosessene i kommunene. Denne problemstillingen betyr at det legges til grunn perspektiver som klarer å gripe fatt i særlig de sosiale mekanismene og de strukturelle egenskapene ved de ulike kommunene det er aktuelt å bosette flyktninger i, og særlig hvordan disse sammen med forvaltningen arbeider overfor flyktningene som bosettes.

Foruten de mer strukturelle og materielle rammene knyttet til arbeidsmarked, næringsliv, kompetansemiljø rundt flyktningen, boliger og introduksjonsprogrammet som det er helt naturlig å drøfte nærmere betydningen av, så er en sentral teoretisk ramme rundt prosjektet det vi kan forstå som kommunen som en sosioromlig størrelse. Ulike aktører bidrar til å opprettholde eller

endre denne gjennom sine handlinger. Stedene tas i bruk av de involverte aktørene, enten dette er flyktningen, byråkratene, utdanningsinstitusjoner eller næringsaktører som skal ansette flyktningen. Hvordan disse aktørene handler og hvilke nettverk disse har er derfor vesentlig for hva slags forhold som etter hvert opparbeides og hvilken mening stedet tilegnes.<sup>4</sup> Et stikkord her er enkelt sagt sosiale nettverk. Innenfor innovasjonsstudier og i studier av regional utvikling vektlegges nettopp relasjonsutvikling mellom ulike aktører for å forstå innovasjons- og omstillingsprosesser, og svært ofte vektlegges det aktørenes mer eller mindre samlokalisering som en av betingelsene for å utvikle slike relasjoner.<sup>5</sup> Også innenfor den delen av migrasjonsforskningen som har tatt for seg studier av innvandrere sitt forhold til arbeidsmarkedet har slike tilnærminger vært tatt i bruk. Colic-Peisker og Tilbury (2007) diskuterer for eksempel det de kaller integrering inn i det australske arbeidsmarkedet, og drøfter hvordan ulike grupper av folk som er *synlig annerledes* møter dette markedet. I sin studie drøfter de to teoretiske tilnærminger, den neo-klassiske og den kritiske. Den neo-klassiske tilnærming baserer seg på markedsteori, og at dette markedet ikke tar hensyn til etnisitet og annerledeshet, men er basert på ønsket om kun å maksimere profitt. Har du kompetansen og egenskapene markedet etterspør, så får du jobb, hvis ikke får du ikke jobb. Denne tilnærmingen, sammen med den såkalte *human kapital tilnærmingen*, har blitt kritisert for ikke å ta hensyn til fordommer og mer strukturell diskriminering (ibid.). Den andre tilnærmingen, den kritiske, ser diskriminering som en gjennomgående egenskap ved all sosio-økonomisk interaksjon, og fokuserer på migrantenes plassering på bunnen av arbeidsmarkedet (ibid.). Når migranter rekrutteres inn i arbeidslivet er det fordi de representerer en arbeidskraftreserve som tas i bruk når knappheten på arbeidskraft melder seg for å holde lønningene nede (ibid.). Ut fra et empirisk ståsted konkluderer Colic-Peisker og Tilbury (ibid.) med at det neo-liberale argument innenfor den neo-klassiske tilnærmingen blir for enkelt, og at etnisitet og annerledeshet har en betydelig innvirkning på innvandreres sysselsettingsgrad. Videre argumenterer de med at fravær av kompetanse om lokale regler og etikette, og av det Granovetter (1983) kaller ”weak ties” med folk utenfor deres etniske tilhørighet, klart bidrar negativt i flyktingenes muligheter på arbeidsmarkedet. Det argumenteres med at fravær av deltakel-

---

<sup>4</sup> Werlen (1993).

<sup>5</sup> Crevoisier (2004), Fløysand og Sjøholt (2007)

se i såkalte "bridging networks" ofte er gjeldende i mer konforme kontekster hvor majoriteten besitter definisjonsmakten, og at ekskluderingen fra disse i stor grad er basert på etnisitet (Colic-Peisker og Tilbury 2006).

Tilnærmingene over som fokuserer på nettverk og lokale relasjoner mellom ulike aktører er viktige i denne studien. En instrumentell konklusjon, om målet er at flest mulig av flyktningene skal inn i arbeid, kan være at utvikling av såkalte "weak ties" og "bridging networks" er viktig å få utviklet. I arbeidet med å velge ut kommuner blir da spørsmålet hvor slike relasjoner best kan eller er utviklet. Tilnærmingene som fokuserer på dette tar utgangspunkt i en forståelse av samlokalisering i lokalsamfunn, og at disse mekanismene utspiller seg i det lokale, og selvsagt gjør det det, og dermed er det også særlig aktuelt å fokusere på dette i en sammenheng hvor flyktninger skal bosettes i en kommune hvor det blir viktig å kunne operere innenfor et lokalt arbeidsmarked. Det spesielle i arbeidet med å bosette flyktninger fra mottak er likevel at såkalte *weak ties* og *bridging networks* også er aktuelt overfor andre aktører enn kun mellom majoritet og minoritet, mellom flyktning og et eventuelt lokalsamfunn. I og med at det offentlige, representert med blant annet IMDi og kommunene, er så viktige aktører har vi å gjøre med et komplekst bilde av typer sosiale nettverk, og dermed også ulike typer relasjoner. Det er i et slikt perspektiv vi kan forstå dette FoU-prosjektets fokus på forvaltningspraksis. I vårt tilfelle vil det si hvordan forvaltningen, flyktningen og arbeidslivet forholder seg til hverandre og inngår relasjoner. Når det først og fremst er forvaltningen som her står i fokus, så er det fordi det er dennes situasjonsforståelse og praksis som legger føringer for hvordan dette arbeidet skal utføres. Hvordan tenkes det, og hvordan det eventuelt bør tenkes er derfor aktuelle spørsmål å stille.

En sentralt teoretisk dimensjon i denne sammenhengen kan knyttes til begrepet *governance*. Dette er et begrep som i hovedsak henspiller på styring gjennom nettverk. Norman (2007) diskuterer begrepet og fenomenet i lys av tilnærminger til demokrati og regional utvikling, og antar at *governance*-fenomenet er et fragmentert og ofte vanskelig fenomen å definere presist. Det snakkes gjerne om *governance*-nettverk, og om vi skal definere dette, så viser Norman at disse gjerne inneholder følgende elementer:

- Det dreier seg om å fatte beslutninger, koordinere og å styre gjennom nettverk.
- Nettverket forutsetter at aktører er knyttet sammen ved sosiale relasjoner der tettheten mellom deltakerne er stor nok til at det er direkte eller indirekte bånd mellom alle. Flat struktur der ingen enkelt aktør dominerer nettverket.
- Det forekommer informasjonsutveksling og refleksjon over egen praksis med det resultat at arbeidet mot felles mål også endrer deltakernes selvoppfattelse og forståelsesrammer gjennom læring og utvikling.
- Nettverksaktørene er i noen grad avhengige av hverandre for å realisere felles mål. Slike nettverk forutsettes å ha en relasjon til offentlige myndigheter, men ikke være direkte styrt av disse.
- Det er en bredde av involverte aktører, og at disse kommer fra mer enn én type institusjon, aktørgruppe eller sektor. Et slikt nettverk kan representere offentlig-offentlig samarbeid, offentlig-privat samarbeid og privat-privat samarbeid.
- For at et nettverk skal kunne fungere over tid forutsettes det at det eksisterer en eller flere samlende faktorer slik som tillit, felles identitet, felles referanserammer, felles forståelse av maktrelasjoner, forståelse av spilleregler osv.

I denne studien er det ikke ressurser til å gå inn i de nettverk og relasjoner vi måtte berøre og undersøke eksistensen av eller betingelsene for eksistensen av punktene over. Det vi derimot gjør er å legge til grunn en forståelse av at slike strukturer er viktige i arbeidet med bosetting av flyktninger fordi så mange ulike typer aktører kan og kanskje også bør involveres i dette arbeidet. Innspill til en metodikk for å forbedre sysselsettingsperspektivet vil kunne inneholde elementer av nettopp dette. Governancebegrepet er også nyttig når vi skal legge an en bedre forståelse av hvordan forvaltningspraksisen på feltet virker, og hvilken type kunnskapsproduksjon som iverksettes og brukes.

## 1.2 Noen sentrale forestillinger og faktaforståelser i forvaltningen og i kunnskapsproduksjonen som et grunnlag for videre analyser

I et europeisk perspektiv er det stor variasjon i hvordan *integreringsbegrepet* forstås og praktiseres i de ulike lands politikk på feltet, og disse forståelsene kan på mange måter sorteres langs ulike ideologiske skillelinjer (Joppke 2007). Nasjonale forskjeller i hvordan integreringsspørsmålet håndteres har altså ikke forsvunnet i Vest-Europa, snarere ser det ut til at slike forskjeller ligger innenfor *nasjonale* modeller og filosofier for integrering (ibid.).

Den norske bosettingspolitikken av flyktninger, og på mange måter også kunnskapsgrunnlaget som anvendes i forvaltningspraksisen, hviler i stor grad på noen forestillinger hvor *integrering* og *arbeid* kobles sammen. Kunnskapsgrunnlaget for dette er undersøkelser som viser at arbeidsmarkedet trolig er den viktigste arenaen for integrasjon av flyktninger og innvandrere. Fortsatt er ledigheten blant innvandrere høyere enn for befolkningen ellers, men det er et økende antall sysselsatte innvandrere, noe som gir reduksjon i antall ledige innvandrere. Ved å studere botid og sysselsettingsrate blant innvandrere finnes det en markant økning i sysselsettingen blant de med mer enn fire års botid. Med andre ord ser de fire første årene ut til å være en viktig etableringsfase for nyankomne innvandrere og da spesielt de ikke-vestlige. Dette gir høy oppmerksomhet mot den bosettings- og arbeidsmulighet som kan tilbyes i den enkelte kommune og region. Alt tyder på, ut fra dette kunnskapsgrunnlaget, at svarene på en mer arbeidsrettet bosetting er å ta utgangspunkt i de ordinære mekanismer som finnes i dagens arbeidsmarked og deretter gjøre lokale tilpasninger i den enkelte kommune og region utover dette.

Dette innebærer at kvalifisering av innvandrere i samspill med offentlig og privat næringsliv, inkludert språkopplæring, vil være mye av nøkkelen til arbeid. Dette er også stikkord i Introduksjonsprogrammene. For en kommune og region vil det være like viktig å være oppmerksom på hva den enkelte innvandrere har av samlet kompetanse. Foruten kultur- og språkferdigheter kan innvandrere ha en faglig bakgrunn som kan bidra til å øke mangfoldet i et norsk arbeidsliv, som i økt grad orienterer seg internasjonalt.

Gitt kvalifisering av innvandrere kombinert med språkopplæring vil vi stå ovenfor tilbud av arbeidskraft på den ene siden opp mot etterspørsel etter arbeidskraft på den andre siden. Vi finner et mønster i de yrkesvalg innvandrene prioriterer og det vil derfor være av betydning at dette korresponderer med etterspørselen av arbeidskraft i den enkelte region. Av denne grunn kan det være aktuelt å benytte arbeidsplasser/næringsstruktur som et av flere kriterier ved valg av kommune i tillegg til gode kvalifiseringsprogrammer i samspill med bedriftene.

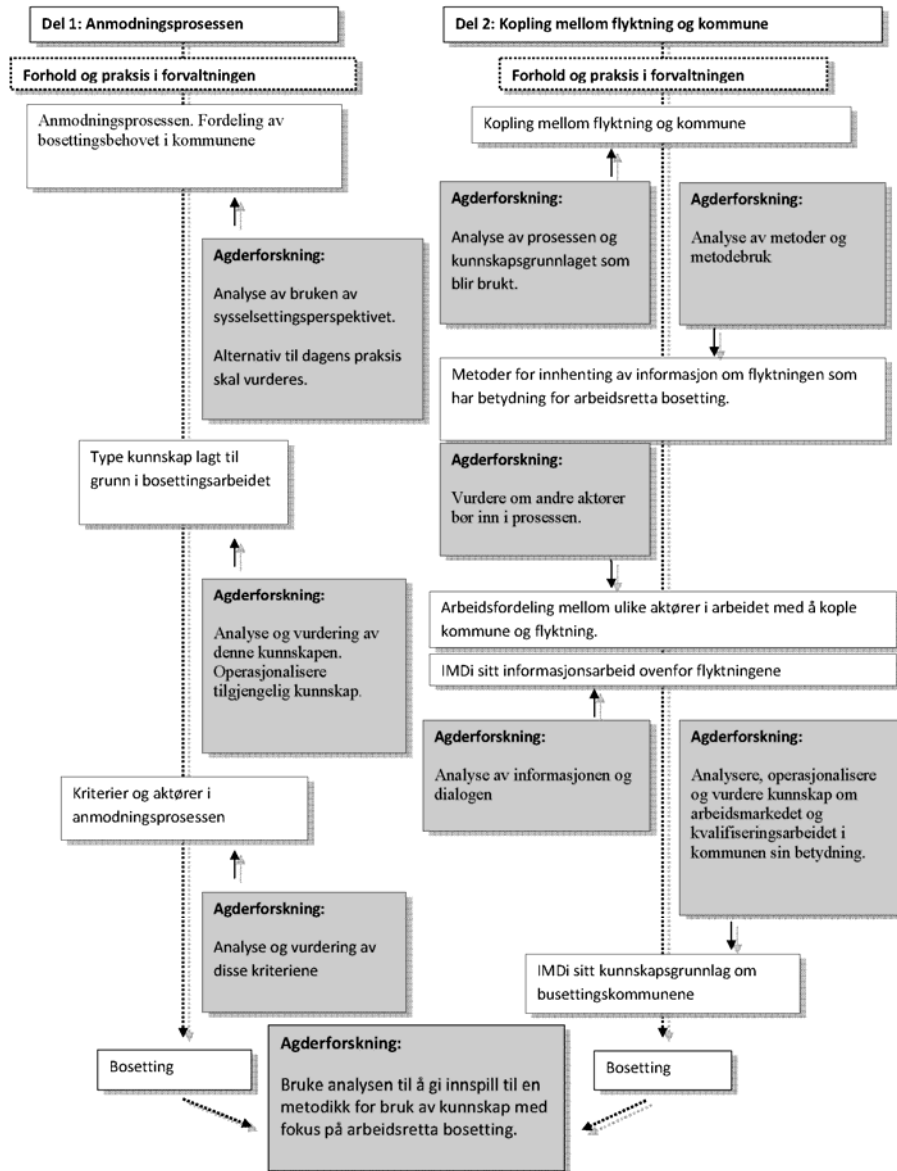
En sentral forestilling i forvaltningen, og et premiss i den nye bosettingsmodellen for flyktninger som ble iverksatt i 2002, er at sekundærflytting kan bli et problem for mottakskommuner, og at sekundærflytting bør reduseres. Argumentet her bygger blant annet på at det finnes i dag steder sekundærflytting for en stor del til Oslo uten at den enkelte nødvendigvis er økonomisk selvhjulpel. I denne sammenhengen legges det opp til bekymring når statistikken viser at ledigheten blant innvandrere er større i Oslo enn på mindre steder i Norge. Tendensen er imidlertid at med utgangspunkt i 1. gangs bosetting er det mindre utflytting nå enn for 5 år siden. Noe av dette kan skyldes Introduksjonsprogrammene som sikrer noe mer permanent tilstedeværelse eller forskyver flyttingen. Sekundærflyttingens problematisering er en sentral forestilling i forvaltningen som vi i denne studien vil drøfte nærmere. I denne rapporten diskuterer vi ikke integreringsbegrepet og ulike forståelser og praktiseringer av dette. I stedet er analysene snarere begrenset til å fokusere på bosetting av flyktninger, kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for forvaltningspraksisen og med hvilke perspektiver dette gjøres, og eventuelt kan gjøres, for å ivareta sysselsettingsperspektivet.

### **1.3 Metode og gjennomføring**

Arbeidet med å bosette flyktninger i Norge består av to prosesser som vil bli redegjort for senere. Men kortfattet går den ene prosessen ut på å anmode kommunene om å ta i mot flyktninger, og den andre prosessen går ut på å koble flyktning og kommune, altså bosetting av den enkelte flyktning. Denne todelingen har også strukturert dette prosjektets empiriske del, slik at prosjektet har to hoveddeler med fokus på:

1. Hvordan sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt i anmodningsprosessen.
2. Hvordan sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt i koblingen mellom flyktning og kommune.

Videre fokuserer prosjektet på kunnskapsgrunnlaget som brukes og som eventuelt bør brukes i disse to prosessene i arbeidet med å styrke den arbeidsrettede bosettingen av flyktingene. Skjematisk kan dette illustreres med følgende figur (neste side):



Figur 1: Forvaltningspraksis og forskerrolle.

De hvite boksene i figuren over viser til forhold og praksiser i forvaltningen, mens de grå viser til Agderforskning sin analytiske rolle i dette FoU-prosjektet knyttet til ulike praksisfelt innenfor bosettingsarbeidet. Som det fremgår av figuren over er det praksiser og kunnskapsgrunnlaget brukt av forvaltningen i bosettingsarbeidet som skal vurderes, og denne analysen skal i siste instans vurdere betingelsene for en styrking av sysselsettingsperspektivet, samt gi innspill til en metodikk for å styrke dette i bosettingsarbeidet. Analysearbeidet er på denne bakgrunn delt inn i to deler. Hver del har krevd litt ulikt datamateriale. Følgende datamateriale er brukt i henholdsvis del 1 (anmodningsprosessen) og del 2 (kobling flyktning og kommune):

#### Del 1 (anmodningsprosessen)

- Kvalitative intervjuer med sentrale aktører i bosettingsarbeidet:
  - IMDi sine regionkontor
  - KS
  - Nasjonalt Utvalg
- Kvalitative intervjuer med andre aktører som kan være aktuelle til å delta i anmodningsprosessen:
  - NAV
- Vurdering av eksisterende statistikk/registerdata
- Sekundære data, herunder annen forskning
- Skriftlige kilder, måldokumenter osv.

#### Del 2 (kobling flyktning og kommune)

- Kvalitative intervju med sentrale aktører i bosettingsarbeidet lokalt og hos IMDi
- Case-studier i utvalgte kommuner (Stryn, Bykle, Hå, Bærum, Oslo, Kristiansand)
- Intervju med aktører som kan være aktuelle å trekke inn i bosettingsarbeidet
- Sekundærdata og tilgjengelig statistikk/registerdata. Analyse av denne statistikkens relevans.

Flere av aktørene vi har vært i kontakt med er sentrale i begge prosessene, og særlig gjelder dette IMDi og delvis kommunene. I den praktiske gjennomføringen av datainnsamlingen har det derfor vært nødvendig å gå inn på begge

prosessene i flere av intervjuene. Det er gjort intervjuer med alle IMDi sine regionkontorer, med unntak av IMDi indre øst. Intervjuene med IMDi er gjort enten ved oppmøte hos IMDi eller via telefon. I tillegg er det gjennomgått et stort antall rapporter og sekundærdata delvis produsert av IMDi og delvis produsert på oppdrag fra IMDi. Flere av sekundærkildene er forskningsarbeider. Intervjuene og sekundærdataene har representert viktig informasjon om forvaltningspraksisen, om perspektivering av feltet og analyser i sin alminnelighet.

I tillegg til fokuset på forvaltningspraksis har vi som en del av oppdraget vurdert tilgjengelig statistikk og statistiske analyser som eventuelt kan bidra til å kaste lys over sammenhenger mellom ulike egenskaper ved kommunene og evnen til å sysselsette flyktninger. Det vi her gjør er denne statistikkens relevans i bosettingsarbeidet, og vi peker på hva som eventuelt kan forbedres for om denne skal inngå i en metodikk for å styrke den arbeidsrettede bosettingen.

Innenfor del 2 som angår koblingen mellom flyktning og kommune har vi valgt å gjennomføre seks case-studier. Dette er kommunene Stryn, Bykle, Hå, Bærum, Oslo og Kristiansand. Hensikten med case-studiene har vært å få mer innblikk i forvaltningspraksisen som skjer lokalt i kommunene – hvordan kommunene arbeider når de bosetter flyktninger fra mottak. Disse kommunene er valgt delvis fordi de representerer et knippe forskjellige kommuner vedrørende urbanitet/ruralitet, næringsstruktur, forvaltningspraksis og antall flyktninger. Felles er at alle kommunene i følge IMDi kan kalles suksesskommuner, som vil si at de er åpne for å bosette flyktninger, og at de i tillegg har lyktes relativt godt med å få disse i arbeid. I Oslo er situasjonen imidlertid noe mer komplisert, og her har vi valgt Grorud bydel som case.

Målsettingen med casestudiene har vært å kunne gå nærmere inn i hvordan enkeltkommunene arbeider når de bosetter flyktninger. Siden disse kommunene har lyktes relativt godt i bosettingsarbeidet er disse som enkeltkommuner også interessante, men de er likevel i dette prosjektet først og fremst interessante som case fordi de er med på å belyse den lokale siden ved bosetting av flyktninger i Norge på et mer generelt grunnlag. Casene her kan derfor kalles *instrumentelle* og delvis også *kollektive* ved at ett case-studie er utvidet med flere (Stake 1994). Dette har vi gjort for bedre å kunne gi inn-

spill til en metodikk for en mer arbeidsrettet bosetting av flyktninger. På denne bakgrunn blir derfor heller ikke hvert enkelt case gjennomgått i denne rapporten, men innsikt fra casene brukes i analysen.

Case-studiene er, med unntak av Grorud bydel i Oslo, gjennomført ved hjelp av intervjuer og fokus-gruppe intervjuer i hver kommune. Med på disse intervjuene har aktører som arbeider med bosetting av flyktninger vært. Det har variert mellom de ulike casene hvor mange som har vært med på intervjuene, og hvilke type aktører som har vært med. I tillegg til intervjuene gjort i disse kommunene har vi beskrevet dem ut fra blant annet strukturelle forhold som sysselsetting, næringsstruktur og arbeidsledighet for på den måten å få innspill til den typologien av kommuner vi mot slutten av rapporten setter opp. I Grorud bydel i Oslo ble det ikke gjennomført fokusgruppeintervju, men et telefonintervju med en sentral aktør i bosettingsarbeidet som kunne fortelle om lokal forvaltningspraksis. Grorud bydel var siste case-studie som ble gjennomført, og datainnsamlingen nærmet seg således et metningspunkt hva gjelder informasjon om lokale forvaltningspraksiser.

## 2 Bosetting av flyktninger – To prosesser

I *Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi*<sup>6</sup> heter det at personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av søknad om asyl skal tilbys rask og god bosetting i en kommune. Videre heter det at bosetting skal skje innen seks måneder etter innvilget oppholdstillatelse. Den såkalte *bosettingsmodellen* legger opp til faste prosedyrer og instruksjer, og regulerer bosettingsarbeidet i relativt stor detaljeringsgrad ved å definere arbeidsoppgaver og roller mellom ulike aktører. I dette kapitlet skal vi kort redegjøre for de to omtalte prosessene, *anmodningsprosessen* og *koblingen mellom flyktning og kommune*, ut fra de rent formelle sidene slik som hvilke aktører som er med, ansvarsfordeling og prosedyrer.

### 2.1 Anmodningsprosessen

Bosettingsmodellen, som ble vedtatt i Stortinget våren 2001 og iverksatt i 2002, bygger på at bosetting av flyktninger er en frivillig kommunal oppgave. Det er tre administrative nivå; det nasjonale, det regionale og det lokale nivå. Anmodningsprosessen iverksettes hvert år, og involverer alle tre nivåene. På det nasjonale nivå er det Stortinget som setter de overordnede rammene for bosetting i Sttingsproposisjon nr.1. Ut fra prognoser utarbeidet av UDI bestemmer så Nasjonalt bosettingsutvalg rammene og bosettingsbehovet for det kommende året, og fordeler dette fylkesvis.

Etter denne prosessen på det nasjonale nivå er det IMDi sine regionale enheter i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS) som fylkesvis på et regionalt nivå bestemmer hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange flyktninger det i hvert tilfelle er snakk om. Det lokale nivået er det kommunene, de enkelte flyktningsmottakene og IMDi sine regionale enheter som utgjør. Kommunestyret i den enkelte kommune er politisk ansvarlig for om kommunen skal bosette flyktninger eller ikke. Det varierer mellom kommunene om hver årlige anmodning tas opp politisk eller bare behandles administrativt.

---

<sup>6</sup> IMDi (2006), Versjon 1.

Sett i et nordisk perspektiv kjennetegnes de ulike bosettingsmodellene i de ulike landene av ulike kommunale frihetsgrader (Djuve og Kavli 2007). I Danmark er det i stor grad staten som avgjør, i Norge kommunene, og i Sverige i stor grad flyktningene selv. Mens det i Danmark er lagt vekt på en geografisk proporsjonal fordeling, så arbeides det i Norge, særlig gjennom KS sin rolle, å øke bosettingsvilligheten i presskommunene, som vil si de kommunene som har en relativt stor andel flyktninger og innvandrere. Dette har ikke minst hatt med ønsket om å redusere den relativt store sekundærflyttingen som var fra rurale perifere områder til sentrale og mer urbane områder fra tiden før den nye bosettingsmodellen ble innført i 2002.

## 2.2 Kobling mellom flyktning og kommune

Koblingen mellom flyktning og kommune skjer ved at flyktninger bosettes fra mottak. Dette er et samarbeid mellom mottak, flyktning og IMDi regionale enheter. I denne prosessen er det IMDi som har hovedansvaret både for gjennomføring, fremdrift, kontakt med kommunene og at gjeldende frister for bosetting holdes. IMDi har delegert deler av bosettingsarbeidet til mottakene som arbeider etter gitte retningslinjer gitt av IMDi. I de tilfeller hvor bosettingssaker overføres mellom regioner er det IMDi som står for dette og har hovedansvaret. På denne måten skal IMDi sine regionale enheter fungere som bindeledd mellom mottak, flyktning og kommunene. IMDi har som oppgave å finne egnet kommune i hver enkelt sak. IMDi skal også sikre kunnskap om nasjonalitetsgrupper, yrkesgrupper, enslige og overføringsflyktninger for bedre å ivareta det langsiktige perspektivet i bosettingsarbeidet. Det følgende utgjør gangen i bosettingsarbeidet:

- Regional enhet fanger opp positivt vedtak om oppholdstillatelse og bosetting av en flyktning i mottak.
- Det sendes ut varsel om bosettingssamtale til flyktningen, med kopi til mottaket.
- Når bosettingssamtale og kartlegging av beboer er gjennomført, sendes kopi av registrerings- og intervju skjema til regional enhet, og arbeidet med å finne kommune kan starte.
- IMDi regionale enhet vurderer bosettingssaken og skal gjøre følgende avklaringer:

- Flyktningens bosettingsbehov.
- Om saken dreier seg om enslig mindreårig.
- Særskilte behov som må tas hensyn til i valg av bosettingskommune.
- Det vurderes ut fra gitte kriterier om IMDi skal arbeide med den konkrete bosettingssaken eller om mottaket skal ta saken.
- Der det er avgjort at IMDi skal arbeide med en konkret bosettingssak vurderes informasjonen om den enkelte flyktning opp mot informasjonen og kunnskapen IMDi har om enkeltkommunene i regionen som er aktuelle til å forespørres om å ta i mot flyktningen. Det foretas en uformell forespørsel til den aktuelle kommunen, enten via telefon eller e-post. Dersom bosetting i den forespurte kommunen ikke kan gå raskt nok, skal annen kommune kontaktes, selv om dette ikke er etter den som skal bosettes sitt ønske. Dette gjelder også i de tilfeller der den som skal bosettes ønsker plass i pressområder uten at IMDi kan se noen grunn for dette. I et slikt tilfelle skal altså IMDi som regel gi tilbud om bosetting i en annen kommune.

### **3 Kunnskap, kriterier og forvaltningspraksis relatert til sysselsettingsperspektivet**

Arbeidet med å bosette flyktninger skal ivareta og ta hensyn til en rekke interesser, slik som ønsket bostedskommune, flyktnings kompetanse, eventuell familie, enslige mindreårige osv. I kapitlet over har vi berørt noen av de mest sentrale formelle sidene i arbeidet med å bosette flyktninger fra mottak. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn i denne prosessen, men da fokusere på forvaltningspraksisen på feltet, og da særlig på hvordan sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt opp mot andre interesser. Av de to prosessene som vi har beskrevet i kapitlet over, er det prosessen knyttet til enkeltsaker hvor kommune og flyktning skal kobles som er den mest krevende hvor de ulike hensyn skal veies opp mot hverandre. Dette vil også reflekteres i dette kapitlet hvor vi vier mest plass til den siste prosessen. I denne prosessen møtes på mange måter Statens behov og perspektiver på den ene siden, og flyktnings behov og perspektiver på den andre. Disse interessene kan være sammenfallende, men behøver ikke være det. Som vi har drøftet tidligere, så ligger det som et sentralt premiss i den statlige politikken på feltet at integrering av flyktninger og innvandrere i Norge langt på vei går gjennom tilknytning til arbeidslivet og språkopplæring, og at dette skjer i bestemte kommuner. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan dette sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt som en del av forvaltningspraksisen.<sup>7</sup>

#### **3.1 Perspektiver og kunnskap i anmodningsprosessen**

I anmodningsprosessen er det i utgangspunktet ikke mye eksakt og sikker kunnskap som anvendes. Måltallene fra Nasjonalt utvalg ligger der, men det er lite eller ingen kunnskap om de aktuelle flyktningene som på dette tidspunktet er tilgjengelig. Forvaltningens erfaring med type kommuner og de mer overordnede perspektivene og prinsippene blir desto viktigere her. I både anmodningsprosessen og i prosessen hvor flyktninger skal kobles til kommuner er det diskurser om hva som er riktig å gjøre, hva som ikke er riktig, hvordan ting bør være og ikke osv. som forvaltningspraksisen på mange

---

<sup>7</sup> I denne rapporten er det flyktninger som først og fremst diskuteres, og ikke innvandrere i sin alminnelighet. I de tilfeller der begrepet innvandrere likevel brukes er det enten flyktninger det er snakk om, eller emner som gjelder både flyktninger og innvandrere.

måter hviler på og delvis også endres av. Dette er blant annet diskurser om type kunnskap som trengs, om etikk, og om hva som er mulig og ikke mulig vedrørende en mer arbeidsrettet bosetting. Sysselsettingsperspektivet er del av disse diskursene, men ikke alltid som en overordnet problemstilling. Som tidligere påpekt skal muligheten for arbeid være et høyt prioritert kriterium for bosetting av flyktninger. Samtidig er kommunenes frivillighet i den nye bosettingsmodellen det bærende prinsippet. Dette betyr at kommunene kan anmodes, men ikke tvinges til å bosette flyktninger.

*Det var jo at regjeringen den gang kom med forslag i en Stortingsmelding til en ny bosetningsmodell. Hvor vi mente at det ville bidra til tvang overfor kommunene. For da hadde man tenkt mer at hele landet skulle bidra, man skulle ha en modell hvor det skulle sitte et styre og fordele flyktninger til alle fylker, og så skulle ordførerne i hvert fylke samles og bli enig om fordelingen seg i mellom. Hvis ikke det ville fungere så skulle Fylkesmannen gå inn og bestemme. Det mente vi ville bli tvang og vi mente også det å bruke hele landet var veldig uhensiktsmessig fordi vi ser den store sekundærflyttingen når en bosetter i veldig små kommuner i ukantstrøk. Da lanserte vi en alternativ modell som gikk på at vi burde bare bosette i et visst antall kommuner og særlig i de kommuner hvor det er grunnlag for at folk ville bli boende. [...] så da ble det denne bosetningsmodellen vi har nå. Og da ved at vi fikk en frivillig ordning, gikk vi inn og forpliktet oss til at hvis ikke kommunen sier ja, så skal KS gå inn å bidra til at vi får nok bosetningsplasser. For vi mente det at grunnen til at vi ikke fikk nok plasser var på grunn av økonomi og boligproblemer. Mens regjeringen den gangen mente at det var kommunene som ikke ville bosette. (Kommunenes Sentralforbund, KS)*

Da det ble foreslått en bosettingsmodell som la opp til at alle kommunene i landet skulle bosette flyktninger, ble KS skeptiske og lanserte altså en alternativ modell som var basert på frivillighet fra kommunenes side. Samtidig gikk KS inn og forpliktet seg til å bidra til at det faktisk ville bli nok plasser, ved blant annet å være med på å bearbeide kommuner til å si ja.

Prinsippet om frivillighet i anmodningsprosessen åpner opp for en forvaltningspraksis hvor anmodere, altså sentrale myndigheter som IMDi og i dette tilfellet KS, kan avveie hvem som bør anmodes. Samtidig stilles også kom-

munene fritt til å melde inn hvor mange flyktninger de ønsker å ta i mot for bosetting. I anmodningsprosessen betyr dette at forvaltningen må være seg bevisst prinsipper og perspektiver på et mer overordnet nivå for hva som skal ligge til grunn for bosetting av flyktninger. I forhold til sysselsettingsperspektivet dreier disse spørsmålene seg i stor grad om hva slags type kommuner og regioner som er best egnet for bosetting av flyktninger. KS sin tanke den gang da gjeldende bosettingsmodell ble vedtatt var at det var for mye sekundærflytting fra perifere til mer sentrale strøk, og at dette talte for bosetting i nettopp de mer sentrale strøk av landet. Den nye ordningen som var basert på kommunenes frivillighet åpnet også for et regionalt samarbeid om bosetting av flyktninger, noe KS arbeidet for i sine møter med kommunene om dette spørsmålet. I dag er det et regionalt samarbeid om bosetting av flyktninger kun i Stavangerregionen og nord i Oppland fylke. Om det ikke er interkommunale samarbeid fra før, så har det vist seg vanskelig å få til et samarbeid på dette feltet. Det interkommunale samarbeidet har kommet langt i Stavangerregionen, særlig innenfor næringspolitikken (Hidle m.fl. 2006). I dag er strategien med regionalt samarbeid mer eller mindre gitt opp som en strategi da det viste seg at den ikke fungerte, men fremdeles oppfordrer IMDi til et slikt samarbeid.

Den nye bosettingsmodellens frivillighetsprinsipp førte i starten til at mange av de større byene sa ja til flere enn de var anmodet om. I dag tar for eksempel Kristiansand i mot alle som de blir anmodet om å ta i mot. Samtidig har antallet kommuner som tar i mot flyktninger gått ned fra ca 370 i 2000 til ca 210 nå. Grovt sett er det de større byene, og delvis også kommuner i byregionene som det i dag er enklest å anmode om å ta i mot flyktninger, men også en rekke mindre kommuner er svært villige til å ta i mot. Et viktig element for valg av kommune i anmodningsprosessen er derfor villighet, altså tidligere erfaringer med kommunene hvorvidt de har tatt i mot flyktninger eller ikke, samt deres evne og vilje til å følge opp tidligere anmodninger. Selv om byene og deres nabokommuner har vært mest villige til å ta i mot flyktninger, så peker ikke dette entydig i retning av at sentralitet er det viktigste enkeltstående kriteriet det arbeides etter når kommuner skal anmodes. Arbeidsmarked, tilgjengelighet på boliger, kompetanse i kommunen og kvalitet på introduksjonsprogrammet er kriterier det arbeides etter i valg av kommuner som skal anmodes. Og motsatt, der kommuner ikke velges, spiller også disse kriteriene inn.

*Hovedsakelig så er det basert på at de ikke har bosatt i antall det vi har inngått avtale om. At de har problemer med å skaffe til veie boliger, eller at det kan være andre ting som har gjort at de ikke har vært i stand til eller ønsket å bosette. Det er i hovedsak slike forhold det går på. Vi har ikke gjort en endelig beslutning på om vi skal kutte ut noen, fordi i år er bosetningsbehovene relativt høyt i forhold til tidligere år, så vi har behov for så mange plasser som mulig. [...] Men fordi bosetningsbehovet som er beregnet fra UDI var tusen personer høyere på landsbasis da vi anmodet enn hva det var beregnet til senere i 2007, så har vi ikke gjort noe med det. Fordi vi har tenkt at det er nok plasser likevel. Men som et eksempel har vi en manko på 350 plasser i forhold til det kommunene har inngått avtale på. I tillegg så har da en del kommuner inngått avtaler som inkluderer familiegjenforente. Dette tilsvarer ca 150 personer og da er vi oppe i 500 plasser som vi har færre enn hva vi ba om. Det er også ting som vi må ta opp med KS. Men ut fra det bilde så er det viktig å vurdere om vi har råd til å si nei til noen kommuner. Hvis en kommune i år sier at de skal bosette 10, nå har signalisert at de bare klarer bosette et par tre stykker, da er det spørsmål om det er poeng for oss å ha dem. Dette går også på integreringsprosessen for de tre som blir bosatt i kommuner hvor det er få flyktninger og hvor det da kanskje er enda færre fra deres nasjonalitet, så det blir en totalvurdering.. (IMDI regionkontor)*

Det er en stor grad av pragmatikk i anmodningsprosessen og i valg av kommuner. Tidligere erfaringer, måloppfyllelse, boliger til disposisjon, etniske grupper i de ulike kommunene, kommunenes samarbeid med næringsliv og bedrifter og ikke minst hensynet til det totale antallet flyktninger som skal bosettes i fylket tilsier at en rekke pragmatiske avveininger må foretas, og disse vil kunne variere fra år til år. Å ha helt faste kriterier ser ikke ut til å være særlig hensiktsmessig. I dette bildet blir sysselsettingsperspektivet ikke nødvendigvis det viktigste og enkleste å ivareta.

*Det som ble satt som kriterium, det var at man skulle se på fordelingen av befolkningen i Norge. Og den skulle korrigeres mot hvor flyktningene i Norge ønsket å bo fordi man skulle ta hensyn til ønsket til flyktningene, og bosette mer sentralt. Men det skulle også kor-*

*rigeres med våres erfaringer. I forhold til flytningers ønsker, så tok man ut fra vårt register hva de fem tusen siste asylsøkerne som fikk opphold... hva de ønsket av kommune. Det som var ganske interessant da var at den prosentfordelingen man fikk da på kommuner den samsvarte veldig med befolkningsfordelingen for øvrig. Den prosentvise fordelingen har vært lik siden man startet med den ordningen om bosetting fra 2002. Det har vært noen små justeringer med at vi har økt prosentandelen i nord og midt – Norge på bekostning av andre. [...] Det står også i kriteriet at man også skal ta hensyn til arbeidsmarkedet, men det er aldri tatt ut gode nok statistikker som man kunne bruke i det. I hvert fall ikke den tiden jeg har vært, det er mulig de gjør det nå. (IMDi regionkontor)*

En IMDi-ansatt forteller om tidligere erfaringer fra fordeling av flyktninger til kommunene. Et viktig kriterium den gang, men også nå, er flyktnings eget ønske om bostedskommune. Det som her refereres til er at disse ønskene på et mer aggregert nivå i stor grad samsvarer med befolkningen ellers. Preferansen er mot mer sentrale områder, og dette bør også legges til grunn i anmodningsprosessen, slik det over ble referert til at KS og mente. Kriteriet om arbeidsmarkedet har vært vanskeligere å beregne tilsvarende. På spørsmål om sysselsettingskriteriet blir ivaretatt i anmodningsprosessen sier en IMDi-ansatt:

*I den prosessen der blir det ikke så godt ivaretatt. Vi har noen tilfeller anmodet kommuner om å ta imot flytninger ut i fra sysselsettingssynspunkt. Det er noen få kommuner og ikke mange. Bakgrunnen for at vi ikke har valgt det selv om det kunne vært et godt kriterium, det er nemlig dette med introduksjonsordningen. Fordi at alle har både rett og plikt til en introduksjonsordning. Og selv om en del kommuner kunne hatt et godt sysselsettingspotensial, så har de ikke kapasitet eller mulighet til å drive med dette i tillegg. Det er på en måte en forutsetning slik som loven er blitt nå. (IMDi-ansatt)*

Sysselsettingsperspektivet blir i mindre grad opplevd blir ivaretatt som et direkte kriterium i anmodningsprosessen. Men det er imidlertid ikke gitt hva sysselsettingsperspektivet kunne innebære i denne delen av forvaltningspraksisen. Det er likevel her introduksjonsordningen har kommet inn som et element. Introduksjonsordningen skal bidra til å kvalifisere til å delta i det

norske arbeidslivet gjennom blant annet språkopplæring og praksisplasser i yrkeslivet. I kommunene bygges det etter hvert opp en betydelig kompetanse i dette programmet, og kvaliteten på programmene vektlegges stadig mer når kommuner skal anmodes om å bosette. Introduksjonsprogrammet skal slik sett være et viktig element for å fremme sysselsetting. Kan vi da konkludere med at introduksjonsprogram er viktigere enn hvordan arbeidsmarkedet er i den enkelte kommune som skal anmodes?

*Ja. Da tenker jeg... Her hos oss har vi ikke diskutert det så mye som de har gjort i IMDI generelt, men vi er nok ikke enige alle sammen. Men jeg og mange andre er enige i at det er bedre ja. Det har også noe med at hvis vi ikke skal bruke de kommunene, så mister vi for det første kompetansen som de kommunene har i arbeidet med flyktninger, og for det andre mister, som er kanskje like viktig, vi de kommune plassene. Det er noe av utfordringene vi har å ha nok plasser å bosette på.(IMDi-ansatt)*

Spørsmålet om arbeidsmarkedet som kriterium i anmodningsprosessen er av mange årsaker vanskelig å skulle følge. Men et vesentlig element i dag er at dagens arbeidsmarked er så godt at det i sjelden grad er aktualisert som en negativ side ved en kommune. Men som antydning over er det ikke enighet i forvaltningen om dette, og på generelt grunnlag kan det identifiseres flere diskurser i forvaltningen som kan sies å være uttrykk for divergerende syn og perspektiver. Det er likevel et gjennomgående trekk i alle regionkontorene at sysselsetting og arbeidsmarked ikke er viktige selvstendige kriterium i anmodningsprosessen, men som påpekt over er det en rekke andre dimensjoner som praktiseres og som diskuteres. I det følgende skal vi gjøre rede for noen av de sentrale dimensjonene for bedre å gripe perspektivene i anmodningsprosessen forvaltningspraksis.

### Sentralitet og periferi

Spørsmålet om sentrum og periferi har stått sentralt helt siden den nye bosettingsmodellen ble både diskutert og implementert. Som vist over har det vært siden innføringen av den nye modellen, en bevegelse i retning mer sentrale og større kommuner, og bort fra de minste og helt perifere kommunene. En mekanisme som ser ut til å virke i samme retning er at større og mer sentrale kommuner er mer villige til å ta i mot flyktninger enn små og mer peri-

fere som i enkelte tilfeller reserverer seg når anmodningene kommer, eller ønsker færre enn de blir anmodet om. Disse blir gjerne ikke anmodet på ny om behovet for plasser ikke er påtrengende stort. Det er likevel ikke enighet i forvaltningen om prioriteringen av de sentralt beliggende og større kommunene. Mellom de ulike regionene er det også forskjellig forvaltningspraksis. I IMDi-Sør har de blant annet valgt å bosette i alle kommunene i regionen, og har ikke tatt hensyn til dimensjonen sentralitet/periferi.

*Vi er den minste regionen av de seks. Når jeg sier minste så er det i hvert fall klart minste i forhold til folketall. Mens bosetningsmessig så er vi desidert størst i forhold til folketall. Så vi anmoder og bosetter i alle kommuner fra Åseral med sine 901 innbyggere og til Kristiansand. Vi har ingen klar utsiling og heller ingen klare kriterier om...*

**Type kommuner?**

*Nei.*

**I forhold til nærings...**

*Nei, det har vi ikke. Spesielt ikke nå. Nå har vi en forholdsvis stor bosetning i 2007 og det vil vi også ha i 2008. Når nå Norge går på høy konjunktur med store muligheter for både arbeide og annet... Og da er det også liten grunn til å ta hensyn. Og vi har heller ikke i noen nevneverdig grad gjort det før.*

**Sier du da at sysselsettingsperspektivet egentlig ikke blir spesielt gitt oppmerksomhet i bosetningen?**

*Nei. I vår region så har vi til nå ikke lagt sysselmessige hensyn til grunn for bosetning. Det har vært lagt til grunn helt andre kriterier.*

**Hvilke da?**

*For det første er det viktig at boligtilgangen er til stede. Vi kan jo bare ta et eksempel nå med Kristiansand kommune, det er ikke bare Kristiansand, det er jo stort sett overalt, men spesielt i Kristiansand... Så svak boligtilgang at bosetningen går ikke bare tregt, men*

*den er langt fra målsetningen. Vi har bosatt ca 1/3 del av måltallet i Kristiansand pr. i dag, og nå er vi ferdige med 2/3 av året. Det betyr at vi skal bosette ca 2/3 ut året. Det er ca 100 personer frem til jul. Og det er en teoretisk umulighet.*

I intervjusekvensen over går det frem at type kommune langs dimensjonen sentralitet/periferi har liten strukturerende betydning i anmodningsprosessen hos IMDi-Sør. Derimot er det de praktiske sidene som tilgang på boliger som fremheves. Boligproblemet er et gjennomgående tema som går på tvers av dimensjonen sentralitet/periferi. Samme informant forteller at dimensjonen likevel har vært gjenstand for stor diskusjon i forvaltningen, og at denne i stor grad har gått på bykommuner versus landkommuner:

*Der har vi hatt en voldsom diskusjon i vår region med ulike standpunkt, men da var vi i UDI... landkommuner, små kommuner egner seg ikke som bosetningskommuner. Jeg var vel den eneste fra dag én som sa at jeg tror og mener bestemt at kvaliteten på vårt arbeid i forhold til målgruppe er bedre i en liten kommune, bedre ivaretatt, bedre integrert, de får bedre tilbud i små kommuner enn i store kommuner. Jeg tror vel det tok fem år før det sank inn. Fra da av har vi også fått bekreftet at min påstand var riktig, og at vi fortsatt bosetter i alle kommuner. Litt avhengig av måltallet, men vi skal bosette i Åseral som er den minste, i Bykle, i Valle, Bygland osv.*

***Hvorfor er det bedre i de små kommunene?***

*Skal vi kalle... Nærhet er et viktig element. Nærhet til befolkningen, nærhet til arbeidsplassen. Jeg tror nærhet er det viktigste.*

***Så det går mer på det enn på strukturen på næringslivet og arbeidsmarkedet?***

*Ja, fordi det ikke er så veldig forskjellig. [...] Men enkelte kommuner har pre på det ene i forhold til det andre.*

***Det går kanskje mer på sjansene for å bli fulgt opp?***

*Den er størst i en liten kommune. Å bli ivaretatt på alle måter, det er det jeg kaller for nærhet. Det er ikke lett å gjemme seg bort i Åseral som flyktning.*

***Men det kan også være ekskluderingsmekanismer i sånne...***

*Jeg tror den er liten. Jeg tror det er vanskelig å drive ekskluderingspolitikk for å si det sånn i Åseral eller i Marnardal. Det kan du drive i Kristiansand uten at det merkes, men i en liten kommune klarer du ikke det altså.*

Denne sekvensen viser noe av dimensjonen rundt forestillinger om by og land som dreier seg om nærhet versus distanse og som peker inn på spørsmålet om integrering. Som vi har sett i de nasjonale målsettingene med bosettingspolitikken hvor arbeid og sysselsetting står sentralt, så bygger dette på en forestilling om at integrering handler om arbeid, og nettverk til majoritetssamfunnet. Hos informanten fra IMDi-Sør har dette vært et viktig element i den strategien som der er valgt. Et sterkt fokus på faktorer som arbeidsmarked og næringsstruktur har ikke vært like fremtredende. Dette er til dels ulikt praksisen i andre regioner. I region IMDi-Vest rapporteres det om at til tross for godt arbeidsmarked i enkelte små-kommuner anmodes ikke disse fordi disse blir for små. Da kommer blant annet spørsmålet om hvilke muligheter kommunen har til å drive gode introduksjonsprogram, evnen og muligheten til å samarbeide med andre og spørsmålet om muligheten for lokale levedyktige nasjonalitetsgrupper inn som viktigere elementer. Spørsmålet om typer kommuner langs aksene sentrum/periferi og by/land berører en rekke andre spørsmål som aktualiseres i anmodningsprosessen. Dette er spørsmålet om Oslo sin rolle som bosettingskommune, om næringsstruktur, kompetanse i kommunene, sekundærflytting og det som kalles levedyktige nasjonalitetsgrupper. Vi skal i det følgende kort gå inn på enkelte av disse dimensjonene, og hvor vi i oppsummeringen til slutt skal spørre i hvilken retning dette peker i forhold til sysselsettingsperspektivet i anmodningsprosessen.

## Oslo

Oslo er i norsk sammenheng spesiell på grunn av den særlig høye andelen innvandrere i forhold til andre norske kommuner, og stor tiltrekningskraft på

hele befolkningen med relativt stor tilflytting. Oslo har lenge hatt en stor andel av sekundærflyttingen av bosatte flyktninger i Norge. Tallene varierer likevel noe, og fra 2000 til 2004 har andelen til Oslo kommune gått noe ned, mens for eksempel Østfold har holdt seg høyt (Høydahl og Selboe 2006). Ser vi derimot på Oslo-regionen som består av 34 kommuner i det tettest befolkede området av landet, så ligger denne regionen betydelig over de andre byregionene i Norge hva gjelder nettoinnflytting av flyktninger bosatt i Norge (ibid.) Over 80% av den totale netto innenlands innflyttingen til Oslo utgjøres av personer med ikke-vestlig bakgrunn (Aalandslid 2007). I Oslo har ikke-vestlige innvandrere (ektepar) noe lavere samlet medianinntekt enn det vi finner blant ikke-vestlige innvandrere på landsbasis, men forskjellene er små (ibid.). Det er imidlertid en sammenheng mellom botid og inntekt hvor de som har vært bosatt lenge i gjennomsnitt har høyere inntekt enn de med kortere botid (Høydahl 2007). Det er også et interessant trekk at de som flytter til Oslo ble raskt mer økonomisk selvhjulpne enn de bofaste i Oslo. Høydahl (ibid.) viser blant annet at de som flyttet til Oslo i utgangspunktet ikke var mer selvhjulpne enn de bofaste i Oslo. Yrkesinntekten deres hadde imidlertid økt med 25% mer enn den hadde økt for de bofaste ett år etter at de hadde flyttet til Oslo (ibid.). På denne variabelen skiller Oslo seg positivt ut sammenlignet med andre fylker i Norge.<sup>8</sup>

Dette, og flere andre empirisk observerbare forhold har hatt betydning for den *forvaltningsmessige* diskurs og praksis vedrørende bosetting av flyktninger i Norge. For noen peker tegnene i retning av at Oslo ikke bør bosette så mange, for andre er dette tegn på at Oslo godt kan fortsette å bosette som før, og for atter andre igjen er Oslo-regionen mer i fokus enn selve Oslo. Spørsmålet om region skal vi komme tilbake til siden, det samme skal vi også med spørsmålet om sekundærflytting. Diskursen i forvaltningen bærer preg av at den refererer til slike undersøkelser som vist til over, og den bærer preg av forestillinger og kunnskap om nærhet og integrering som vi så på i avsnittet over om sentralitet.

*Ja, nå stiller Oslo seg litt spesielt da for de har jo 20 % ikke vestlige innvandrere og skiller seg ut sammen med Drammen og kanskje noen andre steder. For de andre så har det vært... Tror Bergen ligger på rundt 8 %, og det er et lands gjennomsnitt på 7,5 % eller noe*

---

<sup>8</sup> Dette kommer vi tilbake til i kap. 4.3.

*sånt da. Slik det har vi liksom ikke tenkt. Men det er klart at oslo-problematikken... der har vi klart flere tanker ute og går. Om Oslo kunne eventuelt vært skjermet for all bosetning fordi en har så mye sekundær tilflytning der, for de tiltrekker seg mange flyktninggrupper... Har ikke konkludert med noe, men de tankene har vært løftet og drøftet litt rundt uten at det har skjedd noe konkret. Når det gjelder de andre store byene så kan ikke jeg se at det har vært noe særlig problem. [...]*

***Oslo har jo et veldig variert arbeidsmarked...***

*Ja, det har de. Det er mange sider ved den saken, men det som spesielt Oslo har slitt med, men også hele østlandsregionen, det er boligproblematikken. Den har jo ikke vi i samme grad slitt med her. (IMDi-ansatt.)*

Igjen kommer de praktiske forholdene knyttet til boligmangel opp som et vesentlig element i argumentasjonen og perspektivene, og som gjerne sees som et stort hinder i bosettingspraksisen. Det varierende arbeidsmarkedet hjelper lite om flyktningene ikke har tilfredstillende bolig. Likevel er diskursen blant aktørene i anmodningsprosessen også på et mer overordnet og prinsipielt nivå som berører sysselsettingsperspektivet og den arbeidsrettede bosettingen. I dag brukes ikke sysselsettingsgrad blant innvandrere som et høyt prioritert prinsipp i anmodningsprosessen. Derimot brukes denne faktoren i diskusjonen av Oslo som bosettingskommune. Fra KS sitt ståsted, er det riktig å fortsette bosetting av flyktninger i Oslo, til tross for at det er mange arbeidsledige med innvandrerbakgrunn i byen. Det argumenteres med at de som bosettes i Oslo går gjennom introduksjonsprogram, og etter endt løp har de kanskje like store muligheter som andre norske på arbeidsmarkedet. Som vi skal komme inn på siden, så argumenterer KS med å tenke mer *region*, slik at i stedet for å tenke at man blir bosatt i Oslo kommune, så blir man heller bosatt i Oslo-regionen med det store arbeidsmarkedet som det er der. KS sier følgende:

*Jeg mener at Oslo er en så pass stor by og det er en plass som en veldig stor del av gruppen ønsker å flytte til. Du har også en by med veldig mange muligheter. Selv om det er mye arbeidsledighet så er det også mange som får jobb av alle dem som kommer. Jeg synes*

*ikke at man skal skjerme Oslo for bosetting. Da er jeg redd for at det blir mer tilflytting fra andre kommuner. (KS)*

I diskursen om Oslo kommer sysselsetting og den arbeidsrettede bosettingen i fokus. Samtidig blir argumentet om stor sekundærflytting til Oslo brukt som et moment både til støtte for mer bosetting i kommunen, og for mindre bosetting. Argumentet for Oslo er at sekundærflyttingen da kunne blitt mindre, mens argumentet mot mer bosetting i Oslo er at Oslo likevel mottar så mange via sekundærflytting at direkte bosetting bør begrenses.

### Næringsstruktur og arbeidsmarked

Et forhold som berører spørsmålet om sentrum og periferi, samt spørsmålet om Oslo sin status som bosettingskommune, er næringsstruktur og arbeidsmarked. I dag vurderes arbeidsmarkedet å være så godt at det sjelden sees på som en negativ side ved en potensiell bosettingskommune. Heller ikke næringsstruktur ser ut til å være et moment som det gjøres mer systematiske vurderinger av i forhold til sysselsettingsperspektivet. I anmodningsprosessen blir imidlertid kunnskap om arbeidsmarkedet og næringsstrukturen brukt. Man tenker da særlig i forhold til arbeidsmuligheter på steder hvor det vurderes å øke antallet bosatte. Dette betyr likevel ikke at kommuner som har særlige arbeidskraftbehov automatisk anmodes om å bosette flyktninger. Som vi har vært inne på tidligere er dette ikke første kriteriet i valg av kommuner som skal anmodes, og som vi skal se i neste kapittel er det heller ikke første kriteriet i valg av bosted hvor kommune og flyktning skal kobles. Som et gjennomgående trekk har dette å gjøre med en logikk om *kvalifisering* til arbeid, snarere enn *bosetting* til arbeid.

*For det viktigste på en måte... jeg ser jo ofte når vi tenkte bosetting til arbeid... det første som slo meg da var at det var bosetting til å kvalifisere for arbeid. For den direkte til arbeid kan være litt farlig. At folk går kanskje for fort inn i yrkeslivet uten å lære språk, så kommer de ut igjen gangske fort. Det har vel ikke vært noe veldig struktur på hvordan man har tenkt det der. Men har heller tenkt i forhold til kommuner hvor det er gode muligheter for arbeid. Og kanskje mye ukvalifisert arbeidskraft. (KS.)*

Da bosettingsmodellen ble innført var AETAT inne som en aktør og presenterte statistikk om arbeidsmarked og næringsstruktur. Denne måten å gjøre det på er som påpekt over ikke så systematisk lenger, men tanken og forestillingene om arbeidsmarkedet spiller likevel en rolle selv om den ikke er basert på systematiske datainnsamlinger. I dag rapporterer de fleste regionkontorene om viktigheten av kontakt mellom næringsliv og aktører i den kommunale forvaltningen, såkalte *governance*-strukturer. Videre ligger fokuset nå på å finne og anmode kommuner som har blant annet gode kvalifiseringsprogrammer. Ut over dette står arbeidsmarked og næringsstruktur lite i fokus i anmodningsprosessen, bortsett fra i spørsmålet om Oslo og i spørsmålet om regionalisering av bosettingen. Men som vi skal se i neste kapittel er næringsstruktur og arbeidsmarked mer i fokus i forvaltningspraksisen som går på å koble flyktning og kommune.

### Kompetanse

Som antydnet over ser det ut til at spørsmålet om kompetanse i kommunene på dette feltet er et stadig mer viktigere kriterium i forvaltningspraksisen som dreier seg om anmodning av kommuner. Med det siktes det særlig til introduksjonsprogrammet sitt fokus på kvalifisering til arbeid. Som det fremgår av representanten fra KS i sitatet over så er hun bekymret for en direkte til arbeid bosetting. På den bakgrunn blir kunnskap om arbeidsmarked og næringsstruktur sekundær i forhold til den kommunale kompetansen til å kvalifisere flyktninger. Dette er også noe som påpekes hos mange av de regionale IMDi-enhetene hvor kunnskap om kvalifiseringsprogrammer og hvordan kommunene arbeider i forhold til lokalt næringsliv blir et vel så viktig kriterium i anmodningsprosessen framover som arbeidsmarked og næringsstruktur.

#### **3.1.1 Oppsummering, anmodningsprosessen**

Anmodningsprosessen preges i stor grad av pragmatikk og kommunenes frivillighet. Måltallene fra Nasjonalt Utvalg sier hvor mange som skal bosettes hvert år, og forvaltningens oppgave er å fordele disse fylkesvis og kommunervis. Utfordringen ligger i det å klare å skaffe til veie nok plasser. Her er forvaltningen relativt pragmatisk uten særlig fokus på faste kriterier, i alle fall sett i lys av sysselsettingsperspektivet. Likevel, det er en betydelig dis-

kusjon, og det er noen større føringer som ligger i denne prosessen som på mange måter strukturerer praksisen her. Vi skal kort oppsummere.

- Muligheten for arbeid vurderes alltid når kommuner skal anmodes om å bosette. Det er likevel ingen systematiske analyser som ligger til grunn. Det stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er mulig å legge til grunn systematiske og detaljerte analyser av dette i anmodningsprosessen siden kunnskapen om hvem som skal bosettes er minimal. På generelt grunnlag kan det sies at forvaltningen legger til grunn at til mer mangfoldig næringsstrukturen er, jo bedre er det.
- Forvaltningens erfaring med kommunene er et viktig element for om kommunene fortsatt anmodes eller ikke. Kommuner som ikke oppfyller måltallene ser ut til å bli anmodet i mindre grad enn de som oppfyller dem. Det påpekes at enkelte kommuner er bedre egnet enn andre. Faktorer er gjerne et stabilt apparat for mottak, næringsstruktur, størrelse og videregående skole i nærheten.
- Holdninger i kommunene og deres aktive innstilling i forhold til spørsmålet om bosetting spiller inn når kommuner skal anmodes.
- Kunnskap om arbeidsmarked og næringsstruktur tas med i vurderingene, men fokus er likevel kvalifisering til arbeid, snarere enn bosetting til arbeid. Med et slikt fokus blir lokal kompetanse viktig å bygge opp, noe som tilsier at kommuner som allerede har slik kompetanse som har vist seg å være god fortsatt blir anmodet slik at kompetansen kan holdes ved like og videreutvikles.
- Kjennskap til at kommunene arbeider i governance-strukturer som involverer offentlige aktører og lokalt næringsliv i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet er av betydning i anmodningsprosessen.
- De praktiske sidene som for eksempel tilgang til bolig er et viktig kriterium i anmodningsprosessen. Har det vist seg at det er stor boligmangel i visse kommuner og at dette har medført problemer, blir disse i mindre grad anmodet.

- På generelt grunnlag kan vi si at det i anmodningsprosessen vurderes slik at lokal kunnskap er viktigere og mer nyttig enn den generelle og abstrakte statistiske kunnskapen.
- Stor grad av sekundærflytting sees av forvaltningen som et problem. Dette har vært noe av bakgrunnen for å tenke mer i form av bo- og arbeidsmarkedsregioner i stedet for kommuner som et forsøk på å begrense sekundærflytting fra rurale til urbane områder, og da særlig Oslo. Sentrale områder og større kommuner har blitt favorisert i de fleste IMDi-regionene, men her er det stor variasjon i den faktiske forvaltningspraksisen. Samtidig er det stor grad av diskusjon og perspektivmangfold i forvaltningen angående dimensjonen sentralitet/periferi. Det å tenke bo- og arbeidsmarkedsregioner er ikke velutviklet som strategi.
- Diskusjonen om Oslo sin rolle er ikke avsluttet. Antakelig er det Oslo selv som vil regulere sin fremtidige rolle. Forvaltningen ønsker flere til Oslo, men etter politiske vedtak har Oslo redusert på hvor mange de ønsker å bosette.

Hvordan står så sysselsettingsperspektivet som et strukturerende prinsipp i anmodningsprosessen? Sysselsettingsperspektivet blir et komplekst spørsmål i anmodningsprosessen, og det er vanskelig å skulle peke ut noen enkeltfaktorer. Et foreløpig svar på spørsmålet er at sysselsetting ikke er et fremtredende strukturerende prinsipp i anmodningsprosessen. Men den økende vekt på gode kvalifiseringsprogrammer og lokal kompetanse som kriterium i denne delen av forvaltningspraksisen kan sies å ivareta sysselsettingsperspektivet i et mer langsiktig løp. At det her ikke tenkes at det er kommuner som kan ta i mot flyktninger til arbeid, men til kvalifisering til arbeid, behøver altså ikke bety at sysselsettingsperspektivet ikke ivaretas.

Anmodningsprosessen og prosessen hvor konkrete flyktninger skal bosettes i konkrete kommuner (bosettingsprosessen) er som tidligere påpekt to grunnleggende sett ulike prosesser. Dette fordi kunnskapsgrunnet i de to prosessene er så forskjellig. Likevel legger anmodningsprosessen noen viktige føringer for type kommuner som vil være tilgjengelige i bosettingsprosessen. Neste kapittel behandler forvaltningspraksisen der flyktning og kommune kobles, altså selve bosettingen.

### **3.2 Perspektiver og kunnskap i koblingen mellom flyktning og kommune (bosettingsprosessen)**

I bosettingsprosessen er det et helt annet kunnskapsgrunnlag som legges til grunn, og også andre prosesser og problemstillinger. Her er det flyktninger som har sittet i mottak og fått oppholdstillatelse som skal bosettes. De har vært gjennom et intervju hvor de blant annet er spurt om egen bakgrunn, interesser, hvor de primært tror det er best for dem å bo, og hvorfor.<sup>9</sup> I prinsippet er det to sett av informasjon som skal legges til grunn, nemlig kunnskap om flyktningen og kunnskap om kommunene som kan være aktuelle bosettingskommuner. I dette kapitlet skal vi gå inn på disse to sett av kunnskap, og til slutt se disse i sammenheng for å vurdere hvordan sysselsettingsperspektivet ivaretas. Det har lenge vært misnøye med den kunnskapen som kommer frem om flyktningene i intervjuene som foretas. Mange har ment at denne er mangelfull og er til liten hjelp når bosettingskommune skal fremkaffes. Andre mener at den kunnskapen uansett vil være til mindre nytte fordi kvalifiserings- og introduksjonsprogrammene har en så sterk transformerende kraft. Det er en rekke problemstillinger som knytter seg til denne prosessens perspektiver og kunnskapsgrunnlag. Særlig dreier dette seg om hva som legges vekt på ved flyktningens bakgrunn og ønsker, og hva som legges vekt på ved bosettingskommunene i hver enkelt sak. Spørsmålet er om det kan sies å være en særskilt forvaltningspraksis på feltet, og hvordan ivaretar så denne praksisen sysselsettingsperspektivet?

Både anmodningsprosessen og bosettingsprosessen krever mye av forvalterne, særlig av bosetterne på IMDi sine regionkontorer som har ansvaret for sin region. Deres kjennskap og relasjon til kommunene er her svært viktig, og vektlegges tungt i forvaltningen. På regionkontorene hos IMDi fortelles det om stadige (ukentlige) møter og samtaler med kommuner og flyktningmottak. På mange måter kan vi si bosetterne hos IMDi er i en kontinuerlig prosess av å være deltakende observatør i kommunene og er således kanskje den viktigste kilden til informasjon og perspektivering av forvaltningspraksisen. Dette gjenspeiler også måten forvaltningen i dag arbeider med bosetting av flyktninger. Samtidig kjennes det av enkelte i forvaltningen at bosettingen i konkrete enkeltsaker skjer på sviktende kunnskapsgrunnlag, og ønsker at

---

<sup>9</sup> Se spørreskjema i vedlegg 2.

sikrere og mer generalisert kunnskap om kommuner og flyktninger var tilgjengelig slik at koblingsprosessen både kan bli mer effektiv og riktigere. Det er i dag liten bruk av aggregerte data i form av for eksempel statistiske analyser av bosatte, deres flytteevaner, yrkestilknytning, karriereløp osv etter at de en tid har vært bosatt. I det følgende skal vi se nærmere på forvaltningspraksisen knyttet til bruk av informasjon om flyktningen.

### Hva vites om flyktningen og hva legges vekt på ved flyktningens bakgrunn?

Når flyktninger skal bosettes er det i likhet med anmodningsprosessen først og fremst saksbehandlers kjennskap til lokale kontekster som blir stående som den viktigste kunnskapsbase, i tillegg til den informasjon som mottaket kan fremskaffe om flyktningens bakgrunn gjennom sine intervjuer med flyktningen. Et spørsmål er om det hadde vært noen hensikt med en mer generalisert og aggregert kunnskap om flyktningene som skal bosettes. En Informant fra IMDi reflekterer rundt dette spørsmålet og om kunnskapsgrunnlaget om flyktningene:

*Jeg tror ikke det har noen hensikt fordi når en flyktning har gått gjennom et toårig introduksjonsprogram så er på en måte resultatet i andre enden noe helt annet enn det som man kunne tenkt seg dersom man ikke hadde gått gjennom det programmet. Det kan jo være at en rørlegger fra Afrika kommer ut og er hjelpepleier, og det er det han egentlig vil.*

### ***Du mener ikke da at bakgrunn og kompetanse til flyktningen er irrelevant?***

*Nei, jeg mener ikke det. Jeg mener bare at veldig mange flyktninger vil fortsette i sitt yrke og utdanning, men i forhold til en god del så må en på en måte starte på ny. Det er utrolig mange som vil oppleve at de jobbet som bilmekanikere i arabiske land i mange år, men de har ingen formell utdanning og vil aldri kunne klare seg uten fagprøve for å holde på videre med det. Og at de da må på en måte tenke helt nytt i nye baner. Det som mange av oss mener at det vi må satse på er gode introprogram, gode individuelle kartlegginger,*

*gode individuelle planer og ha et godt nettverk ute i det lokale samfunnet og næringslivet osv. for å ha flest mulig muligheter for å finne det som er det mest mulig optimale for dem.*

***Hvis du fortsetter litt mer på den... For sysselsetningsperspektivet, hvis det skal vektlegges mer, hvordan mener du da vektingen av disse ulike kriteriene som du har vært innom nå, hvordan kommer disse inn for å ivareta sysselsetningsperspektivet?***

*Jeg tror at vi må jobbe aktivt overfor kommunene slik at introprogram i alle kommuner blir gode. Og at de har et godt samarbeid med næringslivet slik at det er en stor mulighet for når de er ferdig med introprogrammet så er det.. så er næringslivet interessert i å ta dem. Og at det er noen som må jobbe aktivt overfor arbeidsgivere i forhold til å rekruttere innvandrere, så dette er en viktig oppgave vi har for oss og som vi er inne i. Og så er det viktig at vi... Det har vi ikke snakket om enda.. det er kartlegging av den enkelte flyktning. Det må være mye bedre. Det arbeidet som skjer i mottak nå mener vel vi alle som jobber med bosetning er for dårlig. Samtidig så er vi ikke helt sikre på hvordan vi skal få gjort det bedre. Men det er altfor mangelfull kartlegging og det er for lite informasjon til den enkelte i forhold til videre framtid i Norge. Der må det gjøres mye mer. Fordi den kartleggingen hvis den blir bra nok vil man kunne bruke den kanskje mer. Hvis vi da samtidig har en oversikt over, ikke en detaljert, men en oversikt over introprogrammene og hvordan de ulike kommunene har kontakt med ulike arbeidsgivere og hva som kan ligge i andre enden av introprogrammet så vil vi kanskje i større grad kunne matche den enkelte flytning i et introprogram som vil passe personen. (IMDI-ansatt.)*

I denne samtalesekvensen summeres på mange måter opp et ideal for hvordan bosettingen burde være, samtidig som idealet står som en negasjon til hvordan dagens forvaltningspraksis oppleves av denne informanten. Utgangspunktet for denne informanten er at flyktningsens bakgrunn må tas bedre hensyn til og kartlegges på en bedre måte, og at denne må spille inn når den videre planen for den enkelte skal legges. Samtidig påpekes det at det i introduksjonsprogrammet ligger et potensiale for transformering av kompe-

tanse hos den enkelte flyktning slik at mange starter så og si på nytt etter dette. For at dette likevel skal være en suksess må følgende til:

- Gode introduksjonsprogram.
- Gode lokale nettverk og relasjoner mellom offentlig sektor og næringslivet.
- Utarbeide gode individuelle planer for den enkelte flyktning.
- Gjennomføre gode individuelle kartlegginger av hver enkelt flyktning sin bakgrunn og kompetanse.
- Bedre informasjonsarbeidet overfor flyktningene om hva som kan forventes.

Disse punktene kan sies å være en essens for innholdet og strukturen for et godt bosettingsarbeid, sett fra IMDi sin side. Men det er ikke slik at dagens forvaltningspraksis står som kun en negasjon til disse punktene. Hvordan disse elementene er nedfelt i forvaltningspraksisen i de ulike regionene og i de ulike kommunene varierer stort, i alle fall med basis i materialet vi baserer oss på i denne studien. Flere regionkontor til IMDi rapporterer om svært gode relasjoner til kommunene, og at det i anmodningsprosessen nettopp legges vekt på eksistensen av governance-strukturer og gode introduksjonsprogram, selv om enkelte regioner sier de har for liten oversikt over hvordan introduksjonsprogrammene virker til at dette kan telle som et kriterium.

I flere av våre case er dimensjonene nevnt over fremtredende elementer i den lokale forvaltningspraksisen. I både Bærum og Stryn kommuner er flere av punktene over satt i system, noe vi skal komme nærmere inn på i kapittel 5. Fra regionskontorene rapporteres det også om gode samarbeidsrelasjoner med de ulike mottakene og kommunene. Likevel er det et gjennomgående trekk fra de ulike regionene, og delvis også fra case-kommunene, at gjeldende forvaltningspraksis kan sies å representere en negasjon til punktene over. Særlig gjelder dette informasjonsarbeidet som gjøres overfor flyktningene. Det sies at det ofte er en mismatch mellom forventninger til livet i Norge og hvordan det etter hvert oppleves å være, og mye av forklaringen tillegges manglende eller dårlig informasjonsarbeid i mottakene. Det rapporteres også om variasjon i hvordan introduksjonsprogrammene fungerer i de ulike kommunene. En diskusjon i forvaltningen er likevel hva som er mulig og ønske-

lig å få ut av intervjuene som gjøres med flyktingene i mottakene. Som påpekt over er det en oppfatning at det er lite som kommer ut av svarene på skjemaene som benyttes, og er dermed til lite hjelp i bosettingsarbeidet. Er det tilfelle?

*Ja, men jeg tror ikke du trenger å vite noe mer heller. Den biten er ikke så farlig. Jeg tror vi får vite det vi skal, det tror jeg nok. Trengs det medisinske opplysninger så får kommune via helsetjenesten det etter hvert. Det er ikke der forbedringspotensialet er størst. Det største forbedringspotensialet er vel informasjonsarbeidet og informasjonsprogrammene i mottak. De bør kanskje være mer omfattende. Nå er det nok... det skal sies at alle er ikke like motiverte for å gå på informasjonsprogrammer. Det er nok ikke lett å avholde dette, fordi det må tolkes, det ligger en kostnad, og skal du se det fra et pedagogisk synspunkt eller hvordan skal dette foregå? Men det er klart at det kunne vært gjort mer på å lage internettprogrammer og kunne brukt den slags. Det kunne kanskje gjort mer.. En håndbok eller noe sånt. Oppslagsverk som var lett tilgjengelige, eller annet informasjonsmateriell som kan være til nytte. Også er det som sagt kvaliteten på selve arbeidet. Du vil sikkert finne et kjempespråk fra de gode til de dårlige her altså. Og det er ikke stilt kompetansesemestige krav til ansatte i mottak.*

***Det er kanskje et problem her?***

*Det er i hvert fall en utfordring å se på det. Et mottak har kanskje fem seks ansatte eller noe sånt. Og det er ikke stilt krav om utdanning i det hele tatt. (IMDi-ansatt.)*

Et helt gjennomgående trekk blant forvaltningsaktørene er at det er stor variasjon i synspunktene på nettopp spørsmålet om informasjonen som hentes ut av intervjuene med flyktingene, og hva den kan brukes til. Det er også variasjon i selve praksisen i hvordan bosettingen da foregår, og etter hvilke kriterier. Informanten over synes det er lite ekstra å hente ved å forbedre intervjuene i mottakene, men at det derimot er mer å hente ved å øke og forbedre informasjonen til flyktingene. KS rapporterer imidlertid at behovet for mer informasjon om flyktingene de skal bosette er stort i kommunene, noe også

våre case-studier delvis bekrefter. Flere med lang fartstid innen bosettingsarbeidet forteller imidlertid om flere forsøk med å profesjonalisere og forbedre informasjonen fra mottakene om hver enkelt flyktning. Andre påpeker at kommunene likevel må foreta individuell kartlegging som grunnlag for den videre progresjonen i introduksjonsprogrammet. Skjemaene og den informasjonen som anvendes om flyktningene gir dermed et visst grunnlag for å sette i gang bosettingsprosessen:

*Det er jo slik at vi prøver så godt vi kan å se på intervju-skjemaene og det som kommer i fra mottaket for å tilpasse ønsker og behov som flyktningen har til en egnet kommune. Det er klart at hvis du har universitet og høgskoleutdanning og gjerne vil fortsette med det, da prøver vi gjerne å finne en kommune som ligger i nærheten av slike steder slik at det kan inngå som en del av introduksjonsprogrammet. Har du landbruksbakgrunn prøver vi å se de tingene der og eventuelt industri og sånt. Men samtidig er det et overordnet mål i IMDi, og det er bosetning innen seks måneder etter vedtak. Og det er et veldig sånt must, det har både med økonomi å gjøre og det har med mottak og alt. Slik at det står veldig sentralt, og hvorvidt vi klarer å tilpasse individuelle flyktningsbehov avhenger veldig av volumet. Men også av om det er ledige boliger og hvor raskt det kan gå. Men det med seks måneder er veldig førende altså. (IMDi-ansatt.)*

Her er det to viktige dimensjoner som trekkes frem, nemlig ønsker og behov hos flyktningen på den ene siden, og seks måneders regelen på den andre. En kritisk ettertanke i forvaltningen forteller oss at dette er to dimensjoner som ikke alltid lar seg forene, men kanskje tvert i mot to dimensjoner som virker mot hverandre. Hver av disse dimensjonene har sine egne diskurser og logikker. I forvaltningen har det vært en viktig dreining bort fra fokuset på *ønsker om bosted* hos flyktningen, og mer i retning av at ønskene i det minste skal være begrunnede. Dette fordi erfaringen i forvaltningen er at ønskene hos flyktningen ofte har vært basert på vage forestillinger om hva de ulike stedene representerer og dermed lite koblet opp til hvordan stedet kan matche egen bakgrunn. Nettopp derfor påpekes det at kartleggingen av bakgrunn er viktig, slik som for eksempel:

- yrkeserfaring
- utdanning
- interesser
- ambisjoner
- særskilte behov
- venner, familie, slekt
- helse

Det påpekes av aktører i forvaltningen at det har vært lagt for mye vekt på flyktnings ønsker om bosted uten at disse forholdene i tilstrekkelig grad har dannet en *begrunnelse* og *bakgrunn* for slike ønsker. Det har likevel siden innføringen av den nye bosettingsmodellen vært sentralt at flyktnings ønsker skal tas med i betraktning, men at de altså skal være begrunnede med for eksempel kompetanse, slekt, venner osv som skulle tilsi en spesiell region eller et spesielt sted. På bakgrunn av dette er det aktører i forvaltningen nå vil ha et økende fokus på de *begrunnede* ønskene for bedre å matche flyktning og kommune, og som i sin tur vil kunne begrense sekundærflyttingen som av mange sees på som uheldig både for flyktnings, for kommunen som blir fraflyttet og delvis også for kommunen som blir ny mottaker. Det er derfor kartleggingen og informasjonen fra mottakene om hver enkelt flyktning må bli betydelig bedre enn hva det er i dag, påpekes det.

Å få til den riktige koblingen mellom flyktning og kommune ut fra en tanke om at bakgrunnen og ønskene til flyktnings skal passe til en bosettingskommune kan være tidkrevende og dermed komme i konflikt med seks måneders regelen, slik representanten fra IMDi over antyder. Også KS ser denne dimensjonen, og sier følgende:

*Men nå hører vi jo det at IMDi har veldig press på seg for å få dem fort ut av mottak. Da kan de kanskje ikke ivareta de hensynene til flyktingene. For da kan det hende at de mer får kniven på strupen, at nå får du et tilbud og da må du ta det. (KS.)*

Seks måneders regelen har ført til at behandlingstiden det tar fra vedtak om oppholdstillatelse og bosetting har gått ned. Som nevnt innledningsvis i rapporten er dette en helt sentral målsetting i IMDi, og er således et resultatmål i

forvaltningspraksisen. Fra enkelte av informantene i IMDi sies det at seks måneders regelen kanskje har hatt en større betydning enn hensynet til at bosettingen skal være arbeidsrettet i enkelte bosettingssaker. Om kommuner har ledig kapasitet, så kan i henhold til denne regelen ikke IMDi tillate at bosettingen går over tidsfristen. Flyktningen kan dermed bli bosatt i en kommune, selv om denne kommunen kanskje ikke er den optimale ut fra ønsker og behov. Denne rapporten gir ikke svar på om dette skjer, eller hva som veier tyngst av seksmåneders regelen og hensynet til at bosettingen skal være arbeidsrettet. Det vi derimot kan si er at forholdet mellom de to størrelsene har skapt en diskurs omkring effektivitet i forvaltningen og andre hensyn som kan gå på tvers av slike effektivitetsmål. Vi har også grunnlag for å stille spørsmålet om disse to kravene er uforenlige. Den økende skepsisen i forvaltningen om vektleggingen av flyktningenes ønsker i bosettingsprosessen reiser også noen etiske problemstillinger om mangel på valgfrihet. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

For å summere opp denne delen om kunnskapsgrunnlaget om flyktningene, så er forvaltningsaktørene noe delt i synet på både hva som er mulig, ønskelig og nødvendig å vite om flyktningen. I dag kjennes det imidlertid slik at informasjonen fra mottakene er svært begrenset, særlig hva gjelder de begrunnede ønskene. Det er likevel relativt klare forestillinger i forvaltningen om hva som skal til for å bedre denne delen av kunnskapsgrunnlaget.

### Hva vites om kommunene og hva legges vekt på ved kommunene i bosettingsprosessen?

Som påpekt innledningsvis til dette kapitlet arbeider forvaltningen (IMDi) tett på de ulike kommunene. Alle IMDi sine regionkontorer som er omfattet av denne undersøkelsen rapporterer om god dialog med kommunene i sin region, og om en omfattende reisevirksomhet til de ulike kommunene. Gjennom dette tette samarbeidet får IMDi svært verdifull innsikt som brukes videre i både anmodningsprosessene og i bosettingen av flyktningene. I dag er det å styre bosettingen et viktig element i forvaltningspraksisen. Som vi tidligere har vist er sentrum-periferi dimensjonen et viktig moment i bosettingsspørsmålet. På Vestlandet er det for eksempel i følge IMDi enkelt å få flyktninger på mottak i Florø eller et annet sted i Sogn og Fjordane til å flytte sørover, mens det er en tung prosess å styre flyttingen andre veien.

I denne delen av forvaltningspraksisen er det ikke den generelle kunnskapen om kommunene som legges til grunn, men den partikulære hvor flyktning og kommune i så stor grad som mulig skal matche. Samtidig har IMDi sine mål om at bosettingen skal skje innen 6 måneder etter vedtak, og i tillegg dimensjonen sentrum-periferi, å ta hensyn til. Sistnevnte er viktig fordi flyktningenes ønsker ofte går i favør sentrale og urbane områder, men hvor IMDi ser det slik at det ikke alltid er ønskelig med så sterk bosetting i disse områdene både av hensyn til integreringsperspektivet, sysselsettingsperspektivet og praktiske forhold som tilgang på boliger. Forvaltningen har altså en selv pålagt manøvreringsoppgave mellom det å balansere styringen av flyttestrømmen og matchingen av flyktning og kommune, og alt innen gitte tidsfrister. Spørsmålet er om manøvreringen kan sees som dilemmaer og balansering av hensyn som ikke alltid lar seg forene? Hvordan blir sysselsettingsperspektivet ivaretatt, og hvilket kunnskapsgrunnlag om kommunene vektet tyngst?

*Det er klart at kommunene har gode relasjoner. Der spiller det nok en stor rolle hvordan flyktningkonsulenten og de som jobber med den delen om de har et godt nettverk i kommunen eller ikke. Da tenker jeg på det private og offentlige, men særlig private. Du har en sånn type problematikk. Og det er at det er vanskeligere og vanskeligere i dag og det er færre og færre slike typer arbeidsplasser hvor du kan på en måte og klare deg fra dag en uten språk. Det var noen slike før i tiden, med bare å trykke på noen knapper. I dag er det arbeidsmiljøvern, det er sikkerhet, du har HMS. Alle de tingene der som gjør at selv ufaglært arbeidskraft må ha en viss type basiskunnskaper i forhold til... for å få det til å fungere. Og det er jo sånne typer at det er viktig at kommunene ved gode introprogram ved samarbeid med den type bedrifter som trenger den type arbeidskraft. Men det er færre av det. Sånt som Stryn er et eksempel på at de har en sånn kjøttgreie som tar unna. Det er sikket mye gjennomtrekk der, og at det går litt opp og ned der også. Men der er det tilpasset... nå skal det være slik at de raskest skal komme ut de som vil dit. Samme kan det være i fiskerigreiene, men det er også veldig sånt på og av. Enorme svingninger i de greiene der.*

[...]

*Når miljøene blir så pass store så sprer det seg i miljøene, her er det muligheter og her kan dere komme og sånt.*

***Er det mulig eller er det ønskelig?***

*Det er alltid mulighet å få til et tettere forhold til arbeidsmarkedet og til enkelte for å prøve å få folk hit og dit. Problemet som jeg har sett er at de mindre kommunene med kanskje litt ensidig arbeids... de har vanskelig å få flyktninger dit mer eller mindre frivillig.*

***Frivilligheten er et problem?***

*Frivilligheten er et problem og overtalelseskunsten.. Mottakene bruker mye energi for å fortelle flyktninger som kommer til Norge hvordan den norske infrastrukturen er. Hvilke fasiliteter små kommuner har i forhold til store. For i mange andre land er det byene som har noe, de andre landsbyene har ingenting altså.*

***Forestillinger?***

*Forestillinger om hvordan det er å bo i bygde-Norge den er tung og vanskelig å få til. De vil jo gjerne til de større byene, spesielt Oslo. Det har vært sånt også nå at vi har vært nødt til å ta hensyn til f. eks. når en kommune har ledige boliger og vi har flyktninger som har oppholdstillatelse, og tiden nærmer seg seks mnd. Så kan ikke vi sitte og se på at disse flyktningene overgår tidsfristen for seks måneders reglen hvis vi har ledig kapasitet i kommunene. Særlig når intro-ordningen kommer. For intro- ordningen skal jo på en måte sluse de til arbeid og utdanning. Seksmåneders regel har nok vært mye større press på det enn på rent arbeidsrettet bosetning. Nå vet vi også det at vi.. De norske myndighetene satser jo på både på arbeid og utdanning. Der har vi hatt en konflikt på mange måter. For personer med en ganske høy utdanning de vil bruke ganske lang tid på å oppdatere den utdanningen, slik at den er brukbar i Norge. (IMDi-ansatt.)*

Sekvensen over viser noe av kompleksiteten i forvaltningspraksisen som vedrører bosettingsarbeidet. Måten som sammensettingen mellom ulike faktorer og de ulike hensynene skjer i forvaltningspraksisen tilsier at kunnska-

pen som brukes om kommunene blir valgt ut i hver enkelt sak ganske pragmatisk i forhold til balanseringen av generelle mål på den ene siden, og den konkrete bosettingssakens innhold på den andre. I forvaltningens ønske om å styre flyttingen må kommuner markedsføres og flyktninger overbevises. Denne type erfaring som er formulert over er ikke helt lik i alle IMDi sine regionkontorer, men det er variasjoner over et relativt likt tema, nemlig balanseringen mellom et tidsaspekt iblandet en rekke praktiske hensyn som tilgang på boliger, og kommunens egenskaper på den andre som best mulig kan matche flyktningens bakgrunn og perspektiver for fremtiden. I denne prosessen er det noen faktorer og dimensjoner som peker seg ut som en særlig viktig del av kunnskapsgrunnet om kommunene:

- Kommunens plassering langs sentrum-periferi aksene:  
Sentralitet og nærhet til større sentra har i flere av distriktene til IMDi vært et moment i konkrete bosettingssaker, men føringene for dette legges imidlertid for det meste i anmodningsprosessen. Sentrum-periferi aksene er i bosettingssaker først og fremst gjeldende når det er snakk om å styre flyttestrømmen. Generelt øker attraktiviteten med sentralitetsgrad. På generelt grunnlag kan vi si det er en tendens til at enslige bosettes i mer sentrale strøk enn i sterkt perifere strøk.
- Muligheter for arbeid:  
Arbeidsmarkedet er alltid en del av kunnskapsgrunnet i konkrete bosettingssaker. Når opplysninger om flyktningen vedrørende utdanning og yrkesbakgrunn legges til grunn gjøres det som oftest forsøk på å matche dette med aktuelle bosettingskommuner sitt arbeidsmarked. Det legges imidlertid ikke noe systematisk og aggregert kunnskap til grunn på dette området, men arbeidsmarkedet og muligheten for arbeid lokalt eller i regionen tas med i vurderingene.
- Introduksjonsprogrammet:  
Det er store forventninger til introduksjonsprogrammet i forvaltningen. Det er stor tro på at dette har betydning og stor opptatthet av dette. Alle regionkontorene til IMDi vektlegger introduksjonsprogrammet svært mye i bosettingssaker. Det er imidlertid varierende i hvilken grad bosetterne hos IMDi føler de har kunnskap nok om hvordan introduksjonsprogrammene virker i hver enkelt kommune og hvordan kvaliteten på programmene er. Det er derfor sjelden måloppnåelse i de ulike programmene trekkes inn som en del av be-

slutnings- og kunnskapsgrunnet i konkrete bosettingssaker, og i varierende grad trekkes introduksjonsprogrammet inn som et element i de konkrete bosettingssakene. Men når introduksjonsprogrammet trekkes inn, så er det mer basert på *inntrykk* forvaltningen hos IMDi har av de ulike programmene og hvordan programmene håndterer ulike grupper av flyktningene, snarere enn systematiske undersøkelser av kvalitet, styrker og svakheter. Et viktig aspekt ved introduksjonsprogrammene er koblingen mellom offentlig sektor og nærings- og bedriftslivet i kommunene. I introduksjonsprogrammet skal denne relasjonen fasiliteres blant annet for å skaffe praksisplasser og arbeid som en del av introduksjonsprogrammet, og etter at introduksjonsprogrammet er over. I dag har mange av bosetterne i IMDi en relativt god kjennskap til hvordan disse relasjonene fungerer i de ulike kommunene, også fra tiden før introduksjonsordningen ble innført. Dette gjelder kunnskap som angår blant annet hvilke typer bedrifter som er inne som interessenter i programmene, og hvilke bedrifter/arbeidsgivere som tradisjonelt har vært positivt innstilt til å samarbeide med kommunene om arbeid og praksisplasser for flyktningene. Kunnskap om dette blir brukt når flyktning og kommune skal kobles.

- Lokal kompetanse:  
Lokal kompetanse er et viktig element i introduksjonsordningen. Innenfor introduksjonsprogrammet bygges det opp lokal kompetanse som skal bidra til at bosatte flyktninger får en best mulig introduksjon til blant annet språk og arbeidspraksis. Et sentralt element her er planlegging av yrkeskarrierer for flyktningene. I noen kommuner har denne kompetansen til en viss grad blitt spesialisert og spisset inn mot enkelte typer flyktninger og enkelte typer yrkesgrupper. Der IMDi har inntrykk av at kompetansen er særlig god, og kanskje også spesialisert, forsøker IMDi å bosette flyktninger som passer særlig godt inn i dette kompetansemiljøet.
- Tilgang på boliger:  
Tilgang på boliger nevnes ofte som det kanskje viktigste kriterium som må være oppfylt før bosetting, nærmest som en første betingelse. Det er gjerne mangelen på boliger som fører til at fristen på seks måneder overskrides.

- Eksistens av nasjonalitetsgrupper:  
Begrepet *levedyktige nasjonalitetsgrupper* brukes i forbindelse med bosetting av flyktninger. Med det menes at det skal være et miljø der etniske minoriteter skal kunne kjenne og videreutvikle tilhørighet også til egen etniske gruppe. Det bør derfor være et minimum av bosatte flyktninger av samme etniske gruppe i et lokalsamfunn eller i en region hvor det er realistisk at disse kan opprettholde kontakt med hverandre og utvikle et miljø. Det er et sentralt utgangspunkt i forvaltningen at dette letter integreringen i samfunnet for øvrig. I den grad det er mulig brukes kunnskap om dette i bosettingsprosessen.

Med unntak av sentrum-periferi aksene og delvis også lokal kompetanse, så kan disse forholdene i prinsippet endres raskt. Nettopp derfor er det de som argumenterer med at tidsaspektet fra vedtak om bosetting til endte introduksjonsprogram må ned. Samtidig er det i forvaltningen også en skepsis til hva en kan forvente av et planlagt samfunn. Enkelte mener at deler av målsettingene og kravene til forvaltningspraksisen innenfor bosettingsarbeidet, særlig om den skal være ytterligere arbeidsrettet og kunnskapsbasert utover den erfaringsbaserte kunnskapen, forutsetter et strengt planlagt samfunn:

*Det forutsetter et enormt planlagt samfunn, og det tror jeg ikke noe på. Med den utviklingen vi har, og vi skal også vite det... Tenk deg hvor mange industriarbeidsplasser vi har tapt de siste 20 årene. Det ville i tilfelle om vi hadde hatt dem vært en større mulighet for en plassering i industrien. Fordi mange av flyktningene har hatt industrierfaring. Jeg tenker særlig vi tar de i senere tid som er kommet. Irak, Iran, Armenia, tidligere sovjetiske stater osv. de har jo hatt en del erfaring fra industri. Vi ser jo, vi har jo hatt konkrete erfaring i vår region. Jeg tenker på [...] Farsund som har vært opp og ned, nå skal de opp igjen med en del hundre arbeidsplasser. Forrige gang de var oppe, tror det var tre hundre arbeidsplasser de hadde, hvorav veldig mange var innvandre og flyktninger med et meget vellykket resultat. De var langt mer villige til å jobbe overtid. De var de første som brettet opp armene når de trengte.. ikke sant. Det er også slik i lav konjunktur at vår målgruppe slik vi har registrert i dag er nok de som går først ut i arbeidsledighet. De som er mest sårbare. Det har*

*kanskje noe med kompetanse å gjøre totalt sett. (IMDi regionkontor.)*

Konjunkturer og stadige skifter i rammebetingelsene som er i de ulike kommunene gjør at planleggingen i bosettingsarbeidet kompliseres, og da særlig der hvor sysselsettingsperspektivet skal ivaretas. Disse omskiftelige forholdene er kanskje også med på å understreke betydningen av den løpende kontakten IMDi sine regionkontor har med kommunene i egen region. Gjennom denne kontakten får bosetterne hos IMDi stadige oppdateringer på situasjonen i den enkelte kommune.

### **3.2.1 Oppsummering, bosettingsprosessen**

I likhet med anmodningsprosessen preges også bosettingsprosessen av pragmatikk. I dag er det vanligvis ikke mangel på plasser i kommunene, men mangel på boliger som er ett av de største problemene. Vi kan tenke oss at i en nedgangskonjunktur kombinert med økt antall flyktninger kan mangel på plasser i kommunene også bli et problem. I dag bosettes derfor flyktninger i stor grad der hvor det er praktisk mulig, nemlig der det er boliger. I tillegg skal hensynet til seks-månedersregelen veies opp mot hensynet til kompetanse, bakgrunn og bostedsvalg hos flyktningen. Vi har ingen data som sier oss at det i de fleste bosettingssakene egentlig foretas slike avveininger, men erfaringen til bosetterne sier oss at avveiningene ligger der som et potensielt og i noen tilfeller aktuelt strukturerende prinsipp for forvaltningen.

Hva en arbeidsrettet bosetting vil innebære er det i dag usikkerhet om i forvaltningen, og dermed også hva som skal til for at sysselsettingsperspektivet skal ivaretas bedre enn i dag. Få av bosetterne sier at dette er et viktig kriterium i valg av kommuner. Noen aktører påpeker at det ensidige fokuset på arbeidsrettet bosetting preges av en gammeldags holdning, og andre påpeker det umulige i å bosette etter et slikt kriterium fordi det er så komplekst å bosette flyktninger hvor det er svært mange faktorer som spiller inn som det ikke er mulig å ha kontroll på. Kunnskapsgrunnlaget er således preget av bosetternes lokalkunnskap og kjennskap til de ulike kommunene gjennom nære relasjoner og hyppig kontakt med kommunene og med mottakene, snarere enn preget av abstrahert og aggregert kunnskap. Det er kunnskapen fra denne nære kontakten med kommunene som i stor grad anvendes.

Det er likevel noen sentrale elementer som inngår i denne kunnskapen, og som har en betydning når flyktninger skal bosettes. Kommunenes plassering langs sentrum-periferi dimensjonen er ett slikt moment. Det er i forvaltningen en stor vilje til å styre hvor flyktningene skal bo, ikke minst for å avlaste kommunene. Det er slik i dag at flere ønsker å bo i sentrale strøk enn i perifere kommuner. Når disse ønskene er tilstrekkelig begrunnede blir de vanligvis tatt til følge. Problemet i denne sammenhengen er likevel forvaltningens ønske om å bosette i flere kommuner enn i bykommunene, kombinert med ønsket om å redusere sekundærflytting. Mulighet for arbeid er sammen med introduksjonsprogrammets innhold og organisering også svært viktige elementer i bosettingsprosessen. Forvaltningen har stor tro på introduksjonsprogrammets mulighet til å kvalifisere flyktningene, og det er en tendens i forvaltningspraksisen i retning av å tenke kvalifiseringsrettet bosetting, snarere enn arbeidsrettet bosetting. I dette bildet spiller forvaltningens inntrykk av hvilket nivå og hvilken eventuell spesialisering den lokale kompetansen representerer inn for valg av bosted i de enkelte tilfellene. Ellers vektlegges levedyktige nasjonalistetsgrupper som et viktig element for en bedre integrering i lokalsamfunnet.

### **3.3 Aktører i bosettingsarbeidet**

Det neste spørsmålet er om det kan være aktuelt å trekke inn andre aktører i bosettingsarbeidet. For å svare på dette spørsmålet tar vi her utgangspunkt i forvaltningspraksisen. I det alt vesentlige er det i dag IMDi, KS og kommunene som deltar i bosettings- og anmodningsarbeidet. Et moment i dette prosjektet er å vurdere om også andre aktører burde vært inne som faginstans eller som annen aktør i særlig bosettingsarbeidet. I intervjuene vi har hatt med forvaltningen har dette også vært et tema, og i varierende grad støttes det at flere aktører bør bli med. Vanligvis er det NAV som det her tenkes på, men også SSB. Flere steder brukes NAV aktivt i bosettingsarbeidet og i introduksjonsprogrammene. I det lokale samarbeidet mellom kommune og næringsliv kan NHO være en annen aktør som kan spille rollen som bindeleddet mellom bedrifter og offentlige aktører i introduksjonsordningen. I det følgende skal vi kort si litt om mulige roller for NAV, SSB og NHO.

- NAV:

NAV blir i dag brukt som en kompetanseaktør, men har en ulik rolle i de ulike regionene, og totalt sett er samarbeidet lite utviklet. IMDi samarbeider først og fremst med kommunene, ikke med NAV. Der NAV har en særlig god kompetanse på feltet innvandring/arbeidsmarked så ligger det et potensiale for en faglig styrking av bosettingsarbeidet, og da særlig det som har med kvalifisering. Slik NAV oppfattes i forvaltningen så er det enighet om at det bør vurderes om NAV kan komme inn på et tidligere stadium enn i dag, både på et regionalt overordnet nivå ved sin kompetanse på arbeidsmarkedet generelt slik at kommuner med godt arbeidsmarked blir trukket inn i bosettingsarbeidet (anmodningsprosessen), og på et lokalt nivå slik at flyktning og arbeidsmarked på en best mulig måte kobles (bosettingsprosessen) gjennom kvalifiseringsprogram. Intervjuer med flyktningen kan for eksempel samordnes på en slik måte at innhenting av kompetanse om arbeidsmarked og karriereplanlegging kan komme inn på et tidligere tidspunkt. Her kan NAV være en viktig aktør i de ulike kommunene, men også overfor IMDi sine regionkontorer. I dag har NAV en rekke tilrettelagte kurs for å imøtekomme kommunenes behov for arbeidskraft. NAV kan spille en betydelig rolle i en mer arbeidsrettet kvalifisering av flyktninger.
- NHO:

Som tidligere påpekt bygger introduksjonsprogrammet og den nye bosettingsmodellen på en governance-struktur som legger opp til samarbeid på tvers av etater og på tvers av skillet mellom offentlig og privat sektor. Dette særlig for å få til en bedre kobling mellom kvalifisering og arbeidsmarked. Som en lokal og regional aktør er NHO i dag inne i enkelte regioner og kommuner i arbeidet med å etablere praksisplasser. I disse tilfellene opererer NHO som et bindeledd mellom offentlige aktører og bedriftene. I dag er det en utfordring i flere av introduksjonsprogrammene å skaffe nok praksisplasser som er relevant for den enkelte flyktning sin egen bakgrunn og interesser. Samarbeidet hvor NHO spiller en rolle bør etter vår mening utvides og utvikles bedre. Dette gjelder ikke bare for det direkte formålet å skaffe flere praksisplasser, men også i et holdningsskape arbeid blant bedrifter og bedriftsledere.

- **SSB:**

Blant aktører i forvaltningen etterlyses data og analyser på et mer aggregert nivå, både til bruk i anmodningsprosessen og til bruk i bosettingsprosessen. Dette gjelder både IMDi og kommunene. Det er likevel usikkerhet om hva data på et mer aggregert nivå kan bidra med for å fremme sysselsettingsperspektivet. Det er også usikkerhet om hva slike aggregerte data skal inneholde. Men det etterlyses kunnskap om hva som skjer med flyktningene i de ulike kommunene, hva slags karriereveier som utvikles og nærmere om flyttestrømmer. Det er allerede i dag lett tilgjengelige data som med relative enkle grep kan raffineres til bruk i bosettingsarbeidet, slik som for eksempel arbeidsledighet, befolkningsstruktur, etnisk sammensetning, næringsstruktur osv. Disse dataene brukes til en viss grad i dag, men opplevelsen av nytteverdien varierer. I tillegg til dette bør nytteverdien av løpende undersøkelser av sammenhengen mellom karriereveier og bosted for flyktninger vurderes. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 6.

### **3.4 Konklusjoner, forvaltningspraksis**

Hvordan kan vi si at gjeldende forvaltningspraksis ivaretar sysselsettingsperspektivet? Om det kun var sysselsettingsperspektivet som skulle vært ivare tatt kunne hver enkelt flyktning skaffet seg arbeid, og så bosatt seg der arbeidet var slik som enhver annen jobbsøker. I en slik sammenheng ville anmodning av kommuner og bosettingsprosesser slik de i dag foregår med ønsker om å styre flyttestrømmer vært overflødige. I dag er bosetting av flyktninger et atskillig mer komplekst felt enn kun et isolert fokus på spørsmålet om arbeid, men hvor spørsmål om kvalifisering og kompetanse rundt flyktningen kanskje er de mest sentrale spørsmålene. Derav kommer introduksjonsprogrammet.

Mens denne undersøkelsen har pågått har det vært høykonjunktur i Norge med stor mangel på arbeidskraft de fleste steder i landet innenfor svært mange sektorer. Kombinert med tilskuddsordninger til kommuner som bosetter flyktninger har det i denne situasjonen ikke vært store vansker for for-

valtningen å skaffe til veie plasser i kommunene for bosetting. Det har imidlertid vært et problem med å skaffe nok boliger. Dette siste ser ut til å ha vært et praktisk forhold med betydning for hvor flyktningen tilbys plass. Det er likevel pragmatikken og ikke de faste kriteriene det arbeides etter når vi skal konkludere over forvaltningspraksisen i sin helhet, og det kan være interessant å spørre om det er denne pragmatikken som er årsaken til at forvaltningen klarer å skaffe til veie nok plasser. Det kan ikke denne undersøkelsen svare på.

Forvaltningspraksisens to ulike prosesser, anmodningsprosessen og bosettingsprosessen, baseres for en stor grad på de ulike bosetterne i IMDi og KS sin kjennskap til de ulike kommunene som bosetter. Det er en utstrakt kontakt mellom disse aktørene, og denne kontakten har stor betydning for vurderingene som gjøres i forvaltningen, og dermed også for hvilke kommuner som anmodes, og for hvor flyktningene tilbys plass.

I dag ser vi en sterk vilje til å styre flyktningenes valg av bosted, samtidig som det er en betydelig skepsis i deler av forvaltningen til troen på sterk styring. Her ligger det en spenning i forvaltningen både av prinsipiell og praktisk art. Det er for eksempel en egen diskurs i forvaltningen om hvorvidt flyktningens egne ønsker for valg av bosted skal lyttes til eller ikke. Eget ønske for bosted er således tatt ut av intervjukjemaene som brukes i mottakene. I stedet argumenteres det blant aktørene innenfor bosettingsarbeidet for at ønskene skal være begrunnede, noe som betyr en styrking og kvalitetsheving av intervjuene som i dag foretas. Spørsmålet om og problematiseringen av sekundærflytting har noen etiske sider, samt praktiske sider hos forvaltningen som forvaltningen selv på mange måter setter seg i. Slik politikken praktiseres og slik det i dag tenkes, så er det ikke lenger gitt at sekundærflytting behøver å være et stort problemfelt for forvaltningen, men derimot kan det være det for særlig barnefamilier. Ved siden av å representere en etisk og prinsipiell utfordring for forvaltningen ved nærmest å komme til å umyndiggjøre personer ved å frata dem muligheten til selv å velge bosted i enkelte tilfeller, så står forvaltningen overfor det mer generelle dilemma mellom det å ta hensyn til egne pålagte målformuleringer som seksmånedersregelen på den ene siden, og på den andre siden det å skaffe til veie bosted og kvalifiseringsprogram som passer best mulig med flyktningens bakgrunn, interesser og perspektiver for eget liv og fremtid. Fra flere hold i

forvaltningen påpekes det at de begrunnede ønskene må fremskaffes i intervjuer som er atskillig mer grundige og gjennomtenkte, og følges opp av en prosess som er preget av dialog om fremtid, yrkesvalg og egne ønsker. Dette vil kunne være en mer tidkrevende prosess som vil måtte utfordre seksmånedersregelen. Den klassiske konflikten mellom hurtighet og kvalitet er nær.

Ikke i noen av de to prosessene, anmodning og bosetting, påpekes det at det arbeidsrettede perspektivet er veldig førende for praksis. Derimot ser det ut til at kvalifisering og apparatet rundt den enkelte flyktning har et sterkere fokus. Dermed kan det se ut til at forvaltningspraksisen i regionen har valgt å gjøre sin fortolkning av sysselsetningsperspektivet som kan sees som noe annerledes enn hva som kan leses ut fra departementet sitt fokus på arbeid som et viktig integrerende virkemiddel. Dette er ikke regionkontorene til IMDi eller kommunene som er med i denne undersøkelsen uenig i, men opplever likevel situasjonen med å bosette som mer kompleks enn kun å skulle være et spørsmål om arbeid. Der vi kan snakke om arbeidsrettet bosetting står kvalifisering som et viktig element, og således snakkes det heller om *arbeidsrettet kvalifisering*. Punktvis kan vi oppsummere disse dimensjonene fra praksisfeltet:

- Perspektiver i anmodningsprosessen:
  - Sysselsetningsperspektivet blir i mindre grad ivaretatt som et selvstendig og frittstående mål for bosettingen.
  - Kommunenes måloppfyllelse vektlegges.
  - Tilgang på boliger vektlegges.
  - Kvalitet og kompetanse i introduksjonsprogrammene vektlegges.
- Aktører i anmodningsprosessen:
  - IMDi, fylkene, KS, kommunene og NAV er alle aktører, men de viktigste er IMDi og KS.
  - For å styrke sysselsetningsperspektivet kan det være aktuelt å trekke inn SSB og NAV i større grad enn det som gjøres.
  - Skiller og fravær av samarbeid mellom statlige etater preger til en viss grad forvaltningspraksisen.
- Perspektiver i kopling flyktning og kommune:
  - Mye fokus på ønsker hos flyktningen.

- Ønsker å praktisere et sterkere fokus på begrunnede behov og ønsker hos flyktingen ut fra kompetanse og interesser.
- Manglende kunnskap om flyktingens kompetanse etter intervju i mottak.
- Lite systematisk kunnskapsgenerering om kommunene.
- Fravær av aggregerte undersøkelser om sammenhengen mellom bosted, sekundærflytting og yrkeskarriere.
- Aktører i koblingsarbeidet:
  - IMDi, kommunene, NAV, samt aktører i næringslivet, slik som NHO.
  - Det er likevel fravær av et mer systematisk samarbeid mellom statlige etater som preger forvaltningspraksisen.
  - Fruktbart om et større antall lokale/regionale aktører involveres med tanke på fremtidig kvalifisering. NHO kan spille en viktigere og mer betydningsfull rolle som formidler mellom offentlig og privat sektor enn hva som skjer i dag.

I det følgende skal vi drøfte nærmere noen av dimensjonene vi anser som særlig interessante i lys av et sysselsettingsperspektiv og som vi har funnet i forvaltningspraksisen og i kunnskapsgenereringen som ligger i randsonen til dette fagfeltet. Vi skal ved hjelp av dette drøfte hva sysselsettingsperspektivet kan dreie seg om, hvilke faktorer som kan være av betydning og hva slags kunnskapsgrunnlag som bør legges til grunn. Til slutt skal vi gi et innspill til en metodikk som kan bidra til å styrke sysselsettingsperspektivet i bosetting av flyktinger i Norge.

## 4 Arbeid, kvalifisering og mobilitet

Forholdet mellom arbeid og kvalifisering innenfor bosettingsmodellen aktualiserer spørsmålet om *mobilitet*. Viktige endringer innen kommunikasjon, både fysisk og elektronisk, har aktualisert en ”mobilitets-vending” innen samfunnsfagene (Sheller og Urry 2006). Denne utviklingen av teknologiske løsninger for kommunikasjon og handel over distanser er en dimensjon som har lagt til rette for transnasjonalisme og globalisering, men også translokale og transregionale relasjoner. Vi snakker ikke her bare romlige relasjoner, men også transnasjonalisme i en mer videre betydning på tvers av kulturelle, etniske, religiøse og nasjonale grenser (Vestel 2004). Kritikken fra multikulturalismen og kritikken som legger denne mobilitets utviklingen til grunn problematiserer også den statiske forestillingen av sted som noe stillesittende (*sedentary*) og som en lukket romlig enhet med tydelige grenser rundt. Intensiteten av ulike strømmer som er beskrevet i ulike mobilitetsparadigmer vektlegger at alle steder er knyttet i nettverk på en slik måte at det bør stilles spørsmål ved den faste geografiske kontaineren som en gyldig kognitiv, ideologisk, politisk og planleggingsmessig referanseramme. Det vi kan forstå som et mobilitets-paradigme innen så vel hverdagslivet som i vitenskapen utfordrer kontainerforståelsen av sted ved at dikotomier som virkelig/ikke-virkelig, mobil/immobil, samfunn med ansikt-til-ansikt relasjoner/det virtuelle, nærvær/fravær osv blir satt grunnleggende spørsmål ved. Disse dikotomiene mener for eksempel Urry (2004) har vært for dominerende i teorier om globalisering og global kompleksitet.

Når vi legger forvaltningspraksisen i bosettingsmodellen til grunn så ser vi at denne i stor grad er basert på en kontainerforståelse av kommunene det bo-settes i, men samtidig ser vi tendenser til å tenke region, altså en romlig forståelse som strekker seg ut over kommunegrensene. Tendensen til å tenke kvalifisering, og ikke arbeid som det eneste målet for bosetting, aktualiserer mobilitet ved at kvalifisering kan skje ett sted, mens arbeid kan skaffes et annet sted, altså sekundærflytting, eventuelt pendling eller arbeidsreise til en annen kommune. I dag er det likevel bosetting til arbeid som langt på vei strukturerer de politiske målene for bosettingsarbeidet. På bakgrunn av forvaltningspraksisens perspektiver og kunnskapsgrunnlag sammen med et perspektiv rundt regionsbegrepet og mobilitet skal vi i dette kapitlet drøfte

premisset om sammenhengen mellom arbeid og sted som målsetting ved bosettingsarbeidet.

#### 4.1 Er arbeid viktigste bosettingsfaktor?

Om vi legger forvaltningspraksisen til grunn ser vi at arbeid ikke er et så entydig kriterium for bosettingsarbeidet som vi kanskje kunne forvente ut fra de politiske målformuleringene og strategiene som bosettingen har. Det er likevel slik at styringsiveren er til dels stor med hensyn til å finne bostedskommune. Hvorfor er det slik, og kan dette tenkes og praktiseres annerledes? Vi kan med andre ord legge til et ”bør” i problemstillingen for dette underkapitlet, altså ”*bør arbeid være den viktigste bosettingsfaktoren?*”. Dette spørsmålet er ganske gjennomgående i den diskursen som har vært i intervjuene vi har hatt med de ulike aktørene i bosettingsarbeidet. I tillegg er det uklart hva et sysselsettingsperspektiv egentlig betyr, og hva arbeidsrettet bosetting skal innebære. Mange av disse aktørene opplever at bosettingsarbeidet er så komplekst at de stiller spørsmål ved hele begrepet ”*arbeidsrettet bosetting*”. Om vi ser på forståelsen av arbeid isolert sett, så handler dette om arbeid i seg selv og om kvalifisering til arbeid. Et helt vesentlig element her er introduksjonsprogrammets fokus på kvalifisering, noe som også ser ut til å være et vesentlig element hos bosetterne i IMDi. En informant fra NAV har dette perspektivet på den arbeidsrettede bosettingen:

*For arbeidsrettet bosetning er på mange måter litt gammeldags i forhold til hvordan arbeidsmarkedet ser ut da. Når vi tenker kvalifisering så tenker vi hvilken basis har den enkelte og hvordan kan vi bygge kompetanse slik at det både er rettet mot arbeidsmarkedet og samtidig kan utvikle eller bygge på den kompetansen hver enkelte har. Så er det klart at vi kan finne gode modeller som gjør at folk kan komme raskt ut i jobb og samarbeide med lokale arbeidsgivere osv.. (Informant fra NAV.)*

Et sentralt argument for denne informanten er at kvalifisering må anses som viktigere enn arbeid. Målet for kvalifiseringen er likevel arbeid. Informanten fortsetter:

*Og ikke kvalifisering for kvalifiseringens skyld. Men selvfølgelig arbeidsrettet kvalifisering for dem som ikke er for syke eller.. Hensikten med programmet er jo arbeid. Men det som jeg sier at... du kan snu på det på den måten at programmene må være rettet inn mot hvordan lokalt arbeidsliv er.. Hvilke muligheter som ligger der. Det er jo basis. Men når næringslivet skriker etter folk nesten uansett hvilke bransje du snakker om. Da er kanskje det aller viktigste at programmene gir den basis folk trenger for å gå ut i det gode arbeidsmarkedet. Da er det kanskje ikke bare korte og kjappe løsninger. Man må også tenke noen lengre kvalifiseringsløp for dem som bør ha det.*

Lengre kvalifiseringsløp er for denne informanten et stikkord, og aktualiseres særlig i tider med godt arbeidsmarked. I dagens situasjon er det på mange måter arbeidstaker som styrer, og denne styremuligheten må ikke gis slipp på ved rasktest mulig å komme ut i arbeid, for dermed å risikere å bli mer sårbar i dårligere tider. En slik strategi aktualiserer også spørsmålet om arbeidsmarkedet bør være et kriterium for valg av bosted. Samme informant fortsetter resonnementet:

*Men her har en på en måte en hypotese om at hvis vi klarer å bosette de rette personene i det rette distriktet i forhold til et næringsliv som etterspør sånt og sånt. Det er på en måte litt gammeldags. For hvis vi tenkte slik for fem år siden var det mer relevant enn å tenke det nå. Fordi vi har behov for folk alle steder omtrent i hele landet innfor veldig mange bransjer. Da er det kanskje viktigst at den koblingen mellom det individet og arbeidslivet.. Og tanken om at du skal ut i en jobb og hva som skal skje for at du skal bevege deg derfra til dit er målrettet er kanskje mye viktigere nå enn det var på den tiden når det var på en måte arbeidsmarkedet som styrte resultatene. Nå er det mer hvor det enkelte individet har muligheter og hvordan vi klarer å omsette dem. Og hvordan vi klarer å omsette voksenopplæring, tilpasning hos arbeidsgivere og den katalysatoren som de offentlige myndighetene de må være i forhold til. Kanskje veldig mye av nøkkelen ligger her fordi at det må legges til rette for at disse personene får en synlig kompetanse som arbeidsgivere etterspør, som gjør at det er attraktivt. At det er profesjonelt det vi gjør fra starten av.*

I dette resonnementet er ikke stedets egenskaper i form av næringsstruktur og arbeidsmarked det vesentlige, men snarere potensialet for kvalifisering og kompetanseutvikling som ligger i relasjonene mellom lokalt arbeidsliv og kvalifiseringsprogrammene det offentlige apparatet står for. Det ligger til grunn et individfokus som dreier seg om å utrede en totalsituasjon for hver enkelt flyktning som skal bosettes. En slik utredning av totalsituasjonen må inneholde et fokus på flyktningens bakgrunn, kompetanse og hvordan få realisert den enkeltes fremtidsplaner, det være seg yrkesplaner og hvordan en kan finne fram til en type arbeid som muliggjør at den enkelte kan forsørge seg selv eller en familie.

Ut fra vårt intervjumateriale, våre casestudier (omtales nærmere under kap 5.1) og sekundærlitteratur vi her har brukt, kan vi si perspektivet rundt kvalifisering som her tas til orde for er viktig om målet rundt den arbeidsrettede bosettingen skal få et relevant innhold. Det betyr at et ensidig kunnskapsgrunnlag med fokus på arbeid i seg selv, i form av for eksempel arbeidsmarked og næringsstruktur som kriterier for bosetting i de ulike norske kommunene fort vil komme til kort. Dette har aktørene i forvaltningen langt på veg også sett, og ikke minst skyldes dette introduksjonsprogrammets store betydning for bosettingen. Det betyr likevel ikke at disse faktorene er uviktige. Det viktigste er måten slike faktorer inngår i et samspill med introduksjonsordningen og kvalifiseringsprogrammene. Vi skal i de neste kapitlene argumentere videre for fokuset på kvalifisering, og hvilke implikasjoner et slikt perspektiv bør ha, og eventuelt hvilke problemer det kan medføre. Følgende tre dimensjoner vil stå sentralt i en slik tilnærming:

- Eksistens av governance-strukturer med betydning for sosiale nettverk.
- Mobilitet.
- Regionstenkning.

Vi skal likevel først diskutere kort et slikt fokus sine mer ideologiske og politiske dimensjoner relatert til diskusjoner om integrering og mangfold. Slik vi ser det er det særlig to diskurser som potensielt sett føres sammen i en slik kvalifiseringstankegang. I sin analyse av den svenske diskursen om integrering kommer Brekke og Borchgrevink (2007) til at i alle fall fire diskurser kan identifiseres i den svenske diskursen. Vi skal ikke gå inn i disse diskur-

sene i detalj, men disse fire er *assimileringsdiskursen*, *den sosial liberale diskursen*, *den sosialdemokratiske diskursen* og diskursen som fokuserer på *strukturell diskriminering*. Brekke og Borchgrevink finner en interessant forskjell mellom assimileringssdiskursen og strukturell diskriminerings diskursen. I begge disse diskursene sees segregering som den største utfordringen med innvandring og etnisk mangfold, men løsningen finnes i diametralt motsatte retninger. I assimileringssdiskursen pekes det på innvandringsbefolkningen, og det sies ”*dere må endre dere*”. I strukturell diskriminerings diskursen pekes det på majoritetsbefolkningen, og sies ”*dere må endre dere*”. Vi kjenner igjen disse diskursene også i den norske debatten om integrering. I spørsmålet om arbeidsrettet bosetting kan vi på mange måter si at disse diskursene føres sammen ved at de begge er med på å strukturere det mer ideologiske grunnlaget bak strategiene som tas i bruk. Fokuset på kvalifisering gjennom blant annet introduksjonsprogrammet setter krav til flyktingen om kompetanseheving innen visse gitt områder, og dette sammen med den sterke styringsviljen som vi tidligere har omtalt, og diskursen om at egne bostedsvalg i alle fall skal være begrunnede, går i retning av krav om endringer hos flyktingen selv. Men samtidig er forvaltningspraksisen likevel slik at flyktingens egne perspektiver på fremtiden og egen bakgrunn skal ha en betydelig rolle i bosettingsprosessen og i de videre kvalifiseringsprogrammene som den bosatte etter hvert skal inn i. Dette igjen, sammen med governancestrukturene det legges opp til at skal være lokalt, utfordrer også majoriteten ved at denne må og skal bli mer inkluderende. Lokale holdninger til innvandring og inkludering blir derfor et viktig aspekt ved kommunene flyktingene skal bosettes i. På denne bakgrunn kan vi si at de to diskursene over føres sammen og blir forsøkt kombinert. Denne sammenkoblingen henger også sammen med de mer kompliserte etiske sidene ved bosettingsmodellen og introduksjonsordningene flyktingene er og skal være en del av. Djuve og Kavli (2007) viser til endringen som har skjedd de siste tiårene i USA og Europa innen sosialpolitikken hvor de tidligere universelle rettighetene til velferdsytelser er erstattet med systemer som knytter ytelsene opp mot deltakelse i arbeidsrettede aktiviteter. Det er blitt en diskusjon om hvorvidt en slik dreining i sosialpolitikken er integritetskrenkende, og om hvor grensen skal gå mellom legitim og illegitim statlig maktutøvelse. Djuve og Kavli peker på at dette skillet er komplisert å trekke, men mener at ”*sentrale argumenter i diskusjonen bør være hvor sterk tvang som utøves (hvor stor uenighet er det mellom deltaker og maktapparatet om hva som er et*

*passende tiltak, i hvilken grad kan tiltaket tilpasses deltakerens ønsker, og hvor store konsekvenser får det å nekte å delta), over hvor lang tid tvungen utøves, og sist men ikke minst: hvor effektive er tiltakene med hensyn på å få deltakerne over i arbeid [...].” (ibid.: 92.) Videre påpeker Djuve og Kavli at en etisk vurdering av ordningene også må ta med de etiske problemene som kan knytte seg til ikke å anvende tiltakene, hvor isolasjon, varig arbeidsledighet osv. kan være en følge. En forutsetning er derfor at tiltakene som settes i verk og som innskrenker hver enkelts frihet faktisk også virker etter hensikten. Som Djuve og Kavli påpeker, så blir ethvert tiltak som ikke virker vanskelig å forsvare.*

Vi ser at det legges opp til en betydelig pragmatikk i det ideologiske og prinsipielle grunnlaget for bosettingen av flyktninger, og hvor det pragmatiske målet hele tiden er arbeid og økonomisk selvhjulpenhet innenfor en velferdsmodell. I dag er deltakelse i introduksjonsprogrammene betingelser for velferdsgoder, men samtidig er de knyttet til bosted. Å flytte før fullført introduksjonsordning kan frata flyktningen retten til å delta i ordningen, og dermed også velferdsgoder. Et fokus på kvalifisering som en egenskap ved steder flyktningen skal bosettes, framfor arbeidsmarked og næringsstruktur som selvstendige kriterier, tar ikke bort disse etiske og prinsipielle dilemmaene, snarere tvert i mot. Vi skal likevel holde fast ved vår tro på at kvalifisering og mulighetene for kvalifiseringsløp bør være viktigere kriterier for bosetting enn arbeidsmarked og næringsstruktur, og at disse størrelsene må sees i sammenheng og vurderes ut fra både innhold og governancestruktur. En del av diskursen i forvaltningspraksisen hvor arbeid versus kvalifisering har vært tema har hatt introduksjonsprogrammets transformerende kraft som tema. Med assimileringsdiskursen referert til over i minne og vår tro på kvalifisering som et vesentlig element i bosettingsstrategiene, vil vi derfor spørre om introduksjonsprogrammet kan sees som å ha en slik kraft, og hvordan dette programmet kan ha betydning for ivaretagelse av sysselsettingsperspektivet i bosettingen av flyktninger, og videre hvilken betydning et slikt program vil kunne ha i valg av bosettingskommuner.

## **4.2 Kvalifisering og introduksjonsprogrammets transformerende kraft**

I sin evaluering av introduksjonsprogrammet spør Kavli, Hagelund og Bråthen (2007) blant annet om hvordan de ulike programmene virker lokalt og hvordan programmet opererer i forhold til arbeidsmarkedet. På bakgrunn av denne rapport omtaler dette avsnitt betydningen av Introduksjonsprogrammet i lys av problemstillingen med arbeidsrettet bosetting.

Innledningsvis gis det uttrykk for at selv om de fleste elementer i loven er iverksatt i de kommuner som bosetter flyktninger, gjenstår store utfordringer med tanke på kvaliteten. Et eksempel på dette er at de fleste deltagerer har fått en individuell plan, dog med lite eierforhold. Det er videre kommet frem store mangler i forbindelse med å sørge for et meningsfullt innhold i programmet. Det pekes også på for liten variasjon i tiltaksviften med tanke på å være tilpasset den enkelte deltager. Deltagere med høy utdanning, lav eller ingen utdanning, analfabeter og de med behov for grunnskole er nevnt blant de som har korrespondert minst med innholdet i programmene.

Et godt program krever bredde i samarbeidsprofilen og dette kan være vanskelig i de små kommunene. Det er videre kommet frem betydningen av evne til å finne løsninger, arbeidsretting av programmet, samarbeidsrelasjoner til andre kommuner, næringsliv, frivillig sektor og NAV er av stor betydning for å lykkes med arbeidsrettet bosetting.

Det har også vist seg vanskelig å tilrettelegge for de flyktninger med store omsorgsoppgaver (spesielt kvinner) og dem med store helseplager. Det betegnes imidlertid som positivt at kvinner er blitt trukket inn i programmet.

Norskpakken betegnes som et viktig element, men blir ikke nok knyttet til praksisplasser og isoleres derfor av den grunn.

Et viktig trekk som har funnet sted den senere tid er implementering av en arbeidsrettet metodikk for å fremme arbeidsretting. Her er det snakk om å legge inn arbeidsrelaterte elementer (språkpraksis utenfor klasserommet, arbeidsrettede tiltak og arbeidsnorsk) i tillegg til norskundervisningen. Denne

metodiske tilnærming vil kunne fremme en arbeidsrettet bosetting i de kommuner dette gjelder.

Hvor identifiserbar er så introduksjonsprogrammets betydning på en arbeidsrettet bosetting? Alt tyder på at deltagelse i introduksjonsprogrammet øker sannsynligheten for å være i arbeid sammenlignet med dem som ikke deltar i tilsvarende program. Her vil imidlertid programmets kvalitet og hvilke deltagere som deltar, være med å definere effekten. Dette innebærer at er det flyktninger uten altfor lav utdanning, og uten altfor store helseplager som deltar i programmet, er sannsynligheten relativ stor for å komme i arbeid.

Dette signaliserer at de kommuner som er av en viss størrelse eller er flinke til å samarbeide med andre i et arbeidsrettet introduksjonsprogram med deltagere uten for store utfordringer, har rimelig god mulighet til å nå målet med en arbeidsrettet bosetting. Da vi i tillegg vet at sekundærflyttingen (en flytting som i de fleste tilfeller ikke fører til arbeid) er mindre etter at introduksjonsprogram ble innført, forsterker dette bildet om introduksjonsprogrammets betydning.

Resultatene fremkommer i form av at over halvparten av deltagerne som har gjennomført programmet er kommet i skole eller arbeid. Arbeidstilknytningen er imidlertid ofte mot løse arbeidsforhold (deltid, midlertidig) og må derfor sees i lys av det. En rekke av jobbresultatene er knyttet til næringer som transport, hotell, og restaurant og helse/omsorg.

En oppsummering av det som fremmer arbeidsrettet bosetting i lys av introduksjonsprogrammet vil således være:

- Et arbeidsrettet introduksjonsprogram i form av arbeidsrettede elementer utover norskundervisningen, vil kunne være språkpraksis utenfor klasserom, arbeidsrettede tiltak og arbeidsnorsk
- Utstrakt bruk av arbeidsrettede praksisplasser/hospitering
- Variert tiltaksprogram da vi ikke snakker om noen homogen gruppe

- Programmets evne til individuell oppfølging av den enkelte med tanke på aktivitet/arbeid
- Programmets evne til nettverksbygging og dermed skape lokale relasjoner
- Tilgang på ulike tjenester som blant annet helsetjenester da mange av deltagerne har psykiske problemer
- Brukermedvirkning

Kan vi så ut fra dette si at introduksjonsprogrammet har en sterk transformerende kraft på flyktningen? Svaret på dette spørsmålet vil variere fra person til person, og vil antakelig også ha mye med hvilken kompetansebakgrunn og livsprosjekt den enkelte har. Men svaret vil antakelig også variere mellom de ulike introduksjonsprogrammene og hvilken veiledning og planlegging flyktningen mottar der hun eller han blir bosatt. Deler av forvaltningen ser imidlertid på introduksjonsprogrammet som en transformerende mekanisme som skal gjøre flyktningen bedre i stand til å klare seg i det norske samfunn og arbeidsliv totalt sett, og at dette må harmonere med hver enkelts livsprosjekter og hver enkelts totalsituasjon.

Denne drøftingen peker i retning av at bosettingen av flyktningene bør ta opp en diskusjon av betydningen av region, mobilitet og en sterkere planlegging av totalsituasjonen for hver enkelt flyktning. Dette fordi bosted er så mye mer enn arbeid, og at arbeid er så mye mer enn bosted. I det følgende skal vi se nærmere på mobilitetens mulighet og ambivalens, samt spørre om sekundærflytting er så problematisk.

### **4.3 Mobilitetens mulighet og ambivalens**

Innledningsvis i denne rapporten understreket vi betydningen av det Granovetter (1983) kalte "weak ties" for evnen til å skaffe seg jobb. Granovetter viste at et mange "weak ties" i form av for eksempel en stor bekjentskapskrets og informasjonsflyt er sentralt for å ha suksess i jobbsøkingen. Bånd til andre mennesker er både svake og sterke. Sterke bånd har vi til et fåtall mennesker som for eksempel egen familie, foreldre, partnere, bestevenner osv. Svakere bånd har vi til en større gruppe mennesker. De svake båndene mente Granovetter var vesentlige for å koble ulike nettverk, og fungerte som

broer. Slike svake bånd knytter mennesker til en utside, og utgjør en relasjon med andre egenskaper enn de egenskaper relasjonene og båndene til nær familie og venner har. Uten slike broer eller relasjoner ville samfunnet utelukkende bestått av isolerte små enheter. Hva har så dette med mobilitet å gjøre? For å nærme oss svaret på dette spørsmålet skal vi gå veien om problematikken rundt sekundærflytting. En målsetting med gjeldende bosettingsmodell har vært å redusere sekundærflyttingen. Dette har flere årsaker, som blant annet reglene for økonomisk støtte, at enkelte kommuner kan bli ekstra belastet på sine sosialbudsjetter om vedkommende tilflytter ikke kommer i jobb og avbrutt progresjon i introduksjonsprogrammet om dette ikke er fullført. Dette er faktorer som anses som negative både for kommunene som er involvert og for den enkelte flyktning.

Selv om det er en svak tendens til økende bofasthet blant flyktninger er nivået på sekundærflytting fortsatt høyt. Tar en utgangspunkt i de flyktninger som bosatte seg i de ulike kommuner i 2001, hadde 40 % av disse forlatt kommunen de først ble bosatt i. Tendensen til utflating i sekundærflyttingen kan vise seg å ha sammenheng med Introduksjonsprogrammene som sikrer noe mer permanent tilstedeværelse eller forskyver flyttingen. Over 50 % av sekundærflyttingen går til Oslo kommune og om lag 75 % til Osloregionen.

Det er en vanlig oppfatning i forvaltningen at sekundærflytting kan bli et problem for mottakskommuner. Dette resonnementet bygger blant annet på at det i dag er sekundærflytting til Oslo uten at den enkelte er økonomisk selvhjulpne. Samtidig refereres det ofte til statistikk som viser at ledigheten blant innvandrere er større i Oslo enn mindre steder i Norge. Det betydningsfulle spørsmål i denne sammenheng vil derfor være hvor stor nettogevinst med tanke på arbeid oppnås ved flytting kontra ikke å flytte fra bosettingskommune. Svaret er ofte at flytting til Oslo ikke uten videre representerer noen nettogevinst i forhold til økonomisk selvhjulpnehet.

Høydahl (2007) viser imidlertid at sekundærflytting ikke behøver å skape problemer for flyktningene. Snarere tvert i mot, sekundærflytting kan være en vei til økonomisk selvhjulpnehet, hevder han. Høydahl viser at de som flytter i utgangspunktet er mer selvhjulpne enn de som blir boende. Videre går det fram av studien at de som flytter etter kort botid er blitt ytterligere mer selvhjulpne i forhold til de bofaste. De som imidlertid flytter etter lengre

botid blir mindre økonomisk selvhjulpne enn de bofaste. Det store bildet er likevel at sekundærflytting øker den økonomiske selvhjulpenheten. Analyse-  
ne til Høydahl viser imidlertid at det er variasjoner i dette bildet i forhold til  
landbakgrunn og at det finnes noen regionale forskjeller. Når det gjelder  
landbakgrunn har dette blant annet med variasjoner i utdanningsnivå å gjøre.

Sekundærflytting er en form for geografisk mobilitet, som igjen kan føre til  
en sosial mobilitet, om vi skal følge Høydal sine funn over. Denne proble-  
matikken rundt sekundærflytting og mobilitet er særlig interessant å trekke  
videre inn i teorier om *sosiale nettverk*. Larsen, Urry og Axhausen (2006) vi-  
ser til den store mengde av forskning på mobilitet særlig som et resultat av  
globalisering og internasjonalisering. De hevder at mye av denne mobilitets-  
forskningen har tatt utgangspunkt i frie, autonome, såkalte ”*free-floating in-  
dividuals*” (ibid.: 11), og med det oversett de forhold som forbinder mennes-  
ker og deres nettverk sammen, slik som familier, slekt, venner, partnere osv.  
Larsen, Urry og Axhausen viser og drøfter så ulike tilnærminger som net-  
topp har tatt hensyn til disse relasjonelle forholdene som binder mennesker  
sammen i ulike former for sosiale nettverk. Disse tilnærmingene er i korthet  
som følger:

- Samfunnsstudier og sosial kapital:  
Dette er en relativt klassisk tilnærming som ser samfunn som tett  
sammenknyttet og basert på geografisk nærhet, lokale sosiale syste-  
mer og samhandlingsarenaer basert på lokale institusjoner. Systemet  
bygger på tette personlige bånd, tilhørighet og en sterk følelse av  
plikt mellom de ulike medlemmene av samfunnet. Det følger av  
denne tilnærmingen at slike felleskap ikke nødvendigvis vokser fram  
i alle typer bosettinger. Det ser likevel ut til at fysisk nærhet og an-  
sikt-til-ansikt relasjoner er en vesentlig betingelse for slik tilhørighet  
som her legges til grunn. I disse relasjonene er det den sosiale kapi-  
talen vokser fram og utvikles, og som de ulike aktørene innenfor fel-  
lesskapet bruker og manøvrerer med.
- Sosial nettverksanalyse:  
Denne tilnærmingen har vært opptatt av å kartlegge forbindelsene  
mellom mennesker, organisasjoner, interessegrupper og steder. Ut-  
gangspunktet er at alt sosialt liv er nettverksbasert på tvers av av-  
stander, steder og lokaliteter. Her er det ikke nødvendigvis i lokal-

samfunnene eller i nabolagene det letes etter samfunnsformer, men altså i nettverk som kan gå på tvers av slike kategorier og romlige størrelser. Teknologi og virtuelle rom kan være viktige ingredienser i analyser som baserer seg på denne tilnærmingen. Samfunn finnes altså i nettverk, og slike nettverksbaserte samfunn er ikke begrenset til spesielle steder, men strekker seg ut geografisk og sosialt. Sentralt her er at vennskap og nettverk velges ut fra spesifikke formål og kontekster. Vi inngår som individer i en rekke relasjoner og nettverk, men disse relasjonene er spesialisert i betydningen at de dreier seg om spesielle roller, spiller på type kompetanse osv, og forsvinner om dem ikke tilfredstiller disse funksjonene. I slike sammenhenger produseres gjerne mer av det vi over med Granovetter (1983) kalte ”*weak ties*” enn ”*strong ties*”.

- Små verden analyser:

Denne tilnærmingen er relatert til sosial nettverksanalyse, og er inspirert av Granovetters begreper vi har gjort rede for over. I sin enkelhet tar små-verden analysen utgangspunkt i de mange tilfeldige møtene hvor vi dumper borti tilsynelatende ukjente mennesker, men hvor det altså viser seg etter en liten prat at vi har felles kjente og kanskje også felles interesser som gjør det slik at vi erfarer verden som liten og nær. Særlig kraftfulle er slike møter når de inntreffer langt hjemmefra der det minst forventes å treffe kjente. Omfanget av og utviklingen av slike møter er således avhengig av en viss type teknologi og infrastruktur som for eksempel transportmuligheter og reisepraktiser for at de skal inntreffe.

- Mobilitetstilnærmingen:

Denne tilnærmingen bygger på de tre forutgående, og baserer seg på en systematisk undersøkelse av fysisk så vel som virtuell og forestillingsmessig reisevirksomhet og deres gjensidige avhengighet. Under denne tilnærmingen argumenteres det med at en mer ekstensiv regional, nasjonal og transnasjonal flyt og møter mellom objekter, teknologier, representasjoner og mennesker kan komme til å produsere det vi over kalte små verdener. Langt på vei er dette hvordan globaliseringsteoriene i lang tid har kalt verden for å bli mer komprimert, men i denne tilnærmingen er det et sterkere fokus på nettverk og deres betydning. Her er det ikke snakk om antallet møter, men snarere hvordan møtene foregår og deres innhold som er av betydning for

nettverket og hvordan dette utvikler seg nærmest som en prosess i seg selv. Denne tilnærmingen ser sosiale nettverk som både fullendt og som å være i prosess. Fysiske reiser sees som særlig viktige i fasiliteringen av slike nettverk.

Sentralt i Larsen, Urry og Axhausens (ibid.) sin tilnærming og argumentasjon er at så godt som alle typer nettverk er avhengig av periodevise møter som innebærer reising og kommunikasjon for noen eller alle i nettverket. Med andre ord står ulike former for fysisk og mental mobilitet sentralt i spørsmålet om nettverk.

Relatert til spørsmål om sekundærflytting og arbeidsrettet bosetting av flyktninger er studiene til Høydahl (2007) og Larsen, Urry og Axhausen (2006) av stor relevans. For det første viser Høydahl at sekundærflytting kan øke en flyktnings mulighet til å bli økonomisk selvhjulpen, noe som er et politisk, og som regel et individuelt mål også. For det andre viser den mer teoretiske drøftingen til Larsen, Urry og Axhausen at samfunnsbegrepet må ta inn en forståelse av nettverk som utfordrer den mer tradisjonelle forståelsen av samfunn som lokalt og nært knyttet til samlokaliserte mennesker med ansikt-til-ansikt relasjoner på lokalt definerte arenaer og innenfor lokale systemer. Viktige nettverk, gjerne i form av "weak ties" strekker seg ut over og på tvers av lokale kommunegrenser. Om vi skal trekke en konklusjon i forhold til den arbeidsrettede bosettingen av flyktninger så må mobilitet trekkes mer aktivt inn som en strategi for å muliggjøre og legge til rette for en arbeidsrettet bosetting. Det ligger altså en mulighet i mobilitet.

Likevel er ikke dette uproblematisk ut fra gjeldende forvaltningspraksis og politiske målsettinger om at sekundærflytting sees på som uheldig og noe som bør reduseres. I dag er forvaltningspraksisen unntaksvis mobilitetsorientert. Det er det territorielle aspektet som råder, og kan i stor grad tilskrives måten forvaltningen er organisert på i territorielle enheter som ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for mobilitetens mulighet. Det er her det ambivalente forholdet til mobilitet ligger, nemlig en anatakelse om at den har betydning, samtidig som det ligger en rekke andre administrative og andre interessebaserte hensyn som tilsier at dette er og kan være problematisk. Men perspektivene og diskursene i forvaltningen inneholder likevel perspektiver

som gjør mobilitet til en mulig strategi, slik det kommer frem i dette intervjuet med en aktør i NAV:

*Det å snakke om arbeidsrettet bosetning synes jeg er litt gammeldags. For du kunne også tenke deg at folk kunne få god kvalifisering et sted og jobb et annet sted. Du må tenke mobilitet. Det viser seg at du kan ikke bli bosatt et livslangt liv på et bestemt sted, hvis det ikke var bosatt da. Det kan godt være at enkelte kommuner skulle dele mellom seg ulike former kvalifisering og spesialisering i introduksjonsprogrammene f. eks, rettet mot næringslivet et sted. Også så må en være en del av.. og tenke mobilitet, og hvor det er behov for den arbeidskraften. (Informant i NAV.)*

Vi legger til grunn at en jobbsøkeprosess i stor grad vil være tjent med utvikling av "weak ties" slik Granovetter (1983) har vist. Men disse nettverkene som inneholder "weak ties" behøver ikke være territorielt eller lokalt baserte, men kan altså strekke seg på tvers av slike romlige enheter, og kan forutsette en stor grad av mobilitet. En forvaltningspraksis som tar dette alvorlig må være gjenstand for en diskusjon som tar opp det territorielt baserte fundamentet for egen praksis, og stille spørsmålet om dette bør løses opp, samtidig som flyktningens "weak ties" videreutvikles med det for øyet at disse relasjonene nødvendigvis ikke må ligge i bosettingskommunen. Dette forholdet gjelder imidlertid ikke bare i spørsmål som har med sekundærflytting å gjøre, men også bosettingsarbeidet og forvaltningspraksisen i sin alminnelighet. Teoretisk, men også med utgangspunkt i dagens forvaltningspraksis, aktualiserer dette spørsmålet om region.

#### **4.4 Sted og region – Mot en utvidet nettverksforståelse?**

Sosiale nettverk, slik vi her har tilnærmet oss det, kan strekke seg på tvers av definerte romlige enheter. I prinsippet er det ingen geografiske grenser for slike nettverk. Den arbeidsrettede bosettingen går i dag ut på å anmode kommuner om å bosette flyktninger, og i neste omgang finne kommuner som matcher med flyktningens kompetanse, bakgrunn og ønsker. Etter endt introduksjonsprogram er strategien og målet for strategien ofte å forsøke å

finne arbeid i samme kommune. Det er i stor grad en territorielt basert modell. I diskursen og perspektivering av egen forvaltningspraksis er likevel spørsmålet om dette er en riktig metodikk, og i enkelte distrikter og av enkelte aktører, tenkes det og praktiseres det et sterkere regionalt fokus på så vel kvalifisering som arbeid.

Å tenke slik er del av tunge nasjonale og internasjonale trender hvor en ser fremvekst av for eksempel bo- arbeids- og serviceregioner, såkalte BAS-regioner. Ofte har vi å gjøre med omfattende regionaliseringsprosesser som griper inn i næringsstrukturer og arbeidsmarkeder. Regionalisering og regionaliseringsprosesser er i utgangspunktet forandrende og foranderlige prosesser. De starter opp og de rekonstruerer regioner som del av kontinuerlige endringsprosesser som kan tilskrives lokale, regionale og globale forhold. Strategier for lokal og regional utvikling har de siste årene blitt stadig mer utfordret i forhold til grenser, myndighetsområder osv. Det blir fra både forskerhold og fra politisk hold stilt spørsmål ved de geografiske enhetenes gyldighet og anvendbarhet. Denne situasjonen henger sammen med flere både ideologiske og strukturelle forhold, men generelt kan vi si at globalisering forstått som tid-rom komprimering (Harvey 1989) – at avstander minker – er en vesentlig kontekst for at *regional utvikling* går ut over tradisjonelle territorielle enheter. Dette betyr at geografiske grenser ikke forsvinner, men vi har å gjøre med stadig nye krav om reorganisering av for eksempel fylker, kommuner, regioners og offentlige aktørers myndighetsområder, og en økende grad av kulturell og sosial pluralitet ved at ”her” og ”der” bindes mer sammen. Vi ser en stadig større tilstedeværelse av de eksogene (globale) drivkreftene på det lokale og det regionale nivå. Nettverks-, eller *governance* tilnærminger vi har sett i norske byregioner kan tjene som eksempler. Slike strukturer er av ulik karakter og styrke, blant annet med hensyn til regional referanse, om de er formelle eller uformelle eller om de er private eller offentlige. Regional politikk, og styrken og drivkreftene i denne, kan derfor i mange tilfeller være vanskelig å gripe siden mange aktører innen ulike sektorer er *regionale* aktører, men med ulikt utgangspunkt og innen ulike strukturelle rammer (Bærenholdt 2002). Regionaliseringen beskrevet over henger i stor grad sammen med hverdagsmobilitet og interaksjon. Denne er i dag omfattende i norske byregioner, og med til dels stor rekkevidde (Hidle m.fl. 2005). Den økonomiske geografien har imidlertid også vist at næringslivet er basert på interaksjon i en regional kontekst, og hvor regionene ofte er

beskrevet som funksjonelle regioner. Mye av denne teorien er basert på at økonomiske aktører har geografisk og kulturell forankring. I teorier som ”regionale næringsklynger” (Porter 1998, 2000) og ”Nye industrielle rom” (Scott 1988) vektlegges det at økonomisk vekst hos ulike foretak også kan forklares ut fra geografisk forankring, gjerne ut fra samlokalisering (klynge) med andre type virksomheter ved at samarbeid og stordriftsfordeler utnyttes til hvert enkelt foretaks beste. Slik sett kan også regioner sies å være konkurransedyktige ved at det dannes ulike regionalt baserte klynger. Det er imidlertid uklart hva Porter (1998, 2000) legger i sitt regionbegrep hva gjelder størrelse, og ofte er den territorielle dimensjonen veldig sterk i disse teoriene. Klyngebegrepet innebærer et dynamisk produksjonssystem med en viss geografisk konsentrasjon, men denne konsentrasjonens omfang og geografiske spredning er uklar i Porters teori. Fløysand og Lindkvist (2000), Fløysand og Jakobsen (2002) og Fløysand (2004) viser imidlertid hvordan økonomiske aktører både er geografisk forankret og geografisk frikoblet på samme tid. Gjennom case hentet fra den norske fiskeindustrien viser forfatterne hvordan ulike produksjonssystemer er relatert til ulike relasjonelle tid-rom, som her vil si ”geografisk og historisk avgrensede sosiale felt som vedlikeholdes og endres ved hjelp av tid-romspesifikke atferdsregler” (Fløysand 2004: 98). Analysene viser at økonomiske aktører er avhengige av og deltar i romlige kontekster ut over det lokale og regionale. Aktørene er således preget av eksogene drivkrefter som følge av tid-rom komprimering. Men til tross for tid-rom komprimeringen forblir økonomisk praksis likevel forankret i spesifikke relasjonelle tid-rom (ibid.). Dette er både lokale, regionale og internasjonale tid-rom.

Også innen kultur- og sosialgeografien er det globale og lokale i et komplekst samspill. Tar vi for eksempel global migrasjon, som kan sies å være en del av globaliseringen, viser studier muligheten av sameksistens av ulike tilhørigheter på ett og samme sted, men hvor tilhørigheter leves ut i et relasjonelt samspill mellom ulike steder. I for eksempel en migrants liv kan derfor ulike steder tenkes å inngå i konstitueringen av tilhørighet på et vis som tydeliggjør migrasjonserfaringen. Oslos offentlige rom innbyr mer til å dyrke indisk tilhørighet, enn hva Kristiansands offentlige rom for eksempel gjør (Hidle 2004). Å leve i Kristiansand, kan derfor bety å være sterkt relatert til andre romlige kontekster i konstitueringen av tilhørighet. Det lokale og det regionale står i et mangfold av relasjoner til andre romlige kontekster. Det

fraværende blir nærværende nettopp som en følge av tid-rom komprimeringen. Dette forholdet har også politiske følger for dannelsen av regionale identiteter som i stadig sterkere grad må inkludere diversitet og mangfold, men har også følger for den politiske og administrative organiseringen.

Vi ser i disse trendene at nettverk får en utvidet romlig dimensjon, og at dette i vår sammenheng stiller krav til så vel flyktingen som bosetteren og kvalifiseringsprogrammene. Å tenke for lokalt kan i enkelte tilfeller bli en hemske for karriereplanlegging og håndtering av det vi tidligere har kalt flyktingens totalsituasjon. Det ligger en potensiell kraft i de nettverk av ”*weak ties*” som alle aktørene i bosettingsarbeidet har, og det vil være avgjørende om hvorvidt disse aktualiseres. Å tenke region og mobilitet i bosettings- og kvalifiseringsarbeidet kan bety en utvidet nettverksforståelse som vil kunne styrke den arbeidsrettede bosettingen på lang sikt. Da må verken sekundærflytting eller administrative grenser sees på som hindre. Med en slik tankegang kan steder med gode kvalifiseringsprogram, men dårligere utsikter for arbeid, være svært attraktive å komme til i første omgang. Arbeid kan enten komme etter sekundærflytting eller som et resultat av pendling innenfor en større bo- og arbeidsmarkedsregion, eller som et resultat av lokalt gründerarbeid.

En slik forståelse av nettverk og mobilitet vi her legger til grunn i strategiene, kunnskapsgrunnlaget og for diskursen for kvalifisering og arbeid kan også tenkes løser opp i noen av de etiske dilemmaene forvaltningspraksisen står overfor ved at den forsøker å balansere mellom flyktingens egne ønsker om bosted og forvaltningens ønske om å styre bosettingen. Et sterkere fokus og tilrettelegging for mobilitet og en utvidet nettverksforståelse kan også tenkes har betydning for de bekymringene enkelte har hatt for at de såkalte ”work-fare” programmene låser deltakerne fast i dårlig betalte jobber med små muligheter til mobilitet (Djuve og Kavli 2007).

Mye av dette vi her har drøftet, særlig med utgangspunkt i Granovetters begrep om ”*weak ties*” kan bare delvis planlegges, men tankegangen vi her har presentert mener vi likevel kan ha stor relevans, både prinsipielt og praktisk. Tankene og praksisen er likevel til stede i forvaltningen og blant aktørene hvor pendling mellom kommuner ikke er uvanlig, hvor NAV sine region-

kontorer bistår et større antall kommuner og at mottakene i en region skal ha et utstrakt samarbeid med nabokommuner.

Etter denne drøftingen av arbeid og kvalifisering i et mobilitets og regionalt perspektiv, skal vi tilbake til kommunene og spørre om det kan pekes ut spesielt fordelaktige steder og regioner som sikrer sysselsettingsperspektivet. For å nærme oss en slik problemstilling har vi gjort flere case-studier i norske kommuner for bedre å gripe noen lokale prosesser og arbeidsmåter. Neste kapittel vil derfor være mer preget av en diskusjon av prosesser enn av å skulle peke ut enkeltkommuner og regioner, selv om vi har et fokus på nettopp utvalgte enkeltkommuner i neste kapittel.

## **5 Kan det pekes ut spesielt fordelaktige steder og regioner som sikrer sysselsettingsperspektivet?**

Et kriterium for valg av kommunecasene i denne undersøkelsen har som tidligere nevnt vært at disse etter forvaltningens mening skal være relativt suksessrike vedrørende villighet til å ta i mot flyktninger og å skaffe disse arbeid etter endt kvalifisering. Kommunene Stryn, Bærum, Kristiansand, Bykle, Hå og bydelen Grorud i Oslo ble valgt ut. Disse representerer en stor spredning langs sentrum-periferi akse og langs urbanitet-ruralitet akse. Disse kommunene er svært forskjellige med hensyn til næringsstruktur, hvor mange flyktninger de tar i mot, antallet flyktninger og innvandrere bosatt i kommunen, befolkningstall og demografi for å nevne noe. I kapittel 5.2 blir disse kommunene beskrevet noe mer. I kapittel 5.1 skal vi drøfte forvaltningspraksisen i noen av disse kommunene, og sette dette inn i det mer teoretiske rammeverket vi har lagt til grunn i denne undersøkelsen. Spørsmålet er om vi ut fra disse analysene kan si noe om type kommuner som særlig bør bosette flyktninger, og videre om hvilke type prosesser som det bør bygges opp under om et mer utvidet sysselsettingsperspektiv skal kunne spille en betydning i forvaltningspraksisen. Dette kapitlet har vi valgt å dele opp i en kvalitativ og en kvantitativt orientert del hvor sistnevnte stiller problemstillingen om hva aggregerte data kan gi oss av kunnskap med relevans for en arbeidsrettet bosetting. Først til det kvalitative aspektet ved lokal forvaltningspraksis.

### **5.1 Gjeldende forvaltningspraksis og samspillet med stedet**

Vi har tidligere påpekt viktigheten av governance-strukturer, og er det noe som er kvalitative kjennetegn på de utvalgte kommunene så er det nettopp eksistensen av dette. Derfor har vi også kalt dette kapitlet for forvaltningspraksis og samspillet med stedet. Det er likevel store forskjeller i måten dette utføres på og hvordan dette er satt i system. Vi skal her starte med å gi en særlig beskrivelse av kommunene Stryn og Bærum slik vi er blitt kjent med

dem gjennom fokusgruppeintervjuer i de to kommunene. Vi starter med Stryn.

### Stryn kommune

I Stryn har de arbeidet med bosetting av flyktninger i over 20 år. I denne perioden har kommunen arbeidet for en stadig mer profesjonalisering innen dette feltet. Profesjonaliseringen har blant annet gått ut på å etablere en styringsgruppe som er sammensatt av flere profesjoner, som et tverrfaglig team. I gruppa sitter blant annet rådmannen, flyktningkonsulenten, helsesøster, skole og kultur, eiendom og NAV. Det er laget en handlingsplan på feltet hvor det er nedfelt en ramme for hva teamet som arbeider med flyktninger kan gjennomføre i praksis. Det er for eksempel ikke nødvendig å gå til kommunestyret hver gang det kommer anmodning om bosetting av flyktninger. Det tverrfaglige teamet tar denne avgjørelsen. Utfordringen i dag er å opprettholde et godt nok nivå på blant annet norskundervisningen. Problemet tilskrives først og fremst finansieringsordningen de mener er for dårlig. Et annet aspekt er at Stryn kommune tar i mot mange analfabeter og folk med liten skolebakgrunn. Disse trenger ekstra mye språkundervisning for å gjøre de mer robuste på arbeidsmarkedet. I Stryn rapporterer de om godt arbeidsmarked, men at denne type flyktninger er ekstra sårbare om de ikke får god nok språkopplæring hvis tidene blir dårligere. Strategien fra kommunens side for å møte dette problemet er imidlertid ikke å redusere på antallet flyktninger de tar i mot, men heller motsatt fordi de ser at det er viktig å holde antallet så høyt som mulig for å opprettholde både støtte og kompetanse. Dessuten betaler de bedriftene som tar i mot arbeidsinnvandrere fra EØS-land og som bruker kommunens språkkurs for dette. Det betyr en ekstra inntekt for kommunen. Når kommunen har vurdert å redusere mottaket av flyktninger så har dette gått på muligheten for å kunne plassere ut i arbeid. I tillegg ønsker kommunen å prioritere familier fordi dette ofte betyr større stabilitet og at de blir i kommunen. I dag ønsker kommunen en stabil tilgang på nye innvandrere og bosatte flyktninger fordi dette betyr økt stabilitet i de ulike oppleggene kommunen har bygget opp for å ta i mot og å kvalifisere flyktninger og innvandrere. Kommunen uttrykker seg slik at om de stopper opp et par år, så står de i fare for å måtte vurdere om de har råd til å holde apparatet gående.

I dag vektlegger kommunen hele næringsstrukturen i Stryn som en viktig forutsetning for at det har vært så vellykket det å ta i mot mange flyktninger. I bedriftene lokalt er det et veldig behov for ufaglært arbeidskraft, hevder kommunen, og svært mange av de som i dag bosettes i Stryn har ingen fagkompetanse når de kommer til Stryn. For øvrig er ikke bakgrunn et særlig viktig kriterium for Stryn i valg av grupper, men derimot er familier et sterkt ønske, samtidig som kommunen ønsker å bygge opp nasjonale grupper av en viss størrelse.

Men om det økonomiske argumentet skulle vært fulgt, hevder kommunen de måtte fulgt et annet resonnement:

*Men jeg må få lov å si da i forhold til norskopplæringen. Hvis du tenker på at du ønsker fabrikkarbeidere, fordi det trengs i Stryn. For at vi skulle fått mest mulig penger inn til oss ønsket vi flyktninger med en akademisk bakgrunn som vil lære norsk veldig raskt. Og ville kunne ta en språkprøve som gir et resultattilskudd på 10000 pr person. Alle analfabetene vi tar inn til kommune og gir norskopplæring, de vil aldri ta den prøven. Vi kan ikke kalkulere med noe resultattilskudd. Mens hvis vi hadde fått akademikere så vi kunne lært opp på maks ett år, så ville vi fått penger for dem i tre år. Da kunne vi tjent penger. Men så lenge de bosetter folk med liten skolebakgrunn som vi er nødt til å gi 3000 timer, så koster det oss veldig mye penger. For norskopplæringens del vil vi tenke motsatt. Få penger til å klare å gjennomføre.*

Kommunen ser det likevel slik at de ikke kan velge hvilke grupper de vil ha, i alle fall ikke ut fra økonomiske resonnementer, men må forholde seg til det som IMDi har å tilby. Dessuten hevder informantene fra kommunen at det ikke er mange akademikere å sysselsette i Stryn, og dermed hadde de risikert stor fraflytting om de hadde sysselsatt akademikere. På denne bakgrunn sier de at de må gå for mellomløsninger.

Som det har kommet frem tidligere om intervjuene og informasjonen som mottakene gir om flyktningene ut fra sine intervjuer med flyktningene, så mener også aktørene i Stryn at dette er svært mangelfullt, og burde forbedres. Dette er et særlig problem der en viss kompetanse blir oppgitt, uten at

dette er helt reelt. Når det gjelder spørsmålet om begrunnede ønsker som vi tok opp tidligere i rapporten, så hevder kommunen at det er få, om noen, av flyktingene som i dag blir bosatt i Stryn som i utgangspunktet meldte inn et ønske om å bo i Stryn. Det var imidlertid noe annerledes tidligere da det var flyktningsmottak i Stryn. Da var det flere av beboerne der som ønsket å bli boende. Likevel mener aktørene i Stryn at flyktingene de bosetter relativt raskt blir fornøyd, og ser at andre bosatte flyktinger både klarer å skaffe seg egen bolig og arbeid. Dette mener Stryn kommune danner gode rollemodeller for trivsel i Stryn. Igjen forklares denne suksessen med at kommunen har prioritert å ta i mot familier.

En annen vesentlig faktor i Stryn er som vi har vært inne på tidligere, samarbeidet med bedrifter og næringsliv for øvrig. Dette er velutviklet, og kommunen skryter av holdningene blant lokale bedriftsledere. Kommunen sier selv at de aldri har hatt høy arbeidsledighet blant flyktingene de nå har tatt i mot i snart 20 år, og det til tross for at det har vært flere nedgangstider i denne perioden. Blant aktørene vi har snakket med i kommunen i Stryn er det altså en selvforståelse som går ut på at de har lyktes på dette feltet, at årsaken er sammensatt, men at mye likevel tilskrives de lokale samarbeidsrelasjonene mellom kommune og næringsliv, og som særlig er blitt satt i system med det nye introduksjonsprogrammet.

Det er begrenset hva vi i denne studien har mulighet til å gjøre av analyser av mer grunnleggende strukturer og mekanismer som virker i Stryn med betydning for bosetting av flyktinger. Derimot har Fløysand og Sjøholt (2007) gjort en interessant studie av nettopp Stryn som peker i samme retning som aktørene vi har snakket med i Stryn selv forteller om lokale mekanismer. Fløysand og Sjøholt belyser i sin artikkel forholdet mellom utvikling i distriktene og det å være lokalisert, og fokuserer særlig på betydningen av menneskelige relasjoner for industriell restrukturering i rurale områder. Stryn er brukt som et eksempel. Fløysand og Sjøholt viser hvordan ulike felt som de her kaller *handel og eksport*, *det lokale samfunn* eller *felleskapet*, og *inkubatorfeltet* er sammenvevde. Mange av bedriftene i Stryn har gjennom de siste snart 40 år utvidet sin markedsorientering til å gjelde andre romlige kontekster enn Stryn og nære region. Som firma tar bedriftene i Stryn stadig mer del i det som kalles ekstra-lokale relasjoner i en mer internasjonal skala. Samtidig med dette har de ulike bedriftene i Stryn viktige roller og funksjo-

ner innenfor det lokale samfunnsfeltet. Det er utviklet sterke lojalitetsbånd og regler innen dette feltet som inkluderer lojalitet til det lokale fellesskapet og en dyrking av et kollektivt entreprenørskap. Det finnes for eksempel governancestrukturer som er arenaer hvor relasjoner mellom de ulike feltene kan vedlikeholdes. Noen av disse arenaene kan sies å være inkubatorfelt hvor medlemmene også er aktive i sentrale lokale governancestrukturer som finnes lokalt. Det som kjennetegner Stryn, og som skiller denne kommunen fra andre lignende perifere kommuner, er åpenhet i forhold til strukturelle endringer noe som har gjort seg gjeldende i forhold til industriell omstilling. Videre kjennetegnes det lokale samfunnsfeltet med høy grad av tillit mellom de ulike aktørene, og en gjensidig avhengighet mellom medlemmer av de ulike feltene. Fløysand og Sjøholt viser hvordan dette er typiske manifestasjoner for velfungerende uformelle nettverk. De skriver videre:

In this process there has been a clear shift towards greater flexibility and even the adoption of new values and norms. This has facilitated networking outside the rural community and more global global embeddedness. [...] Industries in Stryn need widened social fields and embeddedness also because of their increased specialization and peripheral location. (Ibid.: 222-223.)

Vi ser her klare paralleller til det vi med Granovetter (1983) over kalte "weak ties". Nå har ikke vi gjort samme undersøkelser som Fløysand og Sjøholt bygger på i sine analyser, men den lokale forvaltningens praksis og nettverksbygging til bedrifter, næringsliv og andre offentlige aktører ser ut til å ha klare paralleller til prosessene innen de industrielle nettverkene som Fløysand og Sjøholt beskriver.

### Bærum

Nærmest som en kontrast til Stryn hva gjelder sentralitet, næringsstruktur og befolkningsutvikling skal vi også se litt nærmere på Bærum kommune og deres forvaltningspraksis. Dette er en kommune sterkt preget av servicenæringer, i motsetning til Stryn som på mange måter er en industrikommune. Bærum kommune har også arbeidet med bosetting av flyktninger i mange år, og har bygget opp et særskilt apparat og konstellasjoner til å forvalte dette feltet. Det varierer hvor mange flyktninger Bærum kommune tar årlig i mot,

men tallet er på rundt 100. I Bærum har de, som i Stryn, gjennom introduksjonsprogrammet lagt vekt på et tett samarbeid med NAV. De to årene i introduksjonsprogrammet utgjør en trappetrinnsmodell hvor målet er at flyktningen skal komme ut i arbeid. Introdukjonsordningen er bygd opp med norskopplæring, samfunnskunnskap, språkpraksis, jobbsøkerkurs og arbeidspraksis.

Det spesielle med organiseringen av dette i Bærum er Mølla kompetansesenter. Mølla kompetansesenter var tidligere en del av Bærum kommune, men er nå skilt ut som et kommunalt foretak. Disse arbeider på oppdrag fra NAV, flyktningkontor og sosialetaten med å hjelpe mennesker som trenger ekstra bistand til å komme ut i arbeid.

Bærum kommune sier de forsøker å se hele kvalifiseringsløpet i sammenheng, og forsøker derfor å koble flere instanser inn som kan ivareta en slags totalsituasjon til flyktningen. Kommunen arbeider for eksempel med å bringe NAV inn på et tidligere stadium med blant annet spesialkurs. Det nevnes at dette kan være aktuelt for flere grupper, og da særlig høyt utdannede som kanskje bør ta Bergenstesten, ekstra datakvalifisering osv. Det vil også være viktig på et så tidlig stadium som mulig å avklare arbeidskapasitet og arbeidsevne opp mot særskilte tiltak. I dette arbeidet er det altså flere offentlige instanser som kommer inn i bildet, men hvor NAV spiller en særlig viktig rolle. Ut over dette er det arbeid som er i fokus, og er en problemstilling som tas opp helt fra starten av med flyktningen.

Det er en bevegelse i kommunen i retning av å profesjonalisere og institusjonalisere det tverrfaglige samarbeidet i sterkere grad ved at aktører som lege, psykisk helse, flyktningkontoret, sosialkontoret og trygd inngår et tettere samarbeid hvor ulike case og ulike generelle problemstillinger drøftes og tas opp. Bærum kommune pleier vanligvis å søke tilskudd til de de finner ut ikke kan gå i eller vil ha noe utbytte av å gjennomføre et introduksjonsprogram.

Det er først og fremst Mølla kompetansesenter som har kontakten med næringslivet og bedriftene som kobles inn i bosettingsarbeidet i Bærum. Næringslivet og bedriftene dett samarbeides med brukes både til praksisplasser, til endelig jobb og til veiledning av flyktninger som ønsker å gå visse karriere-

reveier. I enkelte tilfeller brukers også bedrifter til å realitetsorientere flyktninger i deres karrierevalg. Mølla kompetansesenter har flere tusen bedrifter i sin database, og har et tett samarbeid med næringslivet. Med enkelte større bedrifter inngås det rullerende avtaler. I motsetning til Stryn opplever imidlertid forvaltningen i Bærum at i enkelte tilfeller og i enkelte sektorer er det skepsis til å ansette flyktninger, enten fast eller i praksisplass. Dette forklarer forvaltningen med blant annet det høye kravet til kompetanse og kommunikasjon som finnes i bedriftene i Bærum. Dette gjelder i barnehager, butikker og i annen virksomhet. Kommunen oppgir at problemene forklares med *kulturutfordringer*. En slik totaliserende og essensialiserende forklaring som vi i stor grad kan oversettes med negative holdninger vanskeliggjør sysselsettingen i de tilfellene hvor dette aktiviseres og settes ut i praksis fordi nettopp dette er vanskelig å endre på. Negativer erfaringer med enkeltpersoner fører ofte til generaliseringer over hele flyktninggruppen. Også dette i kontrast til Stryn. Et problem og forklaring som forvaltningen bruker her er at bedriftene har for høye forventninger til sine medarbeidere, og at de skal beherske alt fra første stund. I denne prosessen siler forvaltningen ut de bedriftene som de har dårlig erfaring med. Konjunktursvingninger oppgis imidlertid av kommunen som en variabel som spiller inn her. Når behovet for arbeidskraft er spesielt høy senkes disse omtalte kravene noe. Kommunen har også forsøkt å komme slike problemer i forkjøpet ved en sterkere oppfølging ute på arbeidsplassene ved å møte opp jevnlig og diskutere situasjonen og veilede både bedrift og ansatt. Det erfares for eksempel at enkelte bedrifter føler de har for liten kompetanse til å lede en flerkulturell arbeidsplass. Mølla kompetansesenter mener for eksempel at slik oppfølging er særlig viktig fordi tilbakemelding og veiledning fra arbeidsgiver på den arbeidsinnsatsen flyktningen gjør er særlig viktig. Opplæring og veiledning av arbeidsgivere er derfor en viktig del av forvaltningspraksisen på feltet.

Forvaltningen i Bærum opplever at egen næringsstruktur kan være et problem i forhold til den gruppen av flyktninger de bosetter. Flere større industribedrifter hadde vært en fordel om hadde vært lokalisert i kommunen. Det savnes også et samarbeid med større arbeidsgivere hvor det hadde vært mulig å lagge større opplærings- og kvalifiseringsprogrammer. I enkelte tilfeller føler aktørene i forvaltningen at de står overfor flyktninger de ikke kan tilby arbeidsplasser eller praksisplasser til, som for eksempel de som vil arbeide med sveising eller i oljebransjen. Likevel, dette oppleves som et marginalt

problem fordi det er ytterst få som har så spesifikke ønsker, og det er også relativt få som har karrieren sin klar. På denne bakgrunn hevder Bærum, til tross for enkelte problemer, at det er nesten det samme med hensyn til arbeidsmarked og næringsstruktur hvor flyktningene bosettes. Bærum bruker for eksempel hele landet som et potensielt arbeidsmarked for sine flyktninger, og registrerer arbeidskraftbehov. Da oppstår imidlertid problemet med sekundærflytting.

Sett under ett er forvaltningen i de ulike kommunene vi har undersøkt nærmere i denne undersøkelsen ganske territorielt orientert ved at det fokuseres først og fremst på egen kommune og muligheter der. Et unntak er Hå kommune som er med i et nettverk av kommuner i Sør-Rogaland hvor det samarbeides om skole og opplæring. Hå rapporterer om at de kan bli flinkere til å samarbeide om arbeidsplassering. De andre kommunene rapporterer først og fremst om strukturelle hindringer i form av for eksempel mangelen på reisepenger i introduksjonsordningen som gjør at mobilitet over kommunegrensene kan bli en kostbar affære for både flyktning og kommune.

Ellers arbeider alle kommunene aktivt overfor næringslivet og bedriftene, og bruker sine tette bånd og kontakter. Alle rapporterer om utpregede individuelle opplegg som tar utgangspunkt i den enkelte flyktning og deres livsprosjekter.

Enkelte kommuner, som for eksempel Bykle, arbeider også i et videre perspektiv enn arbeid ved aktivt å forsøke å bringe inn flyktningene på flere arenaer, og som vi kan tenke oss er med på å utvikle ”weak ties”. I Bykle er det mulig å arbeide systematisk med dette fordi de her tar i mot svært få flyktninger.

Et aspekt vi ikke har behandlet så langt i rapporten er *entreprenørskap* i sin alminnelighet, og *entreprenørskap blant etniske minoriteter* i særdeleshet. Entreprenørskap blant etniske minoriteter har i faglitteraturen delvis utviklet seg til å bli behandlet som et eget forskningsfelt. Dette skyldes ikke minst at fenomenet er stort og voksende. I Norge, og særlig i de større norske byene, har det på få tiår vokst fram en mengde nye bedrifter og virksomheter drevet av mennesker med etnisk minoritetsbakgrunn, og internasjonal forskning påpeker viktigheten av etnisk og kulturelt mangfold for innovasjon og kreativi-

tet. Disse nye norske bedriftene er særlig tydelige i matrelaterte næringer. I Oslo er for eksempel omlag en tredel av alle matrelaterte forretninger drevet av personer med etnisk minoritetsbakgrunn (Krogstad 2002). Men generelt er entreprenørskap blant etniske minoriteter svært utbredt i en kontekst som den norske. I større og mindre byer i Norge er det i dag et voksende antall med etnisk eller nasjonal minoritetsbakgrunn som velger å bli entreprenør ved å starte egen virksomhet. Andelen i Norge som starter egen virksomhet er betydelig større blant de med innvandrerbakgrunn enn blant de som ikke har det (Hidle, Ellingsen, Nesje og Vangstad 2007). Det forskningsmessige fokus på entreprenørskap blant etniske minoriteter skyldes for det første at omfanget er stort. Men for det andre kan vi også i en lokal og regional utviklingstankegang se viktigheten av entreprenøren. Med det mener vi at lokal og regional utvikling ikke kan sees løsrevet fra de ulike relasjoner det lokale eller det regionale nivå er en del av, enten disse er politiske, økonomiske, kulturelle, symbolske eller som sosiale relasjoner mellom mennesker på tvers av tradisjonelle geografiske og sosiale grenser. Entreprenøren med etnisk eller nasjonal minoritetsbakgrunn representerer således et potensielt bindeledd mellom ulike romlige kontekster, mellom ulike kulturelle kontekster og mellom ulike kompetansegrunnlag. Entreprenørskap blant denne gruppen kan derfor fungere som møteplass og anledning til å utveksle kompetanse, erfaringer og kultur, og å utvikle relasjoner på tvers av geografiske, sosiale og kulturelle skillelinjer, eller sfærer. Sagt på en annen måte, kan vi si det ligger et potensiale for at det utvikles relasjoner mellom majoritet og minoritet (ibid.).

Blant annet dette har vært bakgrunnen for at de skiftende norske regjeringene de siste årene har profilert entreprenørskap blant etniske minoriteter som et viktig ledd i integreringsarbeidet. Entreprenørskap blant etniske minoriteter har også vært en bestanddel i en generell politikk for nyskaping og innovasjon som en integrert del i nærings-, by- og distriktpolitikken.<sup>10</sup> Gjennom en rekke kompetansegivende tiltak i form av for eksempel støtteordninger og kurs, forsøker norske myndigheter på ulike nivå å stimulere personer med etnisk minoritetsbakgrunn som ønsker å starte og drive egen virksomhet, til å gjøre dette. I dag har en slik politikk prioritet blant integreringsvirkemidlene.

---

<sup>10</sup> Se Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven), Rundskriv H-20/05, Kommunal- og regionaldepartementet.

Selv om andelen entreprenører med etnisk minoritetsbakgrunn er stor i Norge, finnes det imidlertid liten forskning som kan gi oss klare svar på hvorfor det er slik. Erfaring viser likevel at det er mye frustrasjon blant folk med innvandrerbakgrunn som har problemer med å få arbeid som de er kvalifisert for, eller som har arbeid som de er høyt overkvalifisert for (Nettverkskreditt 2006). I den internasjonale litteraturen på feltet er det likevel liten konsensus om årsaker til at innvandrere oftere enn andre velger å starte egen virksomhet. Det er ikke enighet om hvorvidt entreprenørskap innen denne gruppen skyldes en særlig utviklet entreprenørånd eller om en må forstå det store omfanget som en reaksjon på diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet (Krogstad 2001). Skyldes entreprenørskapet det siste forholdet, så kan entreprenørskap blant etniske minoriteter sees som tegn på desperasjon snarere enn som tegn på innovasjon (ibid.). Krogstad hevder likevel at innvandreres entreprenørskap må sees som noe mer enn "fortvilte slag i luften". Hun hevder at entreprenørskapet også kan sees som utnyttelse av ellers uutnyttede ressurser som kan gi avkastning på både kort og lang sikt (se også Waldinger m.fl. 1990). Disse ressursene, mener Krogstad, bæres ofte frem av familie-husholdet og av de etniske nettverk migranten er en del av.<sup>11</sup>

Men til tross for det store omfanget entreprenører blant etniske minoriteter, og at erfaring viser at målrettet innsats for å hjelpe innvandrere til å skape egne arbeidsplasser hjelper, så er det likevel en rekke utfordringer som disse møter under oppstart og drift som entreprenør.<sup>12</sup> Her viser faglitteraturen og ulike erfaringer til en rekke hindringer og barrierer, og det ser ut til at det å finne gode modeller og velvillige investorer til å finansiere ideene på vei til realisering er ett av de største hindrene (Moini 2006). Byråkratiske hindre og den såkalte "velferdsfella" nevnes også som utfordringer entreprenører med etnisk minoritetsbakgrunn er særlig utsatt for (Nettverkskreditt 2006). Med velferdsfella siktes det til hvordan det norske velferdssystemet er innrettet slik at man risikerer bortfall av all støtte straks etter at man har startet egen virksomhet. Overgangen til selvstendig næringsdrivende kan derfor bli en farefull vei. Dette er særlig utfordrende for mange med innvandrerbakgrunn siden flere av disse er avhengige av støtte fra det offentlige velferdssystemet.

---

<sup>11</sup> Se også Nettverkskreditt (2006) for diskusjon.

Ahmadi (2005) diskuterer i denne forbindelse institusjoners rolle overfor etablerere med etnisk minoritetsbakgrunn med eksempler fra Sverige, og viser at svenske myndigheter i for liten grad tar hensyn til innvandrereforetakenes interesser, og at folk med innvandrerbakgrunn i for liten grad får være med i utforming av institusjoner, regler og normer som gjelder denne type foretak.

På et mer overordnet og generelt nivå er den sosiokulturelle konteksten en møter som ny-innflytter også vesentlig for hvordan entreprenørskapet forløper, noe Krogstad (2001) viser i sin studie av entreprenørskap blant etniske minoriteter i henholdsvis en bygdeby, fra det større tettstedet Brumunddal og fra storbyen Oslo. Uten å gjøre systematiske sammenligninger mellom slike sosiokulturelle kontekster, viser Krogstad hvordan slike kontekster har betydning for hvordan innvandrere ordner seg i forhold til arbeidsmarkedet, og som entreprenører – hvordan de orienterer seg i forhold til nisjer i markedet. På et mer generelt grunnlag er entreprenørskap et mål på verdiskapingsevnen i ulike regioner og på ulike steder, og videre vet vi at omfanget av entreprenørskap og oppstarting av ny virksomhet varierer mellom ulike regioner i Norge (Gjelsvik og Holmen 2004). I sammenheng med bosetting av flyktninger kan det derfor være relevant å legge denne evnen til grunn for valg av regioner og kommuner, samt hvilke lokale og regionale holdninger til entreprenørskap som der finnes. Et stikkord her er hvilken innstilling og stimulerings tiltak som praktiseres lokalt og regionalt.

Kan det så sies å være spesielt fordelaktige steder og regioner som sikrer sysselsettingsperspektivet? Vi mener det er variasjoner med hensyn til steder og regioner som sikrer perspektivet, men som vi har argumentert for tidligere bør ikke stedenes egenskaper være determinerende, og arbeidsfokuset bør ha med seg kvalifisering som det kanskje viktigste elementet. Ut fra dette er det noen kvalitative aspekter vi mener bør telle med når kommuner skal velges ut:

---

<sup>12</sup> Se Moini, Zahra (2006) Rådet for Drammensregionen, Norsk senter for flerkulturell verdiskaping, Halvveis rapport, 13. juni 2006.

- Eksistensen av governancestrukturer:  
Dette er et aspekt vi ser som særlig betydningsfullt i de kommunene vi har vært i nærmere kontakt med. Spesielt gjelder dette samarbeid der ulike kommunale etater og næringsliv/bedrifter er velutviklet.
- Evnen og viljen til å tenke region og mobilitet:  
Ikke alle steder er dette aktuelt, men samarbeid på tvers av kommunegrensene der kommunikasjonsstrukturene tillater pendling bør vektlegges og stimuleres.
- Holdninger:  
Her tenker vi først og fremst på holdninger og innstillinger som det lokale og regionale næringsliv har til innvandring, innvandrere, entreprenørskap og flerkulturelle arbeidsplasser, samt deres evner til å lede slike arbeidsplasser.
- Evne og vilje til å tenke kvalifisering ut over det lokale arbeidsmarkedes behov:  
Som et ledd i vår generelle argumentasjon om at det bør åpnes opp for en fri mobilitet hvor sekundærflytting ikke sees utelukkende som negativt, mener vi kvalifiseringen må ta en slik karakter at den ikke begrenses av det lokale arbeidskraftbehovet og lokale næringsstrukturer.
- Næringsstruktur:  
På helt generelt grunnlag kan det se ut som en variert næringsstruktur og relativt liten offentlig sektor kan være av betydning om vi utelukkende skal ta hensyn til sysselsettingsperspektivet.
- Evnen til og strukturer som legger til rette for utvikling av det vi har kalt "weak ties":  
Dette punktet henger sammen med governance-strukturene over, men også eksistensen av ulike arenaer hvor slike relasjoner kan oppstå og etableres.

Når det gjelder spørsmålet om sentrum/periferi og urbanitet/ruralitet aksene bør ha betydning, kan vi ikke se det ut fra våre case-studier. Dette sier vi fordi vi har vektlagt lokale forvaltningspraksiser og governancestrukturer, samt lokale holdninger som vi ikke kan knytte til slike dimensjoner. Vi har også vektlagt at det bør være en større regionstenkning og at en fri mobilitet bør innføres. Nå er imidlertid ikke mobilitet noe som passer for alle, noe vi

skal drøfte oppsummeringsvis i neste kapittel hvor vi går nærmere inn på innspill til en metodikk i retning en mer arbeidsrettet bosetting. Vi ser at sted og flyktningers individuelle bakgrunner likevel kan være av stor betydning. Dette kommer vi også tilbake til i neste kapittel. I neste underkapittel skal vi se nærmere på hva aggregerte data om de samme kommunene vi her har omtalt kan fortelle oss om deres evne til å ivareta sysselsettingsperspektivet.

## 5.2 Hva kan aggregerte data fortelle oss?

På generelt plan, og med relevans for hele denne studien, har det helt siden begynnelsen av 1970-årene vært fokusert på integrering til arbeidslivet som et uttalt mål i norsk flyktning- og innvandringspolitikk. Tross høy innsats er det varierende resultater på dette politikkområdet om vi skal legge aggregerte data til grunn. Spørsmålet som melder seg er hvorvidt dette skyldes manglende kvalifisering av flyktninger, manglende godkjenning av egen utdanning eller holdninger/ fordommer i det norske samfunn. Kommunens introduksjonsprogram er av stor betydning og vil sammen med arbeidsrettede kvalifiseringstiltak være sentrale elementer for å lykkes. En kritisk faktor vil i tillegg kunne være egenskaper hos innvandrer- og flyktninggruppen slikt som utdanningsnivå, kjennskap til det norske rekrutteringssystem og samfunn.

I forbindelse med den prosess som finner sted ved bruk av kommuner i integrering av flyktninger kan kunnskap om velegnede regioner og kommuner være en følgende kritisk faktor. For å få til mer arbeidsrettet bosetting reiser det seg en rekke problemstillinger:

- Hvordan få frem sysselsettingsperspektivet i forbindelse med bosetting av flyktninger i Norge?
- Hvilke egenskaper er det ved arbeidsmarkedet som kan gi signaler om sysselsettingsperspektivet for flyktninger ?
- Er det spesielle forhold ved en kommune utover arbeidsmarkedet som er viktig å få øye på?
- Er det på denne måten mulig å rangere de ulike kommuner med tanke på sysselsettingsperspektivet ?

- Hvilken betydning vil de kvantifiserbare data ha fremfor de kvalitative tilnærminger for å sikre arbeidsrettet bosetting i en kommune?
- Hvorledes kommer introduksjonsordningen i kommunen inn? Kan en god innroduksjonsordning veie opp for et svakere arbeidsmarkedspotensiale for flyktninger?

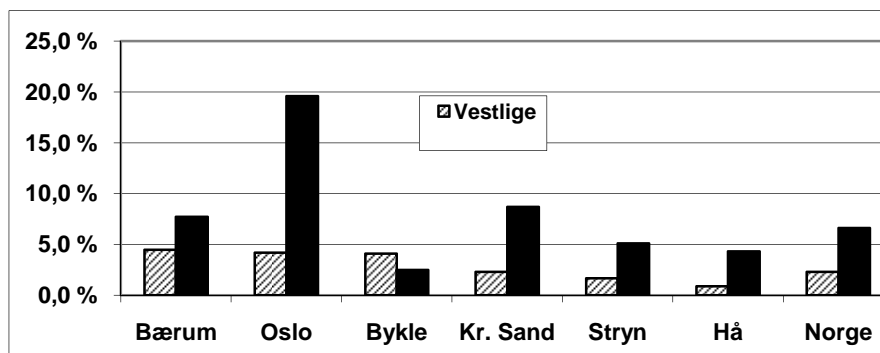
I det følgende vil vi se nærmere på forhold som vil kunne være av betydning for en arbeidsrettet bosetting, og da med utgangspunkt i tilgjengelige registerdata.

### **5.2.1 Aktuelle kjennetegn/strukturelle trekk ved en region/kommune som kan gi mulighet for arbeidsrettet bosetting**

I dette avsnitt vil det bli drøftet ulike forhold i en region som vil kunne være aktuell kunnskap inn i en samlet vurdering av behovet for arbeidsrettet bosetting. Ikke alle forhold vil være mulig å avdekke gjennom registerbaserte data. Dette innebærer at kvantifiserbare kjennetegn må suppleres med andre forhold som kan betydning for arbeidsrettet bosetting, slik vi har vært inne på i kapittel 5.1 over. Eksempel på dette er hvorledes kommunen samarbeider med det lokale næringsliv.

I det videre arbeid er det valgt ut de samme kommunene vi tok opp i forrige avsnitt. Dette er kommuner som tidligere nevnt har lyktes relativt godt med bosetting av flyktninger sett ut fra et sysselsettingsperspektiv, men og sett ut fra villighet til å bosette flyktninger.

For å få en indikasjon på holdninger i en kommune på innvandrere og flyktninger kan andel med innvandrerbakgrunn sett i forhold til den totale befolkning være en slik tilnærming. Dette fordi enkelte kommuner har vært mer villig til å ta imot flyktninger enn andre kommuner opp gjennom årene. Her kan det imidlertid være andre forhold som gjør at andelen er høy, f.eks i Oslo som tiltrekker seg i innvandrere, vennlig eller ikke vennlig som kommune.

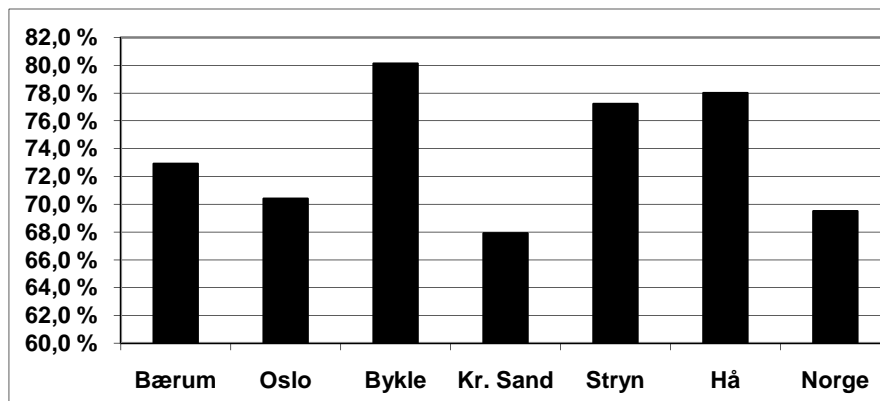


**Figur 2: Andel med innvandrerbakgrunn (førstegangsinnvandrere) i prosent av den totale befolkning (2007).**

I ovenstående figur<sup>13</sup> ser vi store forskjeller i hvorledes innvandrerbefolkningen fordeler seg i de utvalgte kommuner, spesielt stor er forskjellen for de ikke-vestlige. Det vil imidlertid, som nevnt over, ikke være mulig på dette grunnlag og disse data å uttale seg noe troverdig om potensialet for arbeidsrettet bosetting uten at flere forhold trekkes inn. Det kan imidlertid være nyttig med disse variabler som en inngang til problematikken. En oversikt over nettoinnflytting vil kunne supplere dette bildet ytterligere.

Som en generell tilnærming til aktiviteten i et lokalt arbeidsmarked vil det være aktuelt å se på sysselsettingsmulighetene. Dette kan beskrives gjennom en sysselsettingsfrekvens. Det vil i første rekke være aktuelt å bruke sysselsettingsfrekvens korrigert med ledighet som aktuell tilnærming. I første omgang gjøres dette for alle grupper i arbeidslivet for på den måten å gi en generell tilnærming til aktiviteten på arbeidsmarkedet.

<sup>13</sup> Se vedlegg 3 for detaljerte tabeller for alle figurene i dette kapitlet.

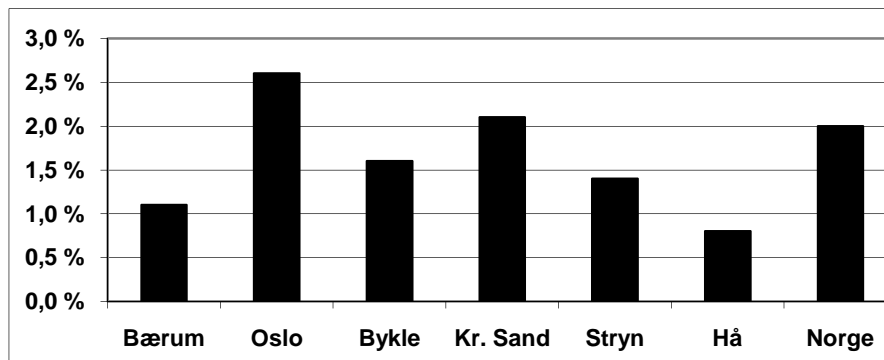


**Figur 3: Alle sysselsatte i prosent av befolkningen 16-74 år (2007).**

Figuren over gir en god beskrivelse av aktivitetsnivået i den enkelte kommune totalt uten å gå på spesielle deler av befolkningen. God økonomisk aktivitet vil alltid være gunstig å legge til grunn for integreringsarbeid. Vi finner store utslag i ovenstående tabell

med en sær høy sysselsetningsfrekvens i Bykle og dernest i Hå og Stryn. Dette er en tabell som ikke sier noe om type arbeidsplass, men om den totale aktivitet i befolkningen 16-74 år.

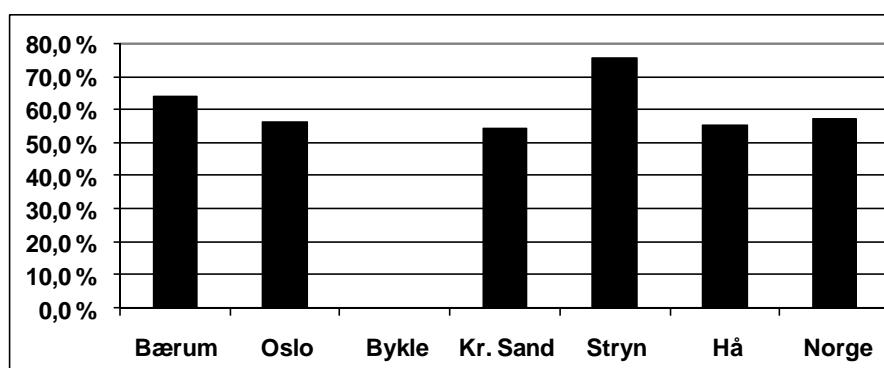
Det vil kunne være aktuelt å se sysselsettingstallene over opp mot ledighetsnivået i tilsvarende kommuner eller regioner. Arbeidsmekanismene tilsier at ved høy sysselsetningsfrekvens vil ledigheten bli tilsvarende lav. Når dette ikke alltid er tilfellet kan det blant annet ha sammenheng med meldetilbøyelighet og registrering av arbeidsledighet. Spesielt for gruppen innvandrere er det erfaring med noe mangelfull registrering og meldetilbøyelighet.



**Figur 4: Andel alle helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken.**

Lavest ledighet de siste årene finner vi i Hå, Bærum og Stryn, mens Oslo og Kristiansand har en høyere ledighet. Igjen gir dette noen føringer, uten at det er tilstrekkelig for å si noe avgjørende om muligheten for arbeidsrettet bosetting.

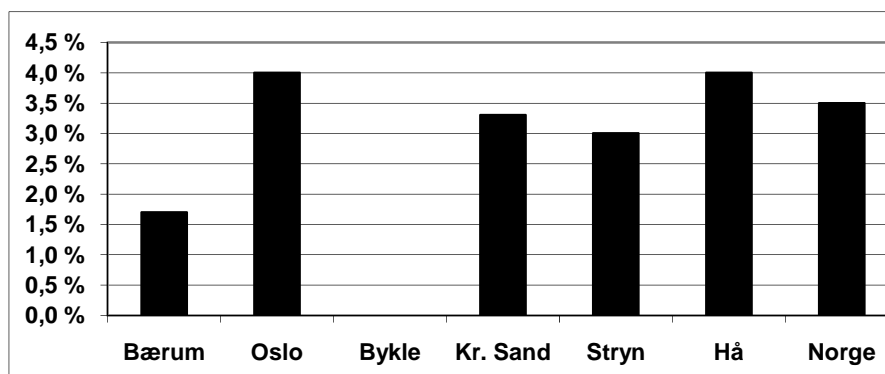
For å se nærmere på flyktninger og innvandrere har vi valgt å ta utgangspunkt i førstegangsinnvandrere. I den første oversikten har vi sett på sysselsatte førstegangsinnvandrere opp mot bosatte førstegangsinnvandrere. Dette gir på tilsvarende måte som for den generelle oversikt over en god indikasjon på aktiviteten i de ulike befolkningsgrupper.



**Figur 5: Sysselsatte førstegangsinnvandrere i prosent av bosatte førstegangsinnvandrere.**

Vi finner også her store utslag mellom de ulike kommuner når det gjelder hvor mange førstegangsinnvandrere som er i arbeid sammenlignet med hvor mye gruppen utgjør totalt (befolkning førstegangsinnvandrere 16-74 år). Vår utvalgte kommune Stryn kommer her helt annerledes ut enn de kommuner vi ellers har lagt inn. Dette gir en klar indikasjon på at integrering og sysselsetting har vært vellykket og dermed et signal om arbeidsrettet bosetting.

Ved å speilvende bildet og dermed se på ledighet i den samme befolkningsgruppe som over vil vi kunne få et korrektiv til sysselsettingen.



**Figur 6: Andel ledige førstegangsinnvandrere i prosent av bosatte førstegangsinnvandrere (16-74 år).**

Vi finner her varierende ledighetsnivå, men som samvarierer godt med sysselsettingsfrekvensen blant førstegangsinnvandrere. Det vil si at der hvor sysselsettingsfrekvensen for denne gruppen er høyest, finner vi også den laveste ledigheten.

Utvikling i antall ledige førstegangsinnvandrere vil kunne ha sammenheng med grovt sett konjunkturutviklingen og drahjelp fra denne, samt andre effekter. Ved å studere tallene i tabellen over i f. eks Kristiansand og Stryn finner vi at det kan se ut til at konjunkturutviklingen har satt sitt preg på utviklingen av antall ledige førstegangsinnvandrere i Kristiansand. Dette fordi

ledigheten er blitt mer enn halvert i en god konjunkturperiode fra 2002 til 2007. I Stryn finner vi ikke tilsvarende reduksjon i ledigheten for samme periode, men her har utgangspunktet vært et lavere ledighetsnivå. Alt tyder på at det er en sammenheng mellom konjunkturutvikling og utvikling i ledige innvandrere (her førstegangsinnvandrere), men at det også er flere faktorer som spiller inn. Det er vanskelig uten nærmere undersøkelser å slå fast hvilken betydning den enkelte faktor har.

For å få et oversiktsbilde over hvor den økonomiske aktivitet finner sted i form av arbeidsplasser/sysselsetting er næringsstrukturen i den enkelte region svært viktig informasjon. For å sammenligne regioner eller kommuner er næringsstrukturen i form av andel sysselsatte i hver næring et nyttig redskap. Spørsmålet er om en på denne måten kan klare å avdekke en såkalt innvandrervennlig næringsstruktur. En tenker i dette tilfelle på en næringsstruktur som korresponderer med innvandrergruppen og hvilke kvalifikasjoner som etterspørres av bedriftene sammenlignet med det gruppen tilbyr. Under (neste side) er det satt opp næringsstruktur for de utvalgte kommunene og for hele landet.

Tabell 1: Næringsstruktur (2007).

Næring	Bærum	Oslo	Bykle	Kr.sand	Stryn	Hå	Norge
01-05 Jordbruk, skogbruk og fiske	0,8 %	0,2 %	3,2 %	0,6 %	10,1 %	15,1 %	3,1 %
11 Utvinning av råolje og naturgass	1,3 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,2 %
10,12-37 Industri og bergverksdrift	4,8 %	6,1 %	5,6 %	12,1 %	25,0 %	19,0 %	11,5 %
40-41 Kraft- og vannforsyning	0,4 %	0,4 %	2,2 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,7 %
45 Bygge- og anleggsvirksomhet	5,1 %	5,5 %	12,1 %	7,0 %	6,1 %	15,3 %	7,0 %
50-55 Varehandel, hotell- og rest.	18,0 %	19,2 %	24,7 %	19,7 %	20,4 %	13,0 %	18,2 %
60-64 Transport og kommunikasjon	13,3 %	7,1 %	3,9 %	7,8 %	7,2 %	2,8 %	6,7 %
65-67 Finansiell tjenesteyting	3,1 %	4,5 %	0,7 %	1,6 %	0,9 %	0,6 %	2,0 %
70-74 Forretningsmessig tjenesteyting	23,8 %	19,8 %	3,9 %	12,4 %	3,2 %	2,3 %	11,1 %
75-99 Offentlig forvaltning og a. tj. y.	29,0 %	36,4 %	42,9 %	37,6 %	26,6 %	31,1 %	37,8 %
00 Uoppgitt	0,4 %	0,7 %	0,8 %	0,6 %	0,0 %	0,4 %	0,7 %
I alt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Vi finner her store forskjeller i næringsstruktur og dermed de arbeidsplasser som tilbys. Mye tyder på at den næringsstruktur som tilbys i Stryn, Hå og Bykle korresponderer mye bedre med de kvalifikasjoner som ligger i innvandrergruppen enn det som er tilfellet for hele landet. Dette fordi innslaget av primærnæring, industri og varehandel/hotell og restaurant er relativt høyt, mens andelen av høykompetansearbeidsplasser er tilsvarende lavt. Det er en kjensgjerning at undersøkelser som er gjort viser at mange innvandrere ønsker seg arbeid innen primærnæring, butikk, hotell/restaurant og industri.

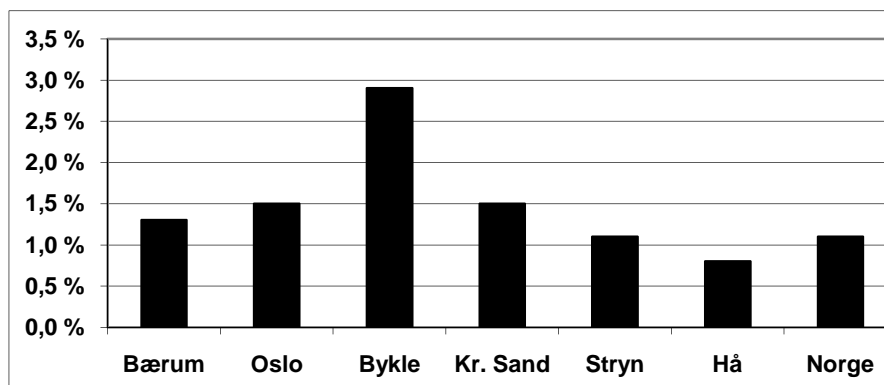
Det er derfor ikke helt urimelig at vi kan snakke om at vi har med en ”innvandervennlig næringsstruktur” å gjøre og at vi på tilsvarende måte kan få øye på det motsatte, det vil si næringer dominert med høye kompetansekrav, f. eks som innen forretningsmessig tjenesteyting. Her er det imidlertid interessant å trekke inn erfaringene fra Hå kommune om at det er svært vanskelig å klare å sysselsette innvandrere og flyktninger innen jordbrukssektoren i re-

gionen. Her er det svært få arbeidsgivere som er villige til å ansette eller ha praksisplasser for folk med en slik bakgrunn. En viktig faktor her er at jordbruksyrket i stor grad er mekanisert og er dermed en enmanns bedrift.

Rent generelt skal vi imidlertid være oppmerksom på at kompetansekravene kan variere sterkt innenfor industrisysselettingen og at det derfor vil være nødvendig med nærmere kartlegging av industrigren, noe som det utarbeides sysselsettingstall på.

### Etterspørselen etter arbeidskraft

Antall ledige stillinger vil være en indikator som kan tilkjenne muligheter for arbeidsrettet bosetting. I tabellen under er det satt opp hvilke data som kan være aktuelt å presentere i den sammenheng.



Figur 7: Andel ledige stillinger av befolkning 16-66 år (gjennomsnitt 2007).

Igjen må dette betraktes som en indikasjon på mulighetspotensiale for sysselsetting i den enkelte region eller kommune. Slike variabler vil kunne si noe om omfanget av etterspørselssiden, men ikke uten videre på hvilke næringer og fagområdet det etterspørres arbeidskraft.

I tillegg vil det i alle markeder være ei etterspørselsside som ikke offentliggjøres. Hvis denne del fordeler seg ulikt i de ulike regioner eller kommuner

kan ovenstående tabell gi et skjevt bilde. Det er imidlertid ikke noe som tilsier store utslag her.

Hva kan så de aggregerte data fortelle oss? Innledningsvis er det naturlig å gi uttrykk for at de aggregerte data ikke vil kunne gi forløsende signaler på hva som kjennetegner de kommuner som fremmer arbeidsrettet bosetting. Det kan imidlertid være viktig å være oppmerksom på at i mangel av identifiserbare forhold i en kommune, vil data av denne slag kunne gi en indikasjon på en økt sannsynlighet for å oppnå arbeidsrettet bosetting.

I kraft av erfaringer med introduksjonsordningen samt kunnskaper om de generelle mekanismer på arbeidsmarkedet er det flere forhold som vi finner interessant å peke på som nyttige å få øye på i valg av kommuner med tanke på en arbeidsrettet bosettingsmulighet.

Med tanke på den betydning arbeidsmarkedet har i forhold til å komme lenger enn bosetting, nemlig arbeidsrettet bosetting vil vi peke på følgende variabler som sentrale:

- Andel ikke-vestlige innvandrere i befolkningen
- Sysselsettingsfrekvens blant ikke-vestlige innvandrere
- Ledighet blant ikke-vestlige innvandrere
- En innvandervennlig næringsstruktur

Egne undersøkelser i tilknytning til Introduksjonsordningen viser at overgangen til arbeid er større i de kommuner med en høy andel ikke-vestlige innvandrere. Dette vil derfor kunne være en egenskap ved kommunen som kan være viktig å være oppmerksom på i lys av arbeidsrettet bosettingspolitikk. Ytterligere forsterket blir denne egenskap hvis den samme kommune kan vise til en høy sysselsettingsfrekvens for ikke-vestlige innvandrere.

Andel ikke-vestlige innvandrere vil også kunne gi et signal om forståelse og muligheter for et flerkulturelt samfunn i den enkelte kommune. Dette satt opp mot ovennevnte egenskaper og ledighetsnivå for den enkelte innvandrer, vil kunne gi et svært nyttig uttrykk for hva som kan fremme en arbeidsrettet bosetting.

Utover dette vil sammensetningen av arbeidsplassene/næringsstruktur i den enkelte region eller kommune kunne være av betydning for sysselsettingsmulighetene for den målgruppe det omhandler. En næringsstruktur varierer fra sted til sted med tanke på fordeling mellom offentlig og privat sektor og hvilke bransjer med tilhørende kvalifikasjonskrav som er representert. På bakgrunn av den kvalifikasjonsprofil som ofte tegner seg i gruppen flyktninger og innvandrere, kan en på denne måten tegne et bilde av hvorvidt næringsstrukturen fremmer eller hemmer en arbeidsrettet bosetting. Eksempel på næringer med høyere arbeidsmuligheter enn andre næringer er industri, varehandel, hotell/restaurant, transport og helse/omsorg.

En sentral problemstilling i vår fremstilling har vært om Introduksjonsprogrammet eller arbeidsmarkedet i den enkelte kommune bør være utslagsgivende for valg av kommune for bosetting. Alt tyder på at både arbeidsmarkedet og dets muligheter samt kvaliteten på Introduksjonsprogrammet er av vesentlig betydning for å oppnå en arbeidsrettet bosetting. Ved å sette disse to forhold i en kommune opp mot hverandre må de ulike perspektiver i en slik problemstilling tydeliggjøres. Her vil det kortsiktige perspektiv kontra det langsiktige kunne være av en slik karakter.

En tilnærming til ovenstående problemstilling er å se nærmere på forholdet mellom tilbud og etterspørselssiden. Etterspørselssiden er geografisk betinget i den forstand at med utgangspunkt i bedrifter og bransje etterspørres arbeidskraft med tilhørende kvalifikasjoner på ulike steder i hele landet. Tilbudet av arbeidskraft møter dette med en geografisk og kvalifikasjonsmessig mobilitet, noe som innebærer at tilbudet av arbeidskraft orienterer seg etter der det etterspørres arbeidskraft. Unntaket her er de som etablerer egen virksomhet.

Ser en ovenstående i lys av et arbeidsmarked som endrer seg med tanke på aktivitet i de ulike kommuner, er det mye som tyder på at klarer Introduksjonsprogrammet å skape robuste arbeidssøkere betyr det mer enn arbeidsmarkedssituasjonen på et gitt tidspunkt i en gitt kommune. Med robusthet hos den enkelte flyktning/innvandrere kan en definere egenskaper som skolegang/kompetanse, kjennskap til rekrutteringspolitikk, tro på egne ressurser, nettverk i det norske samfunn og norskkunnskap.

### 5.2.2 Konklusjon

Mye tyder på at det er et sammensatt bilde som tegner seg med tanke på hva som fremmer en arbeidsrettet bosetting i den enkelte kommune. Stikkord i denne sammenheng vil være forvaltningspraksis i kommunen og av stor betydning på hvilken måte og med hvilken kvalitet introduksjonsprogrammet gjennomføres. I dette programmet viser erfaringer at arbeidsrettede elementer og samarbeidsrelasjoner er av avgjørende betydning.

Det er imidlertid mye som tyder på at situasjonen i det lokale arbeidsmarkedet i kraft av sysselsettingstall for innvandrere og en næringsstruktur for innvandrere også gir et svært nyttig signal på kommuner med potensialer for en arbeidsrettet bosetting. Det som også vil kunne være av stor betydning for å lykkes med en arbeidsrettet bosetting i kommunene er om det er en innvandervennlig infrastruktur i form av tilgang til rimelige boliger og tilbud om barnehageplasser for å nevne det mest sentrale.

For å gjøre bildet med en arbeidsrettet bosetting mest mulig komplett vil det også være av stor betydning hvilke innvandrergrupper og forutsetninger ved den enkelte innvandrer vi snakker om. Erfaringer fra introduksjonsprogrammet gir klare signaler på at personer med følgende kjennetegn er problematisk å arbeidsrette:

- Analfabeter
- For høy utdanning, spesielt i små kommuner
- For lav utdanning og da med behov for grunnskole
- Personer med helseplager og traumer
- Kvinner med stort omsorgsbehov for barn

Dette gir et signal om at hvis hovedvekten av innvandrerne er menn med middels utdanningsnivå og uten for store helseplager, samt en alder på 25-50 år, er mulighetene rimelig gode for å lykkes med en arbeidsrettet bosetting.

For å anskueliggjøre ovenstående kommentarer har vi valgt å sette opp i tabellen under en oppsummering av noen egenskaper knyttet til henholdsvis

kommuner og den enkelte flyktning som vi vet fremmer sysselsetting (neste side).

**Tabell 2: Aggregerte faktorer ved kommuner og ved flyktninger som fremmer sysselsetting.**

Faktorer ved kommuner	Faktorer ved flyktninger
<ul style="list-style-type: none"> <li>• I alt 50.000 innbyggere.</li> <li>• Arbeidsrettede Introduksjonsprogram.</li> <li>• Høy andel ikke-vestlige innvandrere av befolkning kombinert med høy sysselsettingsfrekvens for <del>3</del> <del>4</del> <del>5</del> <del>6</del> <del>7</del> <del>8</del> <del>9</del> <del>10</del> <del>11</del> <del>12</del> <del>13</del> <del>14</del> <del>15</del> <del>16</del> <del>17</del> <del>18</del> <del>19</del> <del>20</del> <del>21</del> <del>22</del> <del>23</del> <del>24</del> <del>25</del> <del>26</del> <del>27</del> <del>28</del> <del>29</del> <del>30</del> <del>31</del> <del>32</del> <del>33</del> <del>34</del> <del>35</del> <del>36</del> <del>37</del> <del>38</del> <del>39</del> <del>40</del> <del>41</del> <del>42</del> <del>43</del> <del>44</del> <del>45</del> <del>46</del> <del>47</del> <del>48</del> <del>49</del> <del>50</del> <del>51</del> <del>52</del> <del>53</del> <del>54</del> <del>55</del> <del>56</del> <del>57</del> <del>58</del> <del>59</del> <del>60</del> <del>61</del> <del>62</del> <del>63</del> <del>64</del> <del>65</del> <del>66</del> <del>67</del> <del>68</del> <del>69</del> <del>70</del> <del>71</del> <del>72</del> <del>73</del> <del>74</del> <del>75</del> <del>76</del> <del>77</del> <del>78</del> <del>79</del> <del>80</del> <del>81</del> <del>82</del> <del>83</del> <del>84</del> <del>85</del> <del>86</del> <del>87</del> <del>88</del> <del>89</del> <del>90</del> <del>91</del> <del>92</del> <del>93</del> <del>94</del> <del>95</del> <del>96</del> <del>97</del> <del>98</del> <del>99</del> <del>100</del> <del>101</del> <del>102</del> <del>103</del> <del>104</del> <del>105</del> <del>106</del> <del>107</del> <del>108</del> <del>109</del> <del>110</del> <del>111</del> <del>112</del> <del>113</del> <del>114</del> <del>115</del> <del>116</del> <del>117</del> <del>118</del> <del>119</del> <del>120</del> <del>121</del> <del>122</del> <del>123</del> <del>124</del> <del>125</del> <del>126</del> <del>127</del> <del>128</del> <del>129</del> <del>130</del> <del>131</del> <del>132</del> <del>133</del> <del>134</del> <del>135</del> <del>136</del> <del>137</del> <del>138</del> <del>139</del> <del>140</del> <del>141</del> <del>142</del> <del>143</del> <del>144</del> <del>145</del> <del>146</del> <del>147</del> <del>148</del> <del>149</del> <del>150</del> <del>151</del> <del>152</del> <del>153</del> <del>154</del> <del>155</del> <del>156</del> <del>157</del> <del>158</del> <del>159</del> <del>160</del> <del>161</del> <del>162</del> <del>163</del> <del>164</del> <del>165</del> <del>166</del> <del>167</del> <del>168</del> <del>169</del> <del>170</del> <del>171</del> <del>172</del> <del>173</del> <del>174</del> <del>175</del> <del>176</del> <del>177</del> <del>178</del> <del>179</del> <del>180</del> <del>181</del> <del>182</del> <del>183</del> <del>184</del> <del>185</del> <del>186</del> <del>187</del> <del>188</del> <del>189</del> <del>190</del> <del>191</del> <del>192</del> <del>193</del> <del>194</del> <del>195</del> <del>196</del> <del>197</del> <del>198</del> <del>199</del> <del>200</del> <del>201</del> <del>202</del> <del>203</del> <del>204</del> <del>205</del> <del>206</del> <del>207</del> <del>208</del> <del>209</del> <del>210</del> <del>211</del> <del>212</del> <del>213</del> <del>214</del> <del>215</del> <del>216</del> <del>217</del> <del>218</del> <del>219</del> <del>220</del> <del>221</del> <del>222</del> <del>223</del> <del>224</del> <del>225</del> <del>226</del> <del>227</del> <del>228</del> <del>229</del> <del>230</del> <del>231</del> <del>232</del> <del>233</del> <del>234</del> <del>235</del> <del>236</del> <del>237</del> <del>238</del> <del>239</del> <del>240</del> <del>241</del> <del>242</del> <del>243</del> <del>244</del> <del>245</del> <del>246</del> <del>247</del> <del>248</del> <del>249</del> <del>250</del> <del>251</del> <del>252</del> <del>253</del> <del>254</del> <del>255</del> <del>256</del> <del>257</del> <del>258</del> <del>259</del> <del>260</del> <del>261</del> <del>262</del> <del>263</del> <del>264</del> <del>265</del> <del>266</del> <del>267</del> <del>268</del> <del>269</del> <del>270</del> <del>271</del> <del>272</del> <del>273</del> <del>274</del> <del>275</del> <del>276</del> <del>277</del> <del>278</del> <del>279</del> <del>280</del> <del>281</del> <del>282</del> <del>283</del> <del>284</del> <del>285</del> <del>286</del> <del>287</del> <del>288</del> <del>289</del> <del>290</del> <del>291</del> <del>292</del> <del>293</del> <del>294</del> <del>295</del> <del>296</del> <del>297</del> <del>298</del> <del>299</del> <del>300</del> <del>301</del> <del>302</del> <del>303</del> <del>304</del> <del>305</del> <del>306</del> <del>307</del> <del>308</del> <del>309</del> <del>310</del> <del>311</del> <del>312</del> <del>313</del> <del>314</del> <del>315</del> <del>316</del> <del>317</del> <del>318</del> <del>319</del> <del>320</del> <del>321</del> <del>322</del> <del>323</del> <del>324</del> <del>325</del> <del>326</del> <del>327</del> <del>328</del> <del>329</del> <del>330</del> <del>331</del> <del>332</del> <del>333</del> <del>334</del> <del>335</del> <del>336</del> <del>337</del> <del>338</del> <del>339</del> <del>340</del> <del>341</del> <del>342</del> <del>343</del> <del>344</del> <del>345</del> <del>346</del> <del>347</del> <del>348</del> <del>349</del> <del>350</del> <del>351</del> <del>352</del> <del>353</del> <del>354</del> <del>355</del> <del>356</del> <del>357</del> <del>358</del> <del>359</del> <del>360</del> <del>361</del> <del>362</del> <del>363</del> <del>364</del> <del>365</del> <del>366</del> <del>367</del> <del>368</del> <del>369</del> <del>370</del> <del>371</del> <del>372</del> <del>373</del> <del>374</del> <del>375</del> <del>376</del> <del>377</del> <del>378</del> <del>379</del> <del>380</del> <del>381</del> <del>382</del> <del>383</del> <del>384</del> <del>385</del> <del>386</del> <del>387</del> <del>388</del> <del>389</del> <del>390</del> <del>391</del> <del>392</del> <del>393</del> <del>394</del> <del>395</del> <del>396</del> <del>397</del> <del>398</del> <del>399</del> <del>400</del> <del>401</del> <del>402</del> <del>403</del> <del>404</del> <del>405</del> <del>406</del> <del>407</del> <del>408</del> <del>409</del> <del>410</del> <del>411</del> <del>412</del> <del>413</del> <del>414</del> <del>415</del> <del>416</del> <del>417</del> <del>418</del> <del>419</del> <del>420</del> <del>421</del> <del>422</del> <del>423</del> <del>424</del> <del>425</del> <del>426</del> <del>427</del> <del>428</del> <del>429</del> <del>430</del> <del>431</del> <del>432</del> <del>433</del> <del>434</del> <del>435</del> <del>436</del> <del>437</del> <del>438</del> <del>439</del> <del>440</del> <del>441</del> <del>442</del> <del>443</del> <del>444</del> <del>445</del> <del>446</del> <del>447</del> <del>448</del> <del>449</del> <del>450</del> <del>451</del> <del>452</del> <del>453</del> <del>454</del> <del>455</del> <del>456</del> <del>457</del> <del>458</del> <del>459</del> <del>460</del> <del>461</del> <del>462</del> <del>463</del> <del>464</del> <del>465</del> <del>466</del> <del>467</del> <del>468</del> <del>469</del> <del>470</del> <del>471</del> <del>472</del> <del>473</del> <del>474</del> <del>475</del> <del>476</del> <del>477</del> <del>478</del> <del>479</del> <del>480</del> <del>481</del> <del>482</del> <del>483</del> <del>484</del> <del>485</del> <del>486</del> <del>487</del> <del>488</del> <del>489</del> <del>490</del> <del>491</del> <del>492</del> <del>493</del> <del>494</del> <del>495</del> <del>496</del> <del>497</del> <del>498</del> <del>499</del> <del>500</del> <del>501</del> <del>502</del> <del>503</del> <del>504</del> <del>505</del> <del>506</del> <del>507</del> <del>508</del> <del>509</del> <del>510</del> <del>511</del> <del>512</del> <del>513</del> <del>514</del> <del>515</del> <del>516</del> <del>517</del> <del>518</del> <del>519</del> <del>520</del> <del>521</del> <del>522</del> <del>523</del> <del>524</del> <del>525</del> <del>526</del> <del>527</del> <del>528</del> <del>529</del> <del>530</del> <del>531</del> <del>532</del> <del>533</del> <del>534</del> <del>535</del> <del>536</del> <del>537</del> <del>538</del> <del>539</del> <del>540</del> <del>541</del> <del>542</del> <del>543</del> <del>544</del> <del>545</del> <del>546</del> <del>547</del> <del>548</del> <del>549</del> <del>550</del> <del>551</del> <del>552</del> <del>553</del> <del>554</del> <del>555</del> <del>556</del> <del>557</del> <del>558</del> <del>559</del> <del>560</del> <del>561</del> <del>562</del> <del>563</del> <del>564</del> <del>565</del> <del>566</del> <del>567</del> <del>568</del> <del>569</del> <del>570</del> <del>571</del> <del>572</del> <del>573</del> <del>574</del> <del>575</del> <del>576</del> <del>577</del> <del>578</del> <del>579</del> <del>580</del> <del>581</del> <del>582</del> <del>583</del> <del>584</del> <del>585</del> <del>586</del> <del>587</del> <del>588</del> <del>589</del> <del>590</del> <del>591</del> <del>592</del> <del>593</del> <del>594</del> <del>595</del> <del>596</del> <del>597</del> <del>598</del> <del>599</del> <del>600</del> <del>601</del> <del>602</del> <del>603</del> <del>604</del> <del>605</del> <del>606</del> <del>607</del> <del>608</del> <del>609</del> <del>610</del> <del>611</del> <del>612</del> <del>613</del> <del>614</del> <del>615</del> <del>616</del> <del>617</del> <del>618</del> <del>619</del> <del>620</del> <del>621</del> <del>622</del> <del>623</del> <del>624</del> <del>625</del> <del>626</del> <del>627</del> <del>628</del> <del>629</del> <del>630</del> <del>631</del> <del>632</del> <del>633</del> <del>634</del> <del>635</del> <del>636</del> <del>637</del> <del>638</del> <del>639</del> <del>640</del> <del>641</del> <del>642</del> <del>643</del> <del>644</del> <del>645</del> <del>646</del> <del>647</del> <del>648</del> <del>649</del> <del>650</del> <del>651</del> <del>652</del> <del>653</del> <del>654</del> <del>655</del> <del>656</del> <del>657</del> <del>658</del> <del>659</del> <del>660</del> <del>661</del> <del>662</del> <del>663</del> <del>664</del> <del>665</del> <del>666</del> <del>667</del> <del>668</del> <del>669</del> <del>670</del> <del>671</del> <del>672</del> <del>673</del> <del>674</del> <del>675</del> <del>676</del> <del>677</del> <del>678</del> <del>679</del> <del>680</del> <del>681</del> <del>682</del> <del>683</del> <del>684</del> <del>685</del> <del>686</del> <del>687</del> <del>688</del> <del>689</del> <del>690</del> <del>691</del> <del>692</del> <del>693</del> <del>694</del> <del>695</del> <del>696</del> <del>697</del> <del>698</del> <del>699</del> <del>700</del> <del>701</del> <del>702</del> <del>703</del> <del>704</del> <del>705</del> <del>706</del> <del>707</del> <del>708</del> <del>709</del> <del>710</del> <del>711</del> <del>712</del> <del>713</del> <del>714</del> <del>715</del> <del>716</del> <del>717</del> <del>718</del> <del>719</del> <del>720</del> <del>721</del> <del>722</del> <del>723</del> <del>724</del> <del>725</del> <del>726</del> <del>727</del> <del>728</del> <del>729</del> <del>730</del> <del>731</del> <del>732</del> <del>733</del> <del>734</del> <del>735</del> <del>736</del> <del>737</del> <del>738</del> <del>739</del> <del>740</del> <del>741</del> <del>742</del> <del>743</del> <del>744</del> <del>745</del> <del>746</del> <del>747</del> <del>748</del> <del>749</del> <del>750</del> <del>751</del> <del>752</del> <del>753</del> <del>754</del> <del>755</del> <del>756</del> <del>757</del> <del>758</del> <del>759</del> <del>760</del> <del>761</del> <del>762</del> <del>763</del> <del>764</del> <del>765</del> <del>766</del> <del>767</del> <del>768</del> <del>769</del> <del>770</del> <del>771</del> <del>772</del> <del>773</del> <del>774</del> <del>775</del> <del>776</del> <del>777</del> <del>778</del> <del>779</del> <del>780</del> <del>781</del> <del>782</del> <del>783</del> <del>784</del> <del>785</del> <del>786</del> <del>787</del> <del>788</del> <del>789</del> <del>790</del> <del>791</del> <del>792</del> <del>793</del> <del>794</del> <del>795</del> <del>796</del> <del>797</del> <del>798</del> <del>799</del> <del>800</del> <del>801</del> <del>802</del> <del>803</del> <del>804</del> <del>805</del> <del>806</del> <del>807</del> <del>808</del> <del>809</del> <del>810</del> <del>811</del> <del>812</del> <del>813</del> <del>814</del> <del>815</del> <del>816</del> <del>817</del> <del>818</del> <del>819</del> <del>820</del> <del>821</del> <del>822</del> <del>823</del> <del>824</del> <del>825</del> <del>826</del> <del>827</del> <del>828</del> <del>829</del> <del>830</del> <del>831</del> <del>832</del> <del>833</del> <del>834</del> <del>835</del> <del>836</del> <del>837</del> <del>838</del> <del>839</del> <del>840</del> <del>841</del> <del>842</del> <del>843</del> <del>844</del> <del>845</del> <del>846</del> <del>847</del> <del>848</del> <del>849</del> <del>850</del> <del>851</del> <del>852</del> <del>853</del> <del>854</del> <del>855</del> <del>856</del> <del>857</del> <del>858</del> <del>859</del> <del>860</del> <del>861</del> <del>862</del> <del>863</del> <del>864</del> <del>865</del> <del>866</del> <del>867</del> <del>868</del> <del>869</del> <del>870</del> <del>871</del> <del>872</del> <del>873</del> <del>874</del> <del>875</del> <del>876</del> <del>877</del> <del>878</del> <del>879</del> <del>880</del> <del>881</del> <del>882</del> <del>883</del> <del>884</del> <del>885</del> <del>886</del> <del>887</del> <del>888</del> <del>889</del> <del>890</del> <del>891</del> <del>892</del> <del>893</del> <del>894</del> <del>895</del> <del>896</del> <del>897</del> <del>898</del> <del>899</del> <del>900</del> <del>901</del> <del>902</del> <del>903</del> <del>904</del> <del>905</del> <del>906</del> <del>907</del> <del>908</del> <del>909</del> <del>910</del> <del>911</del> <del>912</del> <del>913</del> <del>914</del> <del>915</del> <del>916</del> <del>917</del> <del>918</del> <del>919</del> <del>920</del> <del>921</del> <del>922</del> <del>923</del> <del>924</del> <del>925</del> <del>926</del> <del>927</del> <del>928</del> <del>929</del> <del>930</del> <del>931</del> <del>932</del> <del>933</del> <del>934</del> <del>935</del> <del>936</del> <del>937</del> <del>938</del> <del>939</del> <del>940</del> <del>941</del> <del>942</del> <del>943</del> <del>944</del> <del>945</del> <del>946</del> <del>947</del> <del>948</del> <del>949</del> <del>950</del> <del>951</del> <del>952</del> <del>953</del> <del>954</del> <del>955</del> <del>956</del> <del>957</del> <del>958</del> <del>959</del> <del>960</del> <del>961</del> <del>962</del> <del>963</del> <del>964</del> <del>965</del> <del>966</del> <del>967</del> <del>968</del> <del>969</del> <del>970</del> <del>971</del> <del>972</del> <del>973</del> <del>974</del> <del>975</del> <del>976</del> <del>977</del> <del>978</del> <del>979</del> <del>980</del> <del>981</del> <del>982</del> <del>983</del> <del>984</del> <del>985</del> <del>986</del> <del>987</del> <del>988</del> <del>989</del> <del>990</del> <del>991</del> <del>992</del> <del>993</del> <del>994</del> <del>995</del> <del>996</del> <del>997</del> <del>998</del> <del>999</del> <del>1000</del> <del>1001</del> <del>1002</del> <del>1003</del> <del>1004</del> <del>1005</del> <del>1006</del> <del>1007</del> <del>1008</del> <del>1009</del> <del>1010</del> <del>1011</del> <del>1012</del> <del>1013</del> <del>1014</del> <del>1015</del> <del>1016</del> <del>1017</del> <del>1018</del> <del>1019</del> <del>1020</del> <del>1021</del> <del>1022</del> <del>1023</del> <del>1024</del> <del>1025</del> <del>1026</del> <del>1027</del> <del>1028</del> <del>1029</del> <del>1030</del> <del>1031</del> <del>1032</del> <del>1033</del> <del>1034</del> <del>1035</del> <del>1036</del> <del>1037</del> <del>1038</del> <del>1039</del> <del>1040</del> <del>1041</del> <del>1042</del> <del>1043</del> <del>1044</del> <del>1045</del> <del>1046</del> <del>1047</del> <del>1048</del> <del>1049</del> <del>1050</del> <del>1051</del> <del>1052</del> <del>1053</del> <del>1054</del> <del>1055</del> <del>1056</del> <del>1057</del> <del>1058</del> <del>1059</del> <del>1060</del> <del>1061</del> <del>1062</del> <del>1063</del> <del>1064</del> <del>1065</del> <del>1066</del> <del>1067</del> <del>1068</del> <del>1069</del> <del>1070</del> <del>1071</del> <del>1072</del> <del>1073</del> <del>1074</del> <del>1075</del> <del>1076</del> <del>1077</del> <del>1078</del> <del>1079</del> <del>1080</del> <del>1081</del> <del>1082</del> <del>1083</del> <del>1084</del> <del>1085</del> <del>1086</del> <del>1087</del> <del>1088</del> <del>1089</del> <del>1090</del> <del>1091</del> <del>1092</del> <del>1093</del> <del>1094</del> <del>1095</del> <del>1096</del> <del>1097</del> <del>1098</del> <del>1099</del> <del>1100</del> <del>1101</del> <del>1102</del> <del>1103</del> <del>1104</del> <del>1105</del> <del>1106</del> <del>1107</del> <del>1108</del> <del>1109</del> <del>1110</del> <del>1111</del> <del>1112</del> <del>1113</del> <del>1114</del> <del>1115</del> <del>1116</del> <del>1117</del> <del>1118</del> <del>1119</del> <del>1120</del> <del>1121</del> <del>1122</del> <del>1123</del> <del>1124</del> <del>1125</del> <del>1126</del> <del>1127</del> <del>1128</del> <del>1129</del> <del>1130</del> <del>1131</del> <del>1132</del> <del>1133</del> <del>1134</del> <del>1135</del> <del>1136</del> <del>1137</del> <del>1138</del> <del>1139</del> <del>1140</del> <del>1141</del> <del>1142</del> <del>1143</del> <del>1144</del> <del>1145</del> <del>1146</del> <del>1147</del> <del>1148</del> <del>1149</del> <del>1150</del> <del>1151</del> <del>1152</del> <del>1153</del> <del>1154</del> <del>1155</del> <del>1156</del> <del>1157</del> <del>1158</del> <del>1159</del> <del>1160</del> <del>1161</del> <del>1162</del> <del>1163</del> <del>1164</del> <del>1165</del> <del>1166</del> <del>1167</del> <del>1168</del> <del>1169</del> <del>1170</del> <del>1171</del> <del>1172</del> <del>1173</del> <del>1174</del> <del>1175</del> <del>1176</del> <del>1177</del> <del>1178</del> <del>1179</del> <del>1180</del> <del>1181</del> <del>1182</del> <del>1183</del> <del>1184</del> <del>1185</del> <del>1186</del> <del>1187</del> <del>1188</del> <del>1189</del> <del>1190</del> <del>1191</del> <del>1192</del> <del>1193</del> <del>1194</del> <del>1195</del> <del>1196</del> <del>1197</del> <del>1198</del> <del>1199</del> <del>1200</del> <del>1201</del> <del>1202</del> <del>1203</del> <del>1204</del> <del>1205</del> <del>1206</del> <del>1207</del> <del>1208</del> <del>1209</del> <del>1210</del> <del>1211</del> <del>1212</del> <del>1213</del> <del>1214</del> <del>1215</del> <del>1216</del> <del>1217</del> <del>1218</del> <del>1219</del> <del>1220</del> <del>1221</del> <del>1222</del> <del>1223</del> <del>1224</del> <del>1225</del> <del>1226</del> <del>1227</del> <del>1228</del> <del>1229</del> <del>1230</del> <del>1231</del> <del>1232</del> <del>1233</del> <del>1234</del> <del>1235</del> <del>1236</del> <del>1237</del> <del>1238</del> <del>1239</del> <del>1240</del> <del>1241</del> <del>1242</del> <del>1243</del> <del>1244</del> <del>1245</del> <del>1246</del> <del>1247</del> <del>1248</del> <del>1249</del> <del>1250</del> <del>1251</del> <del>1252</del> <del>1253</del> <del>1254</del> <del>1255</del> <del>1256</del> <del>1257</del> <del>1258</del> <del>1259</del> <del>1260</del> <del>1261</del> <del>1262</del> <del>1263</del> <del>1264</del> <del>1265</del> <del>1266</del> <del>1267</del> <del>1268</del> <del>1269</del> <del>1270</del> <del>1271</del> <del>1272</del> <del>1273</del> <del>1274</del> <del>1275</del> <del>1276</del> <del>1277</del> <del>1278</del> <del>1279</del> <del>1280</del> <del>1281</del> <del>1282</del> <del>1283</del> <del>1284</del> <del>1285</del> <del>1286</del> <del>1287</del> <del>1288</del> <del>1289</del> <del>1290</del> <del>1291</del> <del>1292</del> <del>1293</del> <del>1294</del> <del>1295</del> <del>1296</del> <del>1297</del> <del>1298</del> <del>1299</del> <del>1300</del> <del>1301</del> <del>1302</del> <del>1303</del> <del>1304</del> <del>1305</del> <del>1306</del> <del>1307</del> <del>1308</del> <del>1309</del> <del>1310</del> <del>1311</del> <del>1312</del> <del>1313</del> <del>1314</del> <del>1315</del> <del>1316</del> <del>1317</del> <del>1318</del> <del>1319</del></li></ul>	

viterer til identifisering av kommuner som kombinert med kvalitative egenskaper kan vise seg å være prototyper i et ellers komplekst landskap. Disse prototypene skal vi si mer om i neste kapittel.

## 6 Hva bør en metodikk for mer arbeidsrettet bosetting inneholde?

En metodikk for en mer arbeidsrettet bosetting av flyktninger bør bygge på både et kvalitativt og et kvantitativt kunnskapsgrunnlag. I denne studien har vi vektlagt den kvalitative tilnærmingen, men denne kan også gi innspill til hvilken type kvantitativt kunnskapsgrunnlag som bør videreutvikles. Om vi legger dagens gjeldende forvaltningspraksis til grunn med utgangspunkt i IMDi sitt arbeid sammen med NAV, KS og andre aktører, mener vi at denne praksisen har viktige kvalitative elementer som bør bygges på videre. I vår diskusjon har vi sett at blant annet disse problem dimensjonene gjør seg gjeldende innenfor dagens forvaltningspraksis:

- Det partikulære versus det generelle.
  - ”Grupper” og ”pakkeløsninger” – en fare for at ikke betydningen av kompetansemiljøet rundt flyktningen vektlegges nok.
- Arbeidsfokus i fare for å være kortsiktig.
- Introduksjonsprogrammets potensielt sett transformerende kraft.
- Kvalifisering til arbeid versus bosetting til arbeid.
- Jobb er ikke nødvendigvis viktigste bosettingsfaktor.
- Region versus kommune. Strukturelle hindringer for å tenke region.
- Mobilitet versus bofasthet.
- Manglende informasjon om flyktningene fra mottak.
- Et problem at realkompetanse og formell kompetanse i varierende grad godkjennes.

Vi har tro på et kvalitativt skifte i måten forvaltningen tenker om sammenhengene mellom arbeid, selvhjulpenhet, kompetanse og ønsker for livet, altså en totalsituasjon som inkluderer arbeid, men som ikke nødvendigvis er det eneste fokus. Langt på vei ser vi at forvaltningen selv ønsker en slik metodikk, og vi er enig i den kritikk og skepsis som ligger i forvaltningen til en ensidig bruk av datagrunnlag på høyt aggregert nivå som så skal danne grunnlag for styring. I dag er styringsviljen til dels stor innenfor dette feltet, og en slik vilje forutsetter på mange måter et planlagt samfunn som kanskje ikke finnes. Siden styringsviljen er så stor, hviler det et tungt ansvar på for-

valtningen slik at det den gjør faktisk er til gagn for flyktningene som bosettes. En forutsetning for at bosettingen skal bli vellykket i forhold til en metodikk vi støtter oss til er at forvaltningen har nærhet til og inngående kunnskap til de lokale forholdene som bosettingen skal skje i. For eksempel ser vi en sentralisering av bosettingsarbeidet, i motsetning til en desentralisering som i dag praktiseres, som svært uheldig i forhold til en slik metodikk. Nærhet til kommunene og regionene som skal anmodes og som det skal bosettes i ser vi som en forutsetning for en ivaretagelse av sysselsettingsperspektivet. På samme måte må nærheten til flyktningene styrkes sammen med en mer inngående kunnskap om hver enkelt sine ønsker, fremtidsperspektiver og behov.

Når det gjelder kommunene og deres egenskaper har vi tatt opp blant annet følgende dimensjoner:

- Arbeidsmarked.
- Sysselsettingsgrad.
- Tette nettverk mellom offentlig og privat sektor.
- Tette nettverk mellom ulike aktører i det offentlige systemet.
- Variert næringsstruktur.
- Holdninger til bruk av utenlandsk arbeidskraft.
- Entreprenørskap.
- Introduksjonsprogram.
- Organisasjoner som vil samarbeide.
- Evnen til å gjennomføre individuelt tilpassede opplegg i forvaltningen.
- Samlet tjenestetilbud.
- Muligheten/arenaer hvor flyktningen kan etablere kontakter/bånd til eksterne.

Det er likevel ingen klar sammenheng mellom disse dimensjonene enkeltvis og evnen kommunene har til å arbeidsrette mottaket av flyktninger. Det er snarere komplekse sammenhenger som virker inn, og viljen til å tenke arbeidsmarked og næringsstruktur ut fra en ensidig tro på kvantifiserbare data og statistiske beregninger kan fort ende opp i en kortsiktig tenkning, og en bosetting som utelukkende tar utgangspunkt i lokalt avgrensede forhold. På

denne bakgrunn er det vi kan dele inn kunnskapsgrunnlaget vi mener det bør bygges på i en kvalitativ og en kvantitativ del. Dette kan skjematisk settes opp som i følgende tabell hvor vi gir innspill til hva som bør etterspørres og tilegnes av kunnskap i forvaltningen:

**Tabell 3: Kvalitativ og kvantitativt basert kunnskap i bosettingsprosessen.**

Kvalitativ kunnskap	Kvantitativ kunnskap
Forvaltningen har i dag betydelig kvalitativ kjennskap til kommunene. Denne bør videreutvikles, og der det er hensiktsmessig systematiseres mer. En forutsetning for å få dette til er forvalterens nærhet til kommunene.	Det er et betydelig kunnskapsgrunnlag som potensielt sett kan tas i bruk. Det som kan være særlig nyttig er tall som går på sysselsettingsgrad av innvandrere, næringsstruktur, etnisk
Intervjuene med flyktingene bør tilføres et mer kvalitativt perspektiv som vil kunne høyne den kvalitative kunnskapen om flyktingens totalsituasjon.	Kunnskapen bør imidlertid også genereres på et regionalt nivå. Et sterkere fokus på sårbarhetsanalyser bør inn, samt undersøkelser av mobilitetens betydning.

I dag er det en betydelig kompetanse i forvaltningen som gjelder kvalitative fenomen ved de ulike kommunene. Denne kompetansen brukes og videreutvikles i de tette relasjonene det er mellom IMDi, KS og kommunene. Vi mener imidlertid at denne kunnskapen med fordel kan systematiseres på en slik måte at den i sterkere grad virker lærende i forvaltningen.

Kunnskapen om flyktingene som anvendes i bosettingsprosessen har ikke det samme kvalitative preg over seg. Her er det de fenomen som er lett kartleggbare som det innhentes kunnskap om. Vi mener intervjuene som gjøres av flyktingene i mottak også må gå inn på kvalitative fenomen, slik som interesser, relasjoner til slekt, venner, arbeidsliv, fremtidsperspektiver, behov osv. Kunnskapen som kommer ut av dagens intervjuer, og måten dette rapporteres videre på i forvaltningen, har svært begrenset anvendbarhet i konkrete bosettingssaker.

Tilgangen på den kvantitativt baserte kunnskapen, gjerne på et mer aggregert nivå, er betydelig i Norge. Dette kunnskapsgrunnlaget kan potensielt sett tas i bruk, og anvendes også til en viss grad i dag. Det kan imidlertid være aktuelt å benytte slike data på en mer systematisk måte og som grunnlag for analyser for å finne fram til best egnede kommuner ut fra gitte kriterier. En slik kunnskapsbase kan være aktuelt å utvikle sammen med SSB og NAV. Dette gjelder særlig på områder som har med sysselsettingsgrad av innvandrere, næringsstruktur, etnisk sammensetning og infrastruktur å gjøre. Et sterkere fokus på sårbarhetsanalyser bør også inn. Her tenker vi på hvilke næringer og type arbeidsplasser som vil være særlig utsatt i tider med nedgangskonjunkturer. Det regionale nivå bør få et sterkere fokus både innen den kvalitative og den kvantitative kunnskapsgenereringen.

På bakgrunn av våre analyser kan vi ved å ta i bruk egenskaper ved kommunene og egenskaper ved flyktningene sette opp noen prototyper av kommuner og flyktninger. Med prototyper mener vi her ”mest av” eller ”mest sentral av” en viss type egenskap eller karakteristikk. I tabellen under (neste side) har vi satt opp kommuner og flyktninger over en slik lest, og hvor disse prototypene er korresponderende med tanke på å skulle ivareta sysselsetningsperspektivet.

**Tabell 4: Korresponderende prototyper av kommuner og flyktninger.**

KORRESPONDERENDE PROTOTYPER AV KOMMUNER OG FLYKTNINGER	
<u>FLYKTNINGER:</u>	<u>KOMMUNE:</u>
Enslige voksne.	Sentrale områder, høy urbaniseringsgrad og høy andel innvandrere.
Familier.	Langs hele sentrum-periferi aksene.
Høy utdanning.	Sentrale strøk, eller i kommuner/regioner med en næringsstruktur med stor offentlig sektor, forretningsmessig tjenesteyting og kunnskapsintensive næringer.
Lav utdanning.	Primærnæring (fiskeri), service, industri.
Betydelig yrkeserfaring.	Alle typer kommuner, men næringsstruktur må korrespondere med yrkeserfaring.
Helseproblemer.	Kommuner med høy tjenesteyting og kompetanse. Typisk er dette i sentrale områder og med høy urbaniseringsgrad.

Tabellen tar utgangspunkt i visse egenskaper og kjører disse frem som prototypiske egenskaper ved kommunene og flyktingene. Tabellen er således ikke uttømmende, men en rekke prototyper kan konstrueres. Prototypene vi her har satt opp omfatter hele sentrum-periferi aksene hva gjelder kommunenes egenskaper, og er innom flere næringer. Når det gjelder flyktingenes egenskaper kretser disse rundt utdanning, yrke, helse og sivilstand. Her vil det også være mulig å konstruere prototyper som er mer sammensatte og dermed mer finmaskede, og som blant annet fremhever differensieringen av kompetansen i flyktinggruppen. I resten av dette kapitlet skal vi summere opp denne rapporten ved å gå nærmere inn på hva en metodikk for en mer

arbeidsrettet bosetting kan inneholde av strategier og kunnskapsgrunnlag. Vi starter med egenskaper ved kommunene og regionene vi mener bør vektlegges om sysselsettingsperspektivet skal bli bedre ivaretatt.

## **6.1 Er det særlige egenskaper ved kommunene og regionene som bør vektlegges**

### Sentrum-periferi

Denne dimensjonen mener vi ikke bør strukturere forvaltningspraksisen, men vurderes pragmatisk i forhold til den beste kobling mellom flyktning og kommune. Det vi finner er at kommuner langs hele sentrum-periferi akse i prinsippet kan egne seg for bosetting av flyktninger. Et forbehold hva angår de mest perifere kommunene er likevel kvalifiseringsprogrammer, arbeidsmarked, næringsstruktur og levedyktige nasjonalitetsgrupper.

### Det regionale nivå

Data bør inn på et regionalt nivå i tillegg til kommunenivå. Vi tenker her særlig på hva vi kan kalle funksjonelle regioner som ligger i bo- og arbeidsmarkedsregioner, BAS-regioner og økonomiske regioner. Når egenskaper ved bosettingskommuner i dag vurderes opp mot flyktingenes behov og muligheter, så er det liten bevissthet omkring det regionale nivå i forvaltningspraksisen. Vi mener dette bør styrkes også i kunnskapsgenereringen. Dette fordi bosettingen av flyktninger må harmonere mer med hvordan bo- og arbeidsmarkedet i dag fungerer i sin alminnelighet. Men selv om vi i denne rapporten har argumentert for økt bevissthet omkring mobilitetens og nettverkens betydning, foregår likevel arbeid og nettverksbygging på og med utgangspunkt i steder. Spørsmålet er om de romlige enhetene kan utvides der det er hensiktsmessig. Stedenes og regionenes egenskaper og strukturer blir derfor viktige.

### Governancestrukturer

Et viktig aspekt i det kvalitative kunnskapsgrunnlaget er innsikt i hvordan det lokale og regionale samarbeidet mellom offentlig og privat virksomhet og mellom ulike offentlige instanser virker. I dag er dette en del av kunnskapsgrunnlaget, men kan bli mer velutviklet. I introduksjonsprogrammene er dette særlig viktig, men også i sin alminnelighet er dette viktig fordi slike

samarbeidsformer kan bety mer åpenhet og informasjonsflyt mellom ulike sektorer som kan være av betydning for bosatte flyktninger og deres mulighet både for kvalifisering og arbeid.

### Holdninger

Med holdninger mener vi her innstilling til bruk av utenlandsk arbeidskraft og til diversitet i sin alminnelighet. Vi mener ikke her bare inkluderende arbeidsliv, men et arbeidsliv som ser mulighetene og verdiene i utenlandsk arbeidskraft og internasjonale arbeidsplasser. I dag er det en rekke holdningsundersøkelser som kan gi en pekepinn på hvordan kommunene og regionene ligger an på denne parameteren, men den viktigste kunnskapskilden vil antakelig være kjennskap forvaltningen selv kan generere gjennom kontakt med kommunene og lokalt næringsliv.

### Evnen og viljen til å tenke kvalifisering ut over det lokale arbeidsmarkedets behov

I tråd med en regionstankegang og med troen på at bosetting til kvalifisering er vel så viktig som bosetting til arbeid, mener vi det vil være av betydning evnen lokale og regionale myndigheter har til å tenke kvalifisering ut over de behov som lokalt næringsliv har. Samarbeidet med lokalt og regionalt næringsliv er av essensiell betydning i introduksjons- og kvalifiseringsprogrammene, men disse relasjonenes innhold må ikke være styrt utelukkende av de ulike bedriftenes kortsiktige behov.

### Næringsstruktur

En variert næringsstruktur kan være av betydning for å ivareta sysselsetningsperspektivet, og vi vet at der offentlig sektor er stor er sjansene for arbeid mindre. Dette fordi offentlig sektor erfaringsmessig har vært for dårlig til å ansette folk med minoritetsbakgrunn. Offentlig sektor kan imidlertid være av betydning for høyt utdannede flyktninger. I tråd med regiontankegangen bør kunnskap om næringsstruktur være både på et regionalt og et lokalt nivå. Næringsstruktur har betydning i forhold til praksisplasser i introduksjonsprogrammene. Oppgaven for forvaltningen er å finne en balansegang mellom mulighetene for arbeid og kvalifiseringsprogrammene innhold og kvalitet. I dette arbeidet har næringslivets sammensetning betydning.

### Gode på etablerervirksomhet

Det er til dels store variasjoner i hvilken grad kommuner eller regioner har høy grad av etablerervirksomhet, nyetableringer og gründervirksomhet. Dette finnes det i dag tallmateriale på. I tillegg vil kunnskap om det offentlige og det private sin innstilling til dette være av betydning. Ikke minst er det offentlige sin innstilling til å hjelpe og bidra til støtte i etableringsfaser viktig å vite noe om.

I denne sammenheng er det kommuner som tilbyr såkalte etablerersenter med nødvendig kompetanse til å veilede og bistå dem som måtte ha behov for å få vurdert en forretningside. Ofte er personer med en forretningside i ulike faser med tanke på å starte egen næringsvirksomhet og er helt avhengig av et nettverk for å komme videre. Kan kommunen tilby kompetanse på dette, samt også tilby gratis lokaler for dem som har startet egen virksomhet uten å ha begynt å tjene penger, fremmer dette muligheten for etableringer. I denne sammenhengen er det kommuner som har modeller hvor arbeidsgivere inngår som veiledere ovenfor dem med etableringstanker.

### Sysselsettingstall for innvandrere

Dette målet kan være av betydning, men vil i de fleste tilfeller variere med konjunkturutviklingen. Høye sysselsettingstall for innvandrere er likevel et signal om at vi har å gjøre med kommuner og regioner som har et potensial for en arbeidsrettet bosetting. Igjen bør kunnskap om dette være på både et regionalt og et lokalt nivå.

### Infrastruktur

Med dette mener vi blant annet tilgang på bolig, barnehage og gode kommunikasjonsårer hvor det er mulig å reise innen rimelig tid mellom arbeid og bosted. Dette siste punktet dreier seg om en bevissthet rundt det å tenke bosetting til region, snarere enn til en enkelt kommune.

### Betingelsene for å utvikle og videreutvikle "weak ties"

Det å utvikle og anvende "weak ties" har vi understreket viktigheten av i denne rapporten. Det vil imidlertid kunne variere mellom ulike steder i hvilken *grad* dette generelt sett er mulig, og spesielt i forhold til et arbeidsliv. Kunnskap om dette setter ekstra store krav til bosettere hos IMDi sin evne til

å sette seg inn i mekanismer som virker i de ulike regionene og kommunene det bosettes i.

### Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsprogrammet skal tilpasses hver enkelt flyktning. Kvaliteten og innholdet i de ulike introduksjonsprogrammene kan likevel variere, særlig med tanke på kompetanse i programmet, og det vil også kunne variere hvilke type bedrifter og arbeidsplasser som det lykkes å få inn i programmet. Siden vi her antar at introduksjonsprogrammenes evne til å skape robuste arbeidssøkere betyr mer enn arbeidsmarkedssituasjonen på et gitt tidspunkt i en gitt kommune vil innholdet i programmene og deres evne til å skreddersy opplegg for den enkelte være av betydning å ha kunnskap om i bosettingssaker. Hvorvidt introduksjonsprogrammet på lengre sikt faktisk virker slik, gjenstår å se.

### Etniske grupper og levedyktige nasjonalitetsgrupper

Det er av betydning å vite om hvordan den etniske sammensetningen er fra før på steder det skal bosettes. Det er en fordel for den arbeidsrettede bosettingen at det er flere innen samme nasjonalitetsgruppe på et sted eller i en region, samtidig som avstandene er slik at det er mulig å opprettholde ansikt-til-ansikt relasjoner.

## **6.2 Er det særlige faktorer ved flyktingene som bør vektlegges?**

### Helse, yrkesbakgrunn og utdanning

Dette er av stor betydning, og blir i dag kartlagt. Det rapporteres imidlertid om mangler med kartleggingen som gjelder helse. Informasjonen om helse og særskilte behov bør i så fall bli bedre.

### Entreprenørskap, ønske om å starte egen næring

Mange flyktinger kommer fra land hvor det å starte egen næringsvirksomhet er eneste mulighet for arbeidsinntekt. Det er derfor viktig både å foreta en kartlegging slik at disse ønsker blir identifisert og fulgt opp med et tilpasset tilbud. Det er gjennomgående sentralt at de personer som har tro på egne ideer og ressurser blir fanget opp på et tidlig tidspunkt.

### Flytting og mobilitet

Det kan være av betydning å vite mer om flyttevener, mobilitet og motivasjon for dette både på et kvalitativt nivå og på et mer aggregert nivå. Hvem flytter og fra/til hvilke type kommuner, samt hvorfor, kan være av interesse. Ikke for å hindre eller demme opp for sekundærflytting, men for å forstå mobilitetens betydning og omfang i forhold til resten av befolkningen som ikke lever under samme type bosettingsregime som flyktningene. Dette bør igjen kobles til økonomisk selvhjelpenhet og videre til yrkes- og kvalifiseringskarrierer. Kunnskap om dette kan ha betydning for valg av bosettingskommuner og for strategier for eventuelt å trekke inn mobilitet som et viktig element i kvalifiseringsløp og yrkeskarriereplanlegging.

### Ønsker og behov knyttet til valg av bosted

Forvaltningen problematiserer i dag det at bostedsønsker blir stilt som spørsmål i intervjuene med flyktningene som foretas i mottak. Grunnen er at ønskene ikke begrunnes nærmere, og at bosetterne i IMDi ikke får vite noe om bakgrunnen for ønskene. Vi mener *problematiseringen* av dette kan gå for langt, men mener samtidig at det er en selvfølge at sammenhengene mellom *behov* og *ønsker om bosted* må lyttes til og utdypes nærmere i intervjuene som foretas i mottak. Vi kan kalle det for begrunnede behov og bostedsvalg. Dette setter særlige krav til den kvalitativt baserte kunnskapen som innhentes om flyktningen.

### Det kvalitative kunnskapsgrunnlaget om flyktningen

I dag er det hovedsakelig en kartlegging av flyktningens bakgrunn og ønsker som foretas i flyktningmottakene, og hvor dette registreres i relativt enkle kategorier og skrives ut i enkle termer. En mer kvalitativt orientert informasjonssinnhenting anbefaler vi fremskaffes i en dialogbasert setting, og hvor i alle fall følgende dimensjoner er tema:

- Ønsker og fremtidsperspektiver.
- Betydningen av nettverk, type nettverk, familie osv som er bostatt i Norge og utlandet/hjemland.
- Interesser.

Kombinasjonen av et kvalitativt og et kvantitativt aggregert kunnskapsgrunnlag bør ha som målsetting å differensiere og synliggjøre kompetansen i flyktninggruppen.

#### Aggregert kompetanse om grupper flyktninger

Dette er en type kunnskap som kan vurderes og som kan være relevant for en arbeidsrettet bosetting, men vi ser ikke på dette som avgjørende kunnskap. Dette fordi arbeidsrettet bosetting i stadig større grad vil dreie seg om kvalifisering til arbeid, og at disse kvalifiseringsprogrammene skal være individuelt innrettet. Det kan imidlertid være aktuelt å undersøke nærmere sammenheng mellom yrkesvalg, kompetansevalg og nasjonal bakgrunn, som så igjen kan danne grunnlag for valg av kommune og region. Botid og nasjonal bakgrunn vet vi har betydning for tilknytning til arbeidslivet på et mer aggregert nivå. Men igjen er det de individuelle intervjuene i mottak som vi mener bør være av avgjørende betydning.

### **6.3 Bør andre aktører enn dagens bidra i bosettingsarbeidet?**

Følgende tre aktører ser vi som særlig aktuelle å videreutvikle samarbeidet med med tanke på en mer arbeidsrettet bosetting:

#### NAV

NAV har betydelig kompetanse på arbeidsmarked og kvalifisering som det vil være viktig å trekke inn i arbeidet med å anmode kommuner og bosette flyktninger. Det bør vurderes om NAV bør komme inn i arbeidet med å bosette flyktninger på et tidligere stadium enn de gjør i dag. I forhold til en regiontankegang vi har lagt an til i denne rapporten, er NAV-organiseringen et problem og et hinder. Forvaltningen bør komme i dialog med NAV om dette. Det bør også vurderes om NAV skulle stå for intervjuene som gjøres med flyktningene i mottak gjennom sitt fokus på evne- og ressursvurdering. Dette kunne ha bidratt til en profesjonalisering av denne kunnskapsproduksjonen.

NAV har i forbindelse med oppretting av de nye NAV-kontorene innført en metode for kartlegging og avklaring av den enkelte bruker som fremhever ressursiden hos den enkelte. Dette dreier seg om å vri seg bort fra å kartleg-

ge barrierer til å se på individ- og omgivelsesperspektivet. Det avdekkes en ressursprofil for å få frem den enkeltes muligheter for deltagelse i samfunns- og arbeidsliv

NAV Intro er i dag lokalisert i Oslo, Trondheim, Bergen og Kristiansand med ansvar for flyktninginnsats i disse fire deler av landet. Det viser seg at denne innsatsen ofte kun blir konsentrert i den by og i beste fall i det fylket hvor NAV Intro har sin adresse. Her er det et potensiale for økt nedslagsfelt for NAV. Det er videre av stor betydning hvorledes NAV lokalt blir utformet med tanke på om flyktningtjenesten blir en del av et NAV-kontor eller ikke. Her står den enkelte kommune fritt, men det er hevet over tvilt at de kommuner som legger dette til et NAV-kontor får mye gratis drahjelp som fremmer arbeidslinjen og dermed arbeidsrettet bosetting.

#### NHO

Det er varierende hvilken rolle NHO i dag spiller lokalt og regionalt, men potensielt sett bør NHO kunne være en mer aktiv aktør med tanke på å kunne bidra som tilrettelegger av governancestrukturer og å være en aktiv aktør i disse med tanke på å skulle aktivisere bedrifter til å delta i introduksjonsprogrammene. NHO har også vist villighet og interesse i å promotere bruk av internasjonal arbeidskraft. Dette bør også komme gruppen av flyktninger til gode.

#### SSB

Det vil være aktuelt å trekke inn data på et mer aggregert nivå, og dette vil SSB kunne levere. Vi anbefaler at det særlig innledes dialog med SSB om bruk av data om bo- arbeids- og serviceregioner. Innenfor forvaltningspraksisen hva angår anmodning og bosetting er dette slik vi ser det et forsømt område. Siden det regionale nivå er så vesentlig i det generelle arbeidsmarkedsbildet, bør også dette geografiske nivået inn som en del av kunnskapsgrunnlaget. Videre bør SSB stå for løpende sårbarhetsanalyser. Med dette mener vi det bør vurderes nytten av å gjøre/ta i bruk undersøkelser av yrker/type kompetanse som vil kunne bli særlig utsatt ved en nedgangskonjunktur, og som særlig rammer de med en gitt bakgrunn, som for eksempel lavt utdannede med flyktningbakgrunn. Slik kunnskap vil kunne være viktig

i veiledningen av flyktingene og i det strategiske arbeidet som gjøres i kvalifiseringsprogrammene.

#### **6.4 Krav til ny metodikk for forvaltningen – Endret forvaltningspraksis?**

Momentene over vil kunne innebære at forvaltningspraksisen bør endres eller styrkes på visse områder. Vi vil særlig peke på følgende områder hvor endring og styrking vil kunne være aktuelt:

##### Tenke mer region, og vurdere dagens territorielle strukturering av forvaltningspraksisen

Det å tenke bosetting til region er ikke velutviklet som strategi. En rekke tekniske og regelbaserte hindre må imidlertid ryddes bort om en slik strategi skal kunne utvikles fullt ut. Men her er det ikke bare de formelle ordningene som utfordres, men også i måten det tenkes bosetting og anmodning ved at tenkningen i dag er veldig kommunebasert. En sterkere regional bevissthet utfordrer forvaltningen til å ta initiativ om samarbeid og koordinering på tvers av kommunegrenser, og at arbeidsmarked og næringsstruktur godt kan sees som fenomen som har en større romlig utstrekning enn kommunenes formelle inndeling.

##### Utvikle/videreutvikle governancestrukturer på feltet

Både som en del av regiontenkningen, men og som en del av kvalifisering til arbeid bør IMDi kunne innta en rolle hvor det stimuleres til samarbeid på tvers av kommunegrenser, offentlig-privat og offentlig-offentlig innen dette feltet. I praksis vil dette ofte bety å bygge videre på, og styrke ytterligere den nære koblingen mellom forvaltning og kommune/region som allerede eksisterer. En videreutvikling av dette vil kunne gå ut på å få til forpliktende samarbeid mellom regionalt og lokalt baserte partnere fra offentlig og privat sektor. Dette vil og innebære å styrke samarbeid og koordinering mellom ulike forvaltningsenheter, og styrke forståelse av flyktingens totalsituasjon i forvaltningen. Med dette mener vi en bedre koordinering og et bedre samarbeid mellom ulike offentlige instanser som flyktingen forholder seg til gjennom kvalifiseringsprogrammene. Her bør IMDi ikke bare ha rollen som en passiv

observatør av hvordan slike strukturer virker, men også være en aktiv part i vedlikehold og utvikling av slike strukturer.

### Vurdere det eksisterende synet på sekundærflytting og mobilitet, samt en sterkere forståelse av nettverkens betydning

I denne rapporten har vi lagt vekt på å få frem at nettverk kan være en svært viktig ressurs som bør utnyttes mer i den arbeidsrettede bosettingen av flyktninger. Indirekte og direkte henger dette sammen med mobilitet og sekundærflytting. Forvaltningen bør ha et sterkere fokus på betydningen av lokale nettverk der flyktningen bosettes, men også på betydningen av nettverk som strekker seg ut av lokale kontekster og over i det regionale, nasjonale og transnasjonale. Dette kan i mange tilfeller bety at forvaltningen bør nyansere sitt problemfokus på sekundærflyttingen. Den sterke viljen til å styre bosettingen er i seg selv prinsipielt problematisk. Vi foreslår at forvaltningspraksisen endres bort fra fokuset på sekundærflytting som et problem. En mulig løsning kan være at penger følger brukeren i større grad enn i dag, og at retten til kvalifisering opprettholdes selv om flytting skjer i et kvalifiseringsløp.

Innunder dette punktet hører også viktigheten av å tenke sosial mobilitet i bosettingen av flyktninger. Den arbeidsrettede bosettingen bør ha et sterkere fokus på mulighetene for sosial mobilitet for den enkelte flyktning, og se dette i sammenheng med arbeidsmarked, næringsstruktur, nettverk og kvalifisering.

### Vurdere praktiseringen av 6-månedersregelen

I dag er 6-månedersregelen kanskje ett av de viktigste målene forvaltningen har til å vurdere hvor vellykket bosettingen av flyktninger er. Jo høyere andel som bosettes innenfor denne tidsmarginen, jo bedre er det. Vår analyse og drøfting setter et spørsmål ved dette som et hensiktsmessig mål om selsettingsperspektivet skal ivaretas, og vil anbefale at praktiseringen av regelen tas opp til ny vurdering. Bakgrunnen for dette er at regelen kan være et hinder for å finne den optimale koblingen mellom flyktning og kommune. I svært mange tilfeller spiller de praktiske hensynene, slik som tilgang til boliger, en større rolle enn ting som har med arbeid og kvalifisering å gjøre. Slike praktiske hindre kan drøye bosettingen, og følgelig der bolig kan skaffes raskt vurderes dette i dag som et stort fortrinn med en kommune.

### Intervjuene i mottak bør profesjonaliseres ved et mer kvalitativt fokus og et dialogbasert preg

I dag er det svært begrenset hva informasjonen fra intervjuene gjort i mottak kan brukes til i de ulike bosettingssakene. Vi mener dette henger mye sammen med skjemaene som brukes, og at gjennomføringen ikke gjøres av særskilt kvalifisert personell. Vi vet at mange forsøk har blitt gjort for å forbedre denne situasjonen, men vi mener disse forsøkene mangler på suksess ikke bør hindre forvaltningen i å tenke nytt og forsøke med nye løsninger. Vi anbefaler en modell der NAV kommer sterkere inn som en aktør, og at intervjuene fremdeles inneholder kartleggingen som i dag, men tilføres et betydelig kvalitativt innslag som har som mål å forstå en totalsituasjon, at bostedsvalg begrunnes i behov og at det hele får et dialogbasert preg. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig om intervjuene foretas i flere omganger. I denne dialogbaserte prosessen vil det være mulig å legge inn et realitetsorienterende element som en del av samtalene.

## **6.5 Oppsummering: Krav til metodikk for en forbedret kunnskapsbase**

Som en oppsummering ser vi følgende momenter bør inn som del av en forbedret kunnskapsbase:

- Kunnskapen bør ha et regionalt og et lokalt fokus.
- Lokale/regionale holdninger, gjerne knyttet til bransjer, sektorer og næringer.
- Kunnskap om lokale/regionale governancestrukturer.
- Bedre og mer systematisk kvalitativ kunnskap om kommunene og lokale/regionale prosesser og arbeidsmåter.
- Intervjuene i mottak – fra kartlegging til dialog.
- Oversikt over de ulike introduksjonsprogrammene struktur, kvalitet og prioriteringer/spesialiteter.
- Vurdere betydningen av mobilitet:
  - For kvalifisering.
  - For karriereløp.
  - For arbeid.
  - For trivsel.

- Sekundærflyttingens kvalitative sider.
- En mer systematisk bruk av utvalgte kvantitative data vedrørende arbeidsmarked, næringsstruktur og etnisk sammensetning.

## 7 Avslutning

De skadelige virkningene mangel på arbeid og utfordringer kan ha, samt den forminskede evnen til å være økonomisk selvhjulpen som en følge av dette, er noe av utgangspunktet for analysene vi her har gjort og anbefalingene vi har gitt. Dette er også dypest sett noe av utgangspunktet for fokuset på arbeid og kvalifisering i dagens bosettingspolitikk av flyktninger. Mange studier viser nettopp dette at mangel på arbeid, styring over eget liv og økonomisk selvhjulpenhet går ut over helse, selvfølelse og ære. Derfor er arbeid et så viktig element når flyktninger som har fått opphold i Norge skal bosettes. Når vi ser nærmere på forvaltningspraksisen og logikken som strukturerer denne, er det likevel også andre hensyn og forhold som strukturerer bosettingen av flyktningene. Deler av forvaltningspraksisen og retningslinjene for denne er også slik innrettet at sysselsetting og kvalifisering nødvendigvis ikke fremmes nok, om vi tenker i et langsiktig perspektiv. For oss har det derfor vært viktig å forankre våre analyser og anbefalinger i dagens forvaltningspraksis for dermed å synliggjøre denne, for videre å kunne komme med kritikk og innspill til denne, og fordi vi tror at en slik tilnærming vil komme forvaltningen mer til nytte.

Ut over dette har formålet med denne rapporten vært å frambringe kunnskap om hvordan sysselsettingsperspektivet ivaretas i dagens forvaltningspraksis med å bosette flyktninger. Analysen har vist at dette spørsmålet er komplekst, og det er ikke et entydig svar på hvordan dette skjer. Hva sysselsettingsperspektivet inneholder er også uklart, men det ser ut til å være en i alle fall ideologisk dreining i retning kvalifisering og totalsituasjonsforståelse, og bort fra bosetting direkte til arbeid som et ide grunnlag. Videre har det vært en målsetting for prosjektet å komme med innspill til hvordan bosettingen kan fremme sysselsetting gjennom å koble flyktning og kommune. Langt på vei går våre anbefalinger i retning av en forsterkning av den kvalitative kunnskapen som genereres i kontakten som i dag er mellom kommune og IMDi. Problemstillingene for analysen har nettopp gått på hvilken type kunnskap og hvilke perspektiver det kan være aktuelt å ta i bruk og basere seg på om målet om flere med flyktningbakgrunn i arbeid skal kunne realiseres. Vi har gjennom våre kritiske analyser kommet med en rekke innspill til både kvalitativ og kvantitativ kunnskap som vi mener kan danne grunnlag

for en bedre realisering av et slikt mål. Denne kunnskapen og disse perspektivene utfordrer forvaltningspraksisen på en del områder, som berører blant annet dimensjonen kvalifisering og arbeid. En vesentlig utfordring for forvaltningen er kanskje likevel deres egen sterke styringsvilje på dette feltet. Kommunene, KS og IMDi er alle blant de mest sentrale aktørene i bosettingsarbeidet, og sammen står disse for en viktig kunnskapsgenerering i forvaltningspraksisen vi mener det bør bygges videre på. Problemet er likevel den territorielle organiseringen og styringen av flyktingene inn i bestemte avgrensede romlige kontekster som ikke tar nok høyde for mobilitetens potensielle betydning for sysselsetting og kvalifisering, enten dette gjelder sekundærflytting eller regionale bo- og arbeidsmarkeder. Derfor har vi i denne rapporten poengtert mobilitet, nettverk og en løsere innstilling til geografiske grenser. Dette vil harmonere mer med hvordan arbeidslivet og kvalifisering ellers i samfunnet virker, og vil kanskje redusere problemfokuset som ofte rammer flyktinger og innvandrere. Likevel, det er slik vi ser det ingen løsende grep for hvordan sysselsettingsperspektivet kan ivaretas på en helt optimal måte. Kunnskapsgrunnlaget må være mangfoldig, oppleggene for flyktingene skal være individrettede og det må være rom for pragmatiske løsninger innen forvaltningspraksisen som er kontekstfølsomme.



## Litteraturliste

Aalandslid, Vebjørn (2007) *Innvandrerers demografi og levekår i 12 kommuner i Norge*. Rapport 2007/24, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Ahmadi, A. (2005) The Entrepreneurial process: An institutional perspective. *ICFAI Journal of Entrepreneurship Development*, vol 2, nr 4.

Bærenholdt, Jørgen Ole (2002) *Coping Strategies and Regional Policies – Social Capital in the Nordic Peripheries*. Nordregio.

Brekke, Jan-Paul og Borchgrevink, Tordis (2007) *Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden*. Rapport 2007/9. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Colic-Peisker, Val (2006) Employment Niches for Recent Refugees: Segmented Labour Market in Twenty-first Century Australia. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 19, No. 2. Oxford University Press, Oxford.

Colic-Peisker, Val og Tilbury, Farida (2007) Integration into the Australian Labour Market: The Experience of Three "Visibly Different" Groups of Recently Arrived Refugees. *International Migration*, Vol. 45 (1). Blackwell Publishing Ltd, Oxford.

Crevoisier, Olivier (2004) The Innovative Milieus Approach: Toward a Territorialized Understanding of the Economy? *Economic Geography* 80(4): 367-379.

Djuve, Anne Britt og Kavli, Hanne Cecilie (2007) *Integrering i Danmark, Sverige og Norge. Felles utfordringer – like løsninger?* TemaNord 2007/575. Nordisk Ministerråd, København.

Fløysand, A. (2004) Omstilling i norsk fiskeindustri, I Lindkvist, K.B. (red.) *Ressurser og omstilling*. Fagbokforlaget, Bergen.

Fløysand, A. Jakobsen, S-E. (2002) Clusters, Social Fields, and Capabilities. Rules and Restructuring in Norwegian Fish-Processing Clusters. *International Studies of Mgt. & Org.*, Vol. 31, No 4, pp. 35-55.

Fløysand, A. og Lindkvist, K. B. (2001) Globalisation, local capitalism and fishery communities in change. *Marine Policy* 25 (2001) 113-121.

Fløysand, Arnt og Sjøholt, Peter (2007) Rural Development and Embeddedness: The Importance of Human Relations for Industrial Restructuring in Rural Areas. *Sociologica Ruralis*, Vol 47, nr. 3. Blackwell Publishing, Oxford.

Gjelsvik, Martin og Holmen, Ann Karin T. (2004) *Verdiskapingsevnen i norske storbyregioner: Indikatorer for kompetansekapital, entreprenørskap, livskvalitet og internasjonal orientering*. Rapport RF – 2004/178. Rogalandforskning, Stavanger.

Granovetter, Mark (1983) *Getting A Job. A Study of Contracts and Careers*. The University of Chicago Press. Chicago/London.

Harvey, D. (1989) *The Condition of Postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell Publishers, Oxford.

Hidle, Knut (2004) *Migrasjon og stedsmyte. Sted, migrasjonserfaringer og romlige forståelser i Kristiansand*. Avhandling for dr.polit.-graden, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.

Hidle, Knut m.fl. (2005) *Samspill I fem norske byregioner. Sluttrapport*. FoU-rapport 4/2005. Agderforskning, Kristiansand.

Hidle, Knut, Ellingsen, Winfried, Nesje, Liv Mari og Vangstad, Arild (2007) *Entreprenørskap blant etniske minoriteter på Agder*. FoU-rapport 1/2007. Agderforskning, Kristiansand.

Høydahl, Even (2007) *Sekundærflytting og økonomisk selvhjelpenhet. Flyktninger bosatt i Norge i 1995-2003*. Notat 2007/26, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Høydahl, Even og Selboe, Oddveig (2006) *Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge 1995-2004*. Notat 2006/31, Statistisk Sentralbyrå, Oslo.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2006) *Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi*, Versjon 1.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2007) *Busettingsstrategi 2007*. Notat 09.02.2007.

Joppke, Christian (2007) Transformation of Immigrant Integration. Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany. *World Politics* 59 (Januar 2007), 243-73.

Kavli, Hanne, Hagelund, Anniken og Bråthen, Magne (2007) *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007/34, Oslo.

Krogstad, A. (2001) Entreprenører med innvandrerbakgrunn. Tre lokalsamfunn, fire markeder. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 18 (2): 27-39.

Krogstad, A. (2002) *En stillferdig revolusjon i matveien. Etniske minoriteter og kulinarisk entreprenørskap*. ISF-rapport 7. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Larsen, Jonas, Urry, John og Axhausen, Kay (2006) *Mobilities, Networks, Geographies*. Ashgate, Aldershot.

Moini, Z. (2006) *Halvveis rapport. Norsk senter for flerkulturell verdiskaping*. Rådet for Drammensregionen. Norsk senter for flerkulturell verdiskaping, Drammen.

Nettverkskreditt (2006) *Immigrant Entrepreneurship in Norway: A Short Background*. Draft Report 06.09.06, Oslo.

Normann, Roger (2007) Hvordan kan man styre det regionale demokratiet ved governancepreget regionalt utviklingsarbeid? *Regionale trender 2007/2*. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo.

Porter, M. E. (1998) Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review* 77-90.

Porter, M. E. (2000) Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly* 14:15-34.

Scott, A.J. (1988) *New Industrial Spaces*. Pion Limited, London.

Sheller, Mimi og Urry, John (2006) The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, vol. 38 pp 207 - 226.

Stake, R. (1994) Case Studies, I Denzin/Lincoln *Handbook of Qualitative Research*, Sage publications, London.

Urry, John (2004) Connections. *Environment and Planning D*, vol 22, s. 27-37.

Vestel, Viggo (2004) *A Community of Differences – hybridization, popular culture and the making of social relations among multicultural youngsters in "Rudenga", East side Oslo*. NOVA Rapport 15/2004, Oslo.

Waldinger, R.R., Aldrich, H., Ward, R. (1990) *Ethnic Entrepreneurs. Immigrant Business in Industrial Societies*. Sage, Newbury Park.

Werlen, B. (1993) *Society, action and space : an alternative human geography*. Routledge, London.



## Vedlegg 1: Intervjuguide, forvaltningspraksis

### Del I

1. Gjør kort rede for prosedyrene, kriteriene det arbeides etter og vurderingene som foretas i det bosettingsarbeidet du er involvert i.
2. I hvilken grad vil du si sysselsettingsperspektivet blir ivaretatt?
  - a. Blir kunnskap om arbeidsmarked brukt i fordeling mellom kommuner?
  - b. Hvilke aspekter ved arbeidsmarkedet blir brukt?
    - i. Næringsstruktur?
    - ii. Måloppnåelse i introduksjonsprogrammet?
    - iii. Arbeidsløshet hos innvandrere generelt?
    - iv. Sysselsettingsgrad hos innvandrerbefolkningen?
  - c. Hvordan håndteres kommuner med gode introduksjonsprogram, men dårlig arbeidsmarked?
    - i. Hvordan bør slike kommuner håndteres?
  - d. Hvordan håndteres arbeidskriteriet i fordelinga mellom fylkesnivå og kommunenivå?
    - i. Hvordan bør det operasjonaliseres?
3. I hvilken grad blir statistiske kjennetegn ved de som skal bosettes (landbakgrunn, utdanningsnivå, arbeidserfaring) tatt med i vurderingen når bosettingsnivået skal fordeles?
  - a. I hvilken grad mener du det bør med i vurderingen?
4. Hvordan vil du si de ulike kriteriene vektlegges, og hvordan mener du de bør vektlegges om sysselsettingsperspektivet skal prioriteres sterkere enn i dag?
5. Vil det være en fordel om nye aktører, som for eksempel NAV eller SSB involveres i oppfordringsprosessen? Hvordan bør i så fall det skje?
6. Hvilken informasjon mener du IMDI trenger om hver enkelt flyktning?

## Del II

1. Gjør rede for prosessen hvor flyktning og kommune koples.
2. Hva slags kunnskapsgrunnlag blir brukt?
  - a. Hvilken informasjon hentes ut fra intervjuene med flyktningen?
  - b. Hva slags type kunnskap mener du er nødvendig for å få en best mulig kopling mellom flyktning og kommune?
  - c. Hva kan gjøres tror du for å sikre en best mulig kartlegging av den enkelte som skal bosettes?
  - d. Hvilken kunnskap om kommunen blir brukt i koplingsarbeidet?
  - e. Hva slags kunnskap mener du er nødvendig for å få den best mulige koplingen mellom flyktning og kommune?
3. Redegjør for hvordan innhenting av informasjon om flyktningen foregår som har betydning for den arbeidsretta bosettingen.
  - a. Hvordan tror du metoden for innhenting av informasjon kan forbedres for å styrke den arbeidsretta bosettingen?
4. Gjør rede for arbeidsfordelingen mellom ulike aktører i bosettingsarbeidet.
  - a. Burde det være aktuelt at andre aktører deltar i bosettingsprosessen enn de som i dag deltar?
  - b. Burde IMDI i sterkere grad delta i bosettingsarbeidet?
  - c. Burde andre aktører, som NAV, involvere seg?
5. Gjør rede for IMDI sitt informasjonsarbeid overfor bosettingsklare flyktninger i mottak?
  - a. Hvordan kan denne informasjonen bli bedre for at det skal skapes mer realistiske forventninger i forhold til bosettingsprosessen og etablering i Norge?
    - i. Enslige
    - ii. Familier
6. I hvilken grad brukes kunnskap om kommunene som ikke kan leses ut fra statistikk i bosettingsarbeidet?
  - a. Holdninger til bosetting?
  - b. Andre forhold?

## Vedlegg 2: Intervjuskjema brukt i flyktningmottak

Side 1

BILDE	UNNTATT OFFENTLIGHET (OFF.LOV §5)	<b>UDI</b> Utlendingsdirektoratet
	<b>Registrerings- og intervjuskjema</b>	

PERSONOPPLYSNINGER/BASISINFORMASJON			Fylles ut i transitt
1 UUF-nummer	2 Registreringsnummer	3 Kode for kjønn og sivilstatus	
4 Etternavn	5 Fornavn	6 Mellomnavn	
7 Fødselsdato og evt. personsnummer	8 Kategori	9 Statsborgerskap	10 Etnisk tilhørighet
11 Morsmål	12 Andre språk	13 Tredje språk	14 Behov for folk. <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja Ev språk:
15 Ankomstdato Norge	16 Politidistrikt for meldt ankomst Norge	17 Ansvarlig løstans for asylintervju	
18 Yrke	19 Utdanning		
20 Fødested	Kommune	Land	
21 Hjemstedsadresse Gateadresse:		Kommune:	
Postnummer:		Land:	
22 Poststed:			
22 Merknader/korrigeringer			
MOTTAKSOPPLYSNINGER TRANSITT			
23 Transittmottak, adresse og telefonnummer			24 Ankomstdato til mottaket
25 Kontaktperson mottak	26 Helse, kontaktperson, institusjon, adresse og telefon		
27 Verge for enslig mindreårig, navn, adresse, telefon		28 Avreiselato fra mottaket	29 Flyttekode
30 Kjent varlig funksjonshemning			

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs «Veiledning til Registrerings- og intervjuskjema»!

NAVN: \_\_\_\_\_ Fylles ut i transitt  
 DUF-NUMMER: \_\_\_\_\_

**FAMILIEOPPLYSNINGER**

31 Medfølgende famillemedlem; navn	Relasjon	Fødselsdato	DUF nummer

32 Familievensner i Norge; navn	Relasjon	DUF nummer	Adresse/telefon

33 Famillemedlem i hjemlandet eller annet land; navn	Relasjon	Fødselsdato	Adresse og «kommune» (minst adm. enhet) ev. telefon	Familiejenforretning

24 Ønsker om å bo sammen med eller i nærheten av famillemedlem i Norge  Nei  Ja Hvis ja, navn: \_\_\_\_\_  
 Årsak til ønsket: \_\_\_\_\_

**SAMTYKKE/GODKJENNING FRA BEBOER**

Jeg er godt kjent med innholdet i det som er skrevet ned i Registrerings- og Intervjukjema og godkjenner med dette at opplysningene bringes videre til fortløpelig behandling i Utlendingsdirektoratet og i bopelingskommunen.  
 SIDE 1-2

Transittmottak Utfyllingsstads:	Underskrift søysakerhytting	Utenarskilt intervjuer	Underskrift lok
------------------------------------	-----------------------------	------------------------	-----------------

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs «Veiledning til Registrerings- og intervjukjema»!

Agderforskning

Side 3

NAVN: \_\_\_\_\_ Fylles ut innen 4 mnd. i ordinært mottak  
 DUF-NUMMER: \_\_\_\_\_

SPRÅK

35 Morsmål	Skriver: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Laser: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Taler: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei
36 Andrespråk	Skriver: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Laser: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Taler: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei
37 Tredje språk	Skriver: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Laser: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei	Taler: <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Delvis <input type="checkbox"/> Nei
38 Merknader/korrigeringer:			

UTDANNING FRA HJEMLANDET/ANDRE LAND

39 Utdanning	Skole / universitet	Land	Periode	Medbrakt vitnemål <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei

YRKESERFARING FRA HJEMLANDET/ANDRE LAND

40 Yrke	Arbidsgrer	Land	Periode	Medbrakt attest <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei

41 Merknader/korrigeringer:

ANNEN FORMELL ELLER UFORMELL KOMPETANSE (førekort/sertifikater, kurs):

42 Kurs/opplering	Kort beskrivelse av innhold	Land	Periode	Medbrakt attest <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
				<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei

43 Fritidsinteresser:

44 Merknader/korrigeringer:

45 Behandling av dokumentasjon; vitnemål/attest:				

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs «Veiledning til Registrerings- og intervjuksjema»!

NAVN: \_\_\_\_\_ Fylles ut i løpet av oppholdet i ordinært mottak  
 DUF-NUMMER: \_\_\_\_\_

**NORSKOPPLÆRING**

46 Antall undervisningstimer:	Avsluttet dato:	Skolens navn:	Kontaktperson:
47 Prøvetest avlagt i norsk:	Resultat:	Prøvetest avlagt i norsk:	Resultat:
48 Prøvetest avlagt i norsk:	Resultat:	Prøvetest avlagt i norsk:	Resultat:
49 Merknader/korrigeringer:			

**ANNEN UTDANNING I NORGE**

50 Skoletype:	Skolens navn:	Klassetrinn/etterskole:
51 Utdanning påbegynt dato:	Fullføringsdato ev. år:	Fagfelt: <input type="checkbox"/> Kurt beskrivelse av fagfelt:
52 Merknader/korrigeringer:		

**OBLIGATORISK INFORMASJONSPROGRAM**

53 Gjennomført obligatorisk informasjonsprogram <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Delvis	Dato:	Timer:
Hvis delvis - oppgi årsak:		

**FRIVILLIG INFORMASJONSPROGRAM**

54 Gjennomført frivillig informasjonsprogram - tema/temer:

**KURS I MOTTAK**

55 Tema/ gjennomførte kurs	Varighet	Kursarranger

56 Ønske om kurs tema	Varighet

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs «Veiledning til Registrerings- og intervju-skjema»!

NAVN: \_\_\_\_\_ Fylles ut i løpet av oppholdet i ordinært mottak  
 DUF-NUMMER: \_\_\_\_\_

**AKTIVITET I MOTTAK**

57 Delatt i aktivitet	Relevans for retur, utreise og/eller bosetting	Variighet

58 Ønske om videre aktivitet	Relevans for retur, utreise og/eller bosetting	Variighet

**YRKESPRAKSIS FRA NORGE**

59 Yrke	Periode	Dokumenterte attester <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	Arbeidsgivers navn, tlf.
		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	
		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	
		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	
		<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	

60 Merknader/korrigeringer:

**PLANER/ØNSKEMÅL FOR FRAMTIDEN**

61 Ønske om framtidig yrke - alternativ 1	Ønske om framtidig yrke - alternativ 2
Behov for utdanning	Behov for utdanning
Behov for kurs/erkerkort/sertifikat	Behov for kurs/erkerkort/sertifikat
Behov for praksis	Behov for praksis
Behov for yrkesprøve	Behov for yrkesprøve

62 Kan ønsket yrke/utdanningspraksis komme til nytte i hjemlandet?  
 Ja  Nei  Delvis: Hvis ja eller delvis, hvordan?

63 Merknader/korrigeringer:

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs  
 «Veiledning til Registrerings- og intervju-skjema»

## Agderforskning

Side 6

Fylles ut i løpet av oppholdet i ordinært mottak  
DUF-NUMMER: \_\_\_\_\_

NAVN: \_\_\_\_\_

### MOTTAKSOPPLYSNINGER FORTS.

64 Mottak, adresse og telefonnummer		65 Ankomstdato til mottaket	
66 Kontaktperson mottak	67 Helse, kontaktperson, institusjon, adresse og telefon		
68 Verge for enslig mindreårig, navn, adresse, telefon		69 Avreisedato fra mottaket	70 Flyttekode
71 Mottak, adresse og telefonnummer		72 Ankomstdato til mottaket	
73 Kontaktperson mottak	74 Helse, kontaktperson, institusjon, adresse og telefon		
75 Verge for enslig mindreårig, navn, adresse, telefon		76 Avreisedato fra mottaket	77 Flyttekode
78 Mottak, adresse og telefonnummer		79 Ankomstdato til mottaket	
80 Kontaktperson mottak	81 Helse, kontaktperson, institusjon, adresse og telefon		
82 Verge for enslig mindreårig, navn, adresse, telefon		83 Avreisedato fra mottaket	84 Flyttekode
85 Merknader/korrigeringer			

### TILLEGGSOPPLYSNINGER

86 Tilleggsopplysninger
-------------------------

### BOSETTINGSØNSKER

Fylles ut før bosetting

87 Ønsket bopsettingskommune / region	Begrunnelse

### SAMTYKKE/GODKJENNING FRA BEBOER

Inngår gjort kjært med innholdet i det som er skrevet, ned i Registrerings- og intervjukjema og godkjenner med dette at opplysningene bringes videre til fortløpig behandling i Utredningsforretningen og bopsettingskommunen.

SIDE 3

Før 4 med i underskriftsblad Utfyllingsdato:	Underskrift asylsøker/kytning	Underskrift intervjuer	Underskrift tok
---	-------------------------------	------------------------	-----------------

SIDE 4-6

Før bosetting/utreise Utfyllingsdato:	Underskrift asylsøker/kytning	Underskrift intervjuer	Underskrift tok
--	-------------------------------	------------------------	-----------------

Forklaringer til utfylling av skjemaet finnes i UDIs  
«Veiledning til Registrerings- og intervjukjema»!

## Vedlegg 3: Tabeller til kapittel 5.2

**Tabell 1: Andel med innvandrerbakgrunn (førstegangsinnevandrere) i prosent av den totale befolkning (2007).**

	<i>Bærum</i>	<i>Oslo</i>	<i>Bykle</i>	<i>Kr. sand</i>	<i>Stryn</i>	<i>Hå</i>	<i>Norge</i>
<b>Vestlige</b>	4,5 %	4,2 %	4,1 %	2,3 %	1,7 %	0,9 %	2,3 %
<b>Ikke vestlige</b>	7,7 %	19,6 %	2,5 %	8,7 %	5,1 %	4,3 %	6,6 %

**Tabell 2: Alle sysselsatte i prosent av befolkningen 16-74 år (2007)**

	<i>Bærum</i>	<i>Oslo</i>	<i>Bykle</i>	<i>Kr. Sand</i>	<i>Stryn</i>	<i>Hå</i>	<i>Norge</i>
<b>Andel</b>	72,9 %	70,4 %	80,1 %	67,9 %	77,2 %	78,0 %	69,5 %

**Tabell 3: Andel alle helt arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken**

	<i>Bærum</i>	<i>Oslo</i>	<i>Bykle</i>	<i>Kr. Sand</i>	<i>Stryn</i>	<i>Hå</i>	<i>Norge</i>
<b>2002</b>	1,5 %	3,8 %	2,9 %	4,1 %	1,9 %	1,5 %	3,2 %
<b>2003</b>	2,2 %	4,8 %	3,4 %	5,0 %	2,5 %	2,0 %	3,9 %
<b>2004</b>	2,4 %	5,0 %	2,4 %	4,6 %	2,4 %	2,3 %	3,9 %
<b>2005</b>	2,2 %	4,4 %	1,7 %	4,0 %	2,1 %	1,9 %	3,5 %
<b>2006</b>	1,6 %	3,3 %	1,4 %	3,0 %	1,5 %	1,4 %	2,6 %
<b>2007</b>	1,1 %	2,6 %	1,6 %	2,1 %	1,4 %	0,8 %	2,0 %

**Tabell 4: Sysselsatte førstegangsinnevandrere i prosent av bosatte førstegangsinnevandrere**

	<i>Bærum</i>	<i>Oslo</i>	<i>Bykle</i>	<i>Kr. Sand</i>	<i>Stryn</i>	<i>Hå</i>	<i>Norge</i>
<b>2007</b>	64,1 %	56,0 %	0,0 %	54,5 %	75,7 %	55,1 %	57,1 %

**Tabell 5: Andel ledige førstegangsinnevandrere i prosent av bosatte førstegangsinnevandrere (16-74 år)**

	<i>Bærum</i>	<i>Oslo</i>	<i>Bykle</i>	<i>Kr. Sand</i>	<i>Stryn</i>	<i>Hå</i>	<i>Norge</i>
<b>2002</b>	2,2 %	5,5 %	0,0 %	7,0 %	4,9 %	3,5 %	5,3 %

*Agderforskning*

---

<b>2003</b>	3,0 %	7,0 %	0,0 %	8,0 %	5,6 %	6,2 %	6,3 %
<b>2004</b>	3,5 %	7,0 %	0,0 %	8,0 %	5,6 %	9,8 %	6,3 %
<b>2005</b>	3,5 %	6,3 %	0,0 %	6,5 %	2,7 %	9,2 %	5,8 %
<b>2006</b>	2,6 %	4,9 %	0,0 %	5,2 %	2,5 %	6,6 %	4,6 %
<b>2007</b>	1,7 %	4,0 %	0,0 %	3,3 %	3,0 %	4,0 %	3,5 %

**Tabell 6: Andel ledige stillinger av befolkning 16-66 år (gjennomsnitt 2007)**

	<b>Bærum</b>	<b>Oslo</b>	<b>Bykle</b>	<b>Kr. Sand</b>	<b>Stryn</b>	<b>Hå</b>	<b>Norge</b>
<b>Andel</b>	1,3 %	1,5 %	2,9 %	1,5 %	1,1 %	0,8 %	1,1 %

## Fou informasjon

Tittel	Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk.
Prosjektnr	1433
Oppdragets tittel	Arbeidsrettet bosetting av flyktninger.
Prosjektleder	Knut Hidle
Forfattere	Knut Hidle og Arild Vangstad
Oppdragsgiver	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Rapport type	FoU
Rapport nr	3/2008
ISSN-nummer	
Tilgjengelighet til rapporten	Åpen
4 emneord	Bosetting av flyktninger, sysselsetting, forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag.

### Sammendrag

Rapporten oppsummerer resultatene fra FoU-prosjektet Arbeidsrettet bosetting av flyktninger. Hovedfokus er på hvordan sysselsettingsperspektivet ivaretas og fortolkes i forvaltningspraksisen med å bosette flyktninger i Norske kommuner. Rapporten tar enkelte dimensjoner ved dagens praksis opp til kritisk drøfting, og kommer med innspill til momenter som kan bidra til at sysselsettingsperspektivet kan bli bedre ivaretatt.