



Universitetet  
i Stavanger

**Finn Ove Båtevik, Brita Gjerstad, Gro Marit Grimsrud, Øystein  
Lund Johannessen, Grete Netteland, Svein Ingve Nødland, Lin  
Prøitz, Geir Skeie og Gunn Vedøy**

# **Arbeidsinnvandrere som ressurs i regional utvikling**

Rapporter fra Universitetet i Stavanger nr. 62  
Februar, 2017



vestlandsrådet 



Senter for interkulturell kommunikasjon

**Finn Ove Båtevik, Brita Gjerstad, Gro Marit Grimsrud, Øystein  
Lund Johannessen, Grete Netteland, Svein Ingve Nødland, Lin  
Prøitz, Geir Skeie og Gunn Vedøy**

# **Arbeidsinnvandrere som ressurs i regional utvikling**

Februar 2017  
ISSN 0806-7031  
ISBN 978-82-7644-701-9  
Rapport nr. 62, Universitetet i Stavanger

Universitetet i Stavanger  
N-4036 Stavanger  
Norge  
[www.uis.no](http://www.uis.no)

## Forord

Denne rapporten inneholder de viktigste resultater fra forskningsprosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet. Arbeidsinnvandring som ressurs i regional utvikling”. Forskningen ble gjennomført i de fire vestlandsfylkene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland i perioden 2013-2016 og har hatt som hovedmål å utvikle kunnskap om arbeidsinnvandringens rolle og betydning i regionen.

Forskningsprosjektet har vært ledet av Universitetet i Stavanger med professor Geir Skeie ved institutt for kultur- og språkvitenskap som leder. Prosjektet har bestått av tre delprosjekt. Disse har vært ledet av Finn Ove Båtevik (delprosjekt 1), Svein Ingve Nødland (delprosjekt 2) og Grete Nettelund (delprosjekt 3). Forskningsarbeidet har vært utført av en rekke forskere fra flere ulike forskningsmiljø. De som har stått for det meste av arbeidet også i slutfasen, er forfatterne av denne rapporten, men også flere forskere har bidratt i prosjektperioden:

*International Research Institute of Stavanger:* Brita Gjerstad, Svein Ingve Nødland, Gunn Vedøy

*Senter for interkulturell kommunikasjon:* Øystein Lund Johannessen, Olexander Ryndyk  
*Høgskolen i Sogn og Fjordane / Høgskulen på Vestlandet:* Grete Nettelund

*Vestlandsforskning:* Carol Azungi Dralega, Lin Prøitz

*Møreforskning:* Finn Ove Båtevik, Gro Marit Grimrud, Marte Hanche-Olsen, Anne Natvig.

Vi takker de mange informanter som har bidratt til datainnsamling ved å stille seg til disposisjon for intervjuer og andre forespørslar. Vi takker også Vestlandsrådet og Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane samt Møre og Romsdal fylkeskommuner for interesse, engasjement og finansiering. Til slutt retter vi en stor takk til Regionalt forskingsfond Vestlandet for at de ville finansiere dette prosjektet.

Det har vært både krevende og spennende oppdrag å gjennomføre et forskningsprosjekt med så mange deltakere fra ulike miljø og med ulik kompetanse. Vi håper at resultatet vil være til nytte for prosjekteier Vestlandsrådet og de fire Vestlandsfylkene som har bidratt med finansiering.

Stavanger / Bergen, 15. februar 2017

Geir Skeie  
Prosjektleder



## Innhold

1	ARBEIDSINNVANDRERE TIL VESTLANDET – HOVEDTREKK.....	9
1.1	Bakgrunn .....	9
1.2	Problemområder .....	11
1.3	Rapportens perspektiver og metode .....	16
1.4	Arbeidsinnvandringen til Vestlandet – utviklingstrekk .....	18
1.5	Bosettingsvirkninger av arbeidsinnvandring.....	19
1.6	Næring, yrke og kompetanse.....	21
1.7	Kommunenes syn på arbeidsinnvandrerne som gruppe.....	22
1.8	Kommunal tjenesteyting overfor arbeidsinnvandrerne .....	24
1.9	Informasjon til arbeidsinnvandrerne .....	26
1.10	Mulige tiltak .....	28
2	ARBEIDSINNVANDRINGENS BETYDNING FOR DEMOGRAFI OG NÆRINGSLIV – TALLENS TALE .....	31
2.1	Hovedtrekk ved innvandringen til Vestlandet.....	31
2.2	Metodisk tilnærming .....	33
2.3	Hvordan studere arbeidsinnvandring som fenomen.....	36
2.4	Kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne .....	38
2.5	Arbeidsinnvandringens omfang .....	44
2.6	Arbeidsinnvandring som ressurs for demografi og arbeidsmarked ..	46
2.7	Arbeidsinnvandring og demografisk utvikling .....	48
2.8	Arbeidsinnvandringens betydning for ulike næringer.....	58
2.9	Arbeidsinnvandringens betydning for ulike yrkesfelt.....	65
2.10	Arbeidsinnvandringens betydning for utdanningsgruppene.....	68
2.11	Arbeidsinnvandringens “storhetstid” – perioden 2006–13 .....	72
2.12	Arbeidsinnvandring og befolkningsvekst.....	73
2.13	Arbeidsinnvandring i sentrum-periferi-perspektiv.....	74
3	KOMMUNALE TJENESTER OVERFOR INNVANDRERE.....	77
3.1	Innledning.....	77
3.2	Metodisk tilnærming .....	80
3.3	Presentasjon av kommunene .....	82
3.4	Kommunale tjenester i møte med arbeidsinnvandrerne.....	89
3.5	Sammenfattende drøfting .....	116
3.6	Mulige tiltak .....	129

4	ARBEIDSINNVANDRERNES INFORMASJONSBEHOV I MØTE MED NORSKE KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER.....	131
4.1	Innledning.....	131
4.2	Metodisk tilnærming .....	134
4.3	Kommunal tilrettelegging av informasjon .....	136
4.4	Fylkeskommunal tilrettelegging.....	143
4.5	Arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov og erfaringer .....	150
4.6	Arbeidsgivernes tilrettelegging .....	160
4.7	Funn og analyse.....	164
4.8	Konklusjon og anbefalinger .....	173
5	ARBEIDSINNVANDRING ER VIKTIG, MEN ER POLITIKKEN GOD NOK?.....	179
6	LITTERATUR.....	185
	VEDLEGG .....	191



# 1 Arbeidsinnvandrere til Vestlandet – hovedtrekk

I mange sammenhenger omtales arbeidsinnvandrere som midlertidig arbeidskraft. For Vestlandet er de mye mer. De er og vil i fremtiden fortsatt kunne være en viktig ressurs for næringer og lokalsamfunn. Men dette forutsetter strategier og engasjement fra berørte lokale og regionale aktører, foruten selvsagt også vilje til deltakelse fra arbeidsinnvandrerne selv. Disse temaene har vært de sentrale i forskningsprosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet. Arbeidsinnvandring som ressurs i regional utvikling” som har vært gjennomført i de fire vestlandsfylkene Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland i perioden 2013-2016. Prosjektet har hatt som hovedmål å utvikle kunnskap om arbeidsinnvandringens rolle og betydning i regionen. Vi har særlig lagt vekt på i hvilken grad og hvordan kommunene på Vestlandet, i eget arbeid og i samarbeid med andre aktører, har håndtert arbeidsinnvandringen slik at det ressurspotensialet som denne gruppen representerer for arbeidslivet og samfunnslivet har blitt ivaretatt på best mulig måte.

Prosjektet har bestått av tre delprosjekt som hver for seg belyser ulike sider ved kommuners og fylkeskommuners måte å arbeide på i møte med arbeidsinnvandringen til landsdelen. Første delprosjekt har lagt vekt på å fremskaffe ny kunnskap om hvem arbeidsinnvandrerne til Vestlandet er, hvor de bosetter seg og hvilke næringer de arbeider innenfor samt hvilke effekter arbeidsinnvandringen kan sies å ha, særlig når det gjelder demografisk utvikling og næringsliv. Delprosjekt to har omhandlet møtet mellom arbeidsinnvandrerne og det kommunale tjenesteapparatet, kommunenes politikk og organisering av tjenestetilbudet overfor arbeidsinnvandrerne som gruppe samt hvordan tjenestetilbudet overfor denne gruppen fungerer. Delprosjekt tre har belyst kommunenes og fylkeskommunenes tilrettelegging av informasjon for arbeidsinnvandrere og hvorvidt denne målgruppen opplever denne informasjonen som relevant og tilfredsstillende.

Resultatene fra de tre delprosjektene blir grundig redegjort for i hver sin del av den foreliggende rapporten, henholdsvis i kapittel 2, 3 og 4. Avslutningsvis, i kapittel 5, forsøker vi i kortform å trekke frem hovedpoenger og motivasjon for at kommuner og fylkeskommuner på Vestlandet skal jobbe videre med de utfordringer som har kommet frem i vår forskning. I dette innledende kapitlet gis en samlet oversikt over forskningsprosjektet. Bakgrunn, problemstillinger og opplegg blir gjort nærmere rede for i avsnittene 1.1 – 1.3. Hva vi har funnet gjennom våre undersøkelser fremgår så av avsnittene 1.4 – 1.9. I avsnitt 1.10 trekkes frem noen utfordringer som vil være viktig å gripe fatt i for å realisere det potensial som arbeidsinnvandrere representerer for landsdelen.

## 1.1 Bakgrunn

Arbeidsinnvandringen til Norge har kommet i bølger. Den foreløpig siste bølgen består av de arbeidsinnvandrerne som har kommet til landet etter 2004. EU-utvidelsene med tilhørende utvidelser av Schengen-området i 2004 og 2007 har medført en omfattende arbeidsinnvandring til Norge. Mange innvandrere kommer fra Polen og Litauen, men også Sverige er et viktig avsenderland. Ved inngangen til 2016 fantes nærmere 100 000

polakker i landet. Arbeidsinnvandringen har satt sitt preg på norsk arbeids- og samfunnsliv. Mange arbeidsinnvandrere bosetter seg i Oslo og omegn, og i media og forskning har mye av oppmerksomheten vært rettet mot Oslo og det sentrale Østlandet. Arbeidsinnvandrerne kommer imidlertid til hele landet, og svært mange kommer til Vestlandet. Mangelen på kunnskap om arbeidsinnvandringen til Vestlandet var utgangspunktet for vårt prosjekt. Gjennom prosjektet har vi sett på det store bildet som handler om antall arbeidsinnvandrere og hvilken betydning arbeidsinnvandring har for landsdelen, og de utfordringer den innebærer, både for kommuner og fylkeskommuner, arbeidsgivere og arbeidsinnvandrerne selv.

Prosjektet startet i 2013. Inntil 2011 hadde arbeidsinnvandringen vært kraftig økende. Dette skyldtes ikke bare at grensene ble åpnet for de nye EU-landene i Øst-Europa. På Vestlandet var det oppgangstider med stor aktivitet i petroleums- og leverandørindustrien så vel som i bygningsindustrien, og høy etterspørsel etter arbeidskraft. De senere år har vært preget av nedgangen i oljeprisen og svekkede globale konjunkturer, og den reduserte aktiviteten har medført at mange arbeidsinnvandrere har blitt arbeidsledige. Som følge av dette har også arbeidsinnvandringen gått noe ned og en god del arbeidsinnvandrere har reist igjen. Men fortsatt er det arbeidsinnvandring ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)<sup>1</sup>), og mange har blitt værende i landet. Av 80 000 arbeidsinnvandrere som kom til landet i perioden 2004-2009 bor 67 prosent her fortsatt (Østby, 2016). Dette gjør at våre problemstillinger fremdeles er relevante.

Å se arbeidsinnvandringen primært som en “naturlig følge” av svingninger i arbeidsmarkedets etterspørsel etter arbeidskraft, er uttrykk for et instrumentelt syn på arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandrerne blir da betraktet som et *middel* i arbeidsmarkedet og arbeidsmarkeds- og innvandringspolitikken, og man kan lett komme til å tenke om dem som en reservearbeidsstyrke som hentes inn og skyves ut ettersom konjunkturerne går opp eller ned. At arbeidsgivere i det private næringslivet kan tenke slik, er forståelig. De trenger folk når de har oppdrag, og har de ikke oppdrag har de heller ikke behov for folk. Det offentlige arbeidsmarkedet har de samme oppgavene uavhengig av konjunktursvingninger, men konjunktursvingningene kan påvirke tilgangen på arbeidskraft til jobber i det offentlige. Arbeidsgivere i det offentlige trenger bemanning som sikrer kvaliteten på de offentlige tjenestene. Det instrumentelle perspektivet som vi finner i det private og offentlige arbeidsmarkedet, er også tilstede i politikken, hvor vi kan tale om en vektlegging av arbeidsinnvandring som virkemiddel. Det gjør at mye av den politiske oppmerksomheten blir rettet mot å regulere arbeidskraftsstrømmene gjennom regelverk og forvaltningspraksis (St.meld. nr. 18 (2007-2008)).

Arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området med registrert opphold blir formelt ansett som vanlige borgere, det vil si at de opparbeider de samme rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig.<sup>2</sup> Slik sett kan man hevde at det også er knyttet politiske *mål* til

---

<sup>1</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/kvartal/2016-08-18#content>, lastet ned 5.11.2016

<sup>2</sup> Sesong- og gjestearbeidere har derimot en annen status, ettersom de formelt sett ikke er bosatt i Norge.

arbeidsinnvandrerne som personer med egne interesser, og som ressurs i samfunnslivet i bredere forstand. I et slikt perspektiv er de noe annet og mer enn midlertidig arbeidskraft. Likevel ser vi at det er få tiltak som særlig er myntet på dem.

I og med at dette forskningsprosjektet ser på arbeidsinnvandringens rolle og betydning for samfunnsutviklingen på Vestlandet, har vårt formål vært å få frem kunnskap om hvordan man skal håndtere arbeidsinnvandringen til landsdelen slik at arbeidsinnvandrere blir deltakere i både arbeids- og samfunnsliv på måter som er til fordel både for dem selv og omgivelsene. Dette kaller vi et ressursperspektiv. Vi vektlegger arbeidsinnvandrerens betydning som arbeidskraft, men vi anlegger også bredere perspektiver på arbeidsinnvandrerne som innbyggere. Sett i et kommunalt og regionalt perspektiv er arbeidsinnvandrere ikke bare arbeidskraft. I lokalsamfunnet er de viktige som borgere, som tjenestebrukere og konsumenter, som naboer, som foreldre i skolen, kunder i butikken, barn på idrettsplassen etc. Arbeidsinnvandrerne og deres familier representerer derfor mange muligheter for kommunene der de bor, samtidig som de også representerer utfordringer. Skal man sikre at mulighetene realiseres, er det behov for helhetlig tenkning ut fra et ressursperspektiv. Vårt bidrag til dette er å presentere en oversikt over situasjonen og å rette fokus på samspillet mellom de ulike aktørene som berøres i møter som skjer mellom offentlige tjenester og arbeidsinnvandrere.

## 1.2 Problemområder

Et hovedtema for prosjektet “Arbeidsinnvandring til Vestlandet” er knyttet til i hvilken grad arbeidsinnvandringen fungerer som en ressurs for utvikling av lokalsamfunn og regioner. Dette perspektivet ser vi lite av i forskningen på arbeidsinnvandring hvor fokus ofte er på problemer. Undersøkelser viser at kommunene opplever til dels store utfordringer i møte med økt arbeidsinnvandring (Thorshaug m.fl., 2009). Slike utfordringer er blant annet knyttet til økonomiske rammebetingelser og uklar ansvars- og rollefordeling mellom ulike enheter på kommunalt nivå, og mellom ulike forvaltningsnivå. Mange arbeids- og familieinnvandrere har vanskeligheter med å gjøre seg nytte av egen kompetanse (Fossland og Aure, 2011; Hanche Olsen m.fl., 2011a, 2011b). Kommunenes fokus og virkemidler innenfor innvandrings- og integreringsfeltet er gjerne primært rettet inn mot flyktninger (Gjerstad m.fl., 2012, 2015). Til denne målgruppen får kommunene gjennom integreringstilskuddet statlig støtte til å yte sine tjenester. De får ingen tilsvarende tilskudd knyttet til arbeidsinnvandrere.

Forskning på arbeidsinnvandringen etter 2004 har særlig dreid seg om arbeidsmarkedsproblemstillinger (Friberg m.fl., 2013). Hva driver arbeidsinnvandringen på kort og lang sikt? Hvilken betydning har arbeidsinnvandringen for balansen mellom etterspørsel og tilbud i arbeidsmarkedet og i de ulike segmenter av markedet? Hva betyr den i lønnsdannelsen? Forskningsfokus har i stor grad vært knyttet til arbeidsinnvandrerens betydning som midlertidig arbeidskraft og hvilke konsekvenser dette har for arbeidsmarked og næringssektorer. Man har i mindre grad vektlagt integreringsaspekter ved arbeidsinnvandrerens opphold i landet. Unntaket handler særlig om arbeidsmarkedsinkludering, noe som til dels kan ses som en naturlig del av at vekten legges på arbeidsinnvandreren som arbeidskraftressurs. Dette står i kontrast til forskning på flyktninger, der man har vært mye mer opptatt av integrering (NOU 2011:4).

Men også med et bredere fokus på arbeidsinnvandrerne som ressurs i den lokale samfunnsutviklingen er det viktig å ha kunnskaper om arbeidskraftaspektet i mer instrumentell forstand. Det hører med til de sentrale forutsetninger for politikk- og tjenesteutforming, i første rekke som forhold som er med å bestemme arbeidsinnvandringens rolle og styrken i dens betydning som endringsfaktor. Omfanget av arbeidsinnvandringen har potensielt langsiktige konsekvenser for regionalt næringsliv, kompetanse, nyskaping, arbeidsmarked og bosetting med mere.

### 1.2.1 Drivkrefter bak arbeidsinnvandringen

Selv om vårt prosjekt overskrider det rent instrumentelle synet på arbeidsinnvandrere som arbeidskraft for å møte variasjoner i arbeidsmarkedsetterspørselen, avviser vi ikke at etterspørsel etter arbeidskraft er en sentral drivkraft for migrasjon. Det er nemlig ingen tvil om at arbeidsinnvandrere representerer en ressurs på arbeidsmarkedet. I perioden 2004-2009 fikk over 100 000 polske arbeidstakere oppholdstillatelse for arbeid i Norge (Friberg og Eldring, 2011). Både spørreundersøkelser og case-studier viser at etterspørsel etter arbeidskraft har medvirket til arbeidsinnvandringen hit. Av 500 spurte polske arbeidsinnvandrere i Norge, hadde mer enn halvparten et tilbud om arbeid i Norge før de reiste (Friberg og Eldring, 2011). At utenlandsk arbeidskraft etterspørres er tydelig i jobbannonser der arbeidsgivere averterer ledige stillinger på polsk. Den innvirkning arbeidsmarkedets etterspørsel har på migrasjonen går også frem av at migrasjonen synker når det nå er trangere tider. I et avisoppslag forklarer forskeren Friberg dette med at det i gode tider er stor etterspørsel etter arbeidskraft til manuelt arbeid med lav lønn og lav status. Slik etterspørsel er vanskelig å dekke gjennom innenlandsk arbeidskraft så lenge det går godt, men i dårligere tider snur dette, og det blir større konkurranse også om disse jobbene.<sup>3</sup>

De forhold som er beskrevet ovenfor gir altså grunnlag for å hevde at arbeidsinnvandrere kan fungere som en reservearbeidsstyrke på det norske arbeidsmarkedet. Likevel er behovet for arbeidskraft langt fra den eneste drivkraften bak arbeidsinnvandringen. Av analyser både på mikro- og makronivå går det også fram at andre økonomiske faktorer er viktige. Særlig viktig er store lønns- og inntektsforskjeller mellom avsender- og mottakerland (Friberg, 2016:2). Slike forskjeller har vært store for eksempel mellom Norge og Polen; i 2007 var gjennomsnittlig timelønn for norske arbeidstakere nesten åtte ganger høyere enn tilsvarende i Polen (Friberg, Tronstad og Dølvik, 2012). Intervjuer og spørreundersøkelser blant arbeidsinnvandrere viser at økonomiske motiver ofte har vært sentrale både for selve beslutningen om å emigrere, og dernest for å velge nettopp å dra til Norge (Friberg og Eldring, 2011). Det samme gjenspeiles i analyser av registerdata som viser at arbeidsinnvandringen etter 2004 har vært følsom for svingninger i lønnsnivå

---

<sup>3</sup> <http://e24.no/jobb/arbeidsliv/polakker-vet-at-norge-ikke-er-et-paradis-lenger/23668750>, publ. 1.5.2016

i avsender- og mottakerland (Bratsberg, Dølvik og Raaum, 2015). Vi må også kunne anta at den høyere arbeidsledigheten i Polen spiller inn (10 prosent i 2014).<sup>4</sup>

I tillegg til dette viser analysene en multiplikatoreffekt, det vil si at antallet etablerte migranter i mottakerlandet øker tilstrømningen av nye migranter (Friberg og Eldring, 2011). Dette tilskrives betydningen av sosiale nettverk (ibid.). De som emigrerer drar til steder hvor de ser at andre har lyktes før dem. Samtidig er det også en sammenheng mellom arbeidsinnvandring til bestemte steder og arbeidsgiveres rekrutteringspraksis, som ofte har bestått i å rekruttere kjente av allerede ansatte. Den store arbeidsinnvandringen har også gitt grunnlag for en viktig del av familieinnvandringen i perioden etter 2004, noe som vi senere i rapporten diskuterer i forhold til arbeids- og familieinnvandring (Sandnes og Henriksen, 2014).

Betydningen av sosiale nettverk peker i retning av at det ikke utelukkende er økonomiske og sosiale faktorer som påvirker mobiliteten. Institusjonelle forhold spiller også en rolle (Friberg, 2016). Med institusjonelle forhold mener vi i denne sammenheng reguleringen av ulike typer mobilitet. Mens noen land åpnet grensene fra dag én i 2004, hadde andre land strenge overgangsordninger. Det var også variasjon knyttet til type migrasjon. For eksempel var lenge individuell arbeidsmobilitet underlagt overgangsordninger mens tjenestemobilitet ble åpnet umiddelbart.

De ulike drivkrefter som vi har pekt på ovenfor er alle av variabel karakter. Forhold endrer seg og samspillet mellom dem kan være komplekst. Dette gjør at arbeidsinnvandringen endres uten at vi kan fange opp hva det er som til ethvert tidspunkt forårsaker endringen. Men hvor raskt skjer endringene? Hva er arbeidsinnvandrerens tidshorisont?

### 1.2.2 Arbeidsinnvandreres tidshorisont

Den europeiske arbeidsmigrasjonen etter 2004 har vært antatt å være midlertidig (Favell, 2008; Engbersen og Snel, 2013). Forskning bekrefter til en viss grad slik midlertidighet, men samtidig viser det seg at mange slår seg ned i mottakerlandet. Spørreundersøkelser blant arbeidsinnvandrere i Norge i 2006 og 2010 viste at transnasjonal pendling raskt ble avløst av bosetting med familie (Friberg og Eldring, 2011). Et stykke på vei bekreftes dette av registerdata, som antyder at mer enn halvparten av alle arbeidsinnvandrere fra nye EU-land bosetter seg permanent i Norge (Bratsberg, 2015; Østby, 2016). I intervjuer kommer det fram at bosettingen ofte skjer til tross for at arbeidsinnvandreren opprinnelig hadde sett for seg et midlertidig opphold (Friberg 2012). Grunnene er antakelig flere, men det er grunn til å tro at noen av dem er mulighetene på det norske arbeidsmarkedet, opptjening av sosiale rettigheter og ønsket om et normalt familieliv (ibid.).

Den planlagte midlertidigheten får konsekvenser for flere forhold. Eksempelvis vet vi at det gjør det utfordrende for barnehagepersonell å sikre at barnehagen blir den tjenesten

---

<sup>4</sup> <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Polens-nye-gullalder-82995b.html>, publisert 4.8.2014, oppdatert 22.9.2014

den skal være når de ikke vet hvor lenge barna blir værende (Nødland, Vedøy og Gjerstad, 2016). Hvorvidt barna skal forberedes på norsk skole eller ikke blir et uavklart spørsmål.

Midlertidigheten virker også inn på boforholdene. Som vi kommer innpå i kapittel 3, påvirker det arbeidsinnvandrers bosituasjon på den måten at det blir mer rasjonelt å leie enn å eie bolig. Mange bor sammen med andre i boliger med lav standard. Fra tid til annen avdekker avisoppslag at det leies ut dårlige og til dels ulovlige boliger til arbeidsinnvandrere. Boligmarkedet varierer fra sted til sted. Flere steder tilbyr man innleid arbeidskraft å bo i brakker, mens det ellers varierer hva som er tilgjengelig på boligmarkedet for arbeidsinnvandrere som ønsker egen bolig (Søholt m.fl., 2012). Dette er alt sammen forhold som kan ses i lys av at man planlegger ut fra en kort tidshorisont, og vi kan se at dette endrer seg når arbeidsinnvandrerne blir boende over tid.

Polonia-undersøkelsene, Fafos undersøkelser blant polakker i Oslo 2006 og 2010, viser at det etterhvert ble færre som bodde med venner / kolleger og flere som bodde med familie (Søholt m.fl., 2012). Dette kan tolkes som at den opprinnelige planen om å være i Norge bare en begrenset tid er forkastet. I stedet for å dra hjem henter man familien og oppgraderer boligstandarden. En liknende utvikling så vi i etterkant av migrasjonsbølgen på 70-tallet. Da kom det mange arbeidsinnvandrere til Norge, de fleste fra Pakistan, Tyrkia og Marokko. Det ble antatt at markedskreftene skulle regulere flyten av arbeidskraft fra land til land, og at de som kom når det var etterspørsel, dro igjen når etterspørselen gikk ned. Men slik gikk det ikke, for også mange av dem ble værende. Sosiale nettverk, familiegjenforening og muligheten til å ta utdanning var blant faktorene som gjorde at de slo seg til i Norge (ibid.).

At arbeidsinnvandrere blir værende i landet betyr ikke nødvendigvis at de blir værende i yrkeslivet. Blant menn fra Pakistan og Tyrkia som kom til Norge på 70-tallet, falt sysselsettingen etter 10-15 års deltakelse i yrkeslivet (Bratsberg m.fl., 2015). Også for norskfødte menn faller sysselsettingen med tiden, men ikke på langt nær i samme grad som blant de studerte innvandrerne. De ulike endringene i tidshorisont får altså konsekvenser for arbeidsinnvandreres handlingsmønstre på arbeidsmarkedet og for realiseringen av ulike ønsker og behov. For eksempel blir arbeidsinnvandrere i økende grad brukere av velferdstjenester, og følgelig dukker spørsmålet opp om hvorvidt de representerer en trussel mot selve velferdsstaten.<sup>5</sup>

### 1.2.3 Trussel mot velferdsmodellen

Den norske velferdsmodellen utgjør et sikkerhetsnett for borgere som opplever helsesvikt, sosial nød eller tap av inntekt. Mange av velferdsstatens ordninger er knyttet til arbeidslivet på den måten at rettigheter tjenes opp gjennom yrkesaktivitet. Når arbeidsinnvandrere, som påpekt innledningsvis, har samme rettigheter og plikter som

---

<sup>5</sup> Konsekvenser av migrasjon for den norske velferdsmodellen er vurdert av et utvalg ledet av Grethe Brochmann (NOU 2011:7). Et nytt utvalg ledet av samme person skal utrede langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Dette utvalget skal legge frem sin rapport tidlig på nyåret 2017.

befolkningen ellers, betyr det at også de opparbeider seg rettigheter gjennom yrkesaktivitet. Følgelig har mange arbeidsinnvandrere rett til tjenester og ytelser i Norge. Gjennom arbeid kan man nokså umiddelbart få rett til sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, foreldrepenger, barnetrygd, kontantstøtte og dagpenger.

Det nevnte fallet i sysselsetting blant menn fra Pakistan og Tyrkia gjenspeiles i en tilsvarende økning i trygdeytelser (Bratsberg m.fl., 2011). I 2007 var nær 2/3 av denne gruppen arbeidsinnvandrere mottakere av en uføreytelse. Tilsvarende tall for menn med norsk bakgrunn var 1/3 (ibid.). Denne utviklingen blant tidligere arbeidsinnvandrere har gjort at det har blitt stilt spørsmål om hvorvidt dagens arbeidsinnvandring truer velferdsstaten (NOU 2011:7). Spørsmålet har særlig blitt reist med referanse til de siste års nedgangstider. Dersom den instrumentelle forståelsen av arbeidsinnvandrere viser seg å være en misforståelse, det vil si at dagens arbeidsinnvandrere ikke forlater landet om de mister arbeidet, aktualiseres spørsmålet om en sammenligning med arbeidsinnvandrere fra tidligere perioder og deres sårbarhet på arbeidsmarkedet knyttet til kulturbakgrunn, språkkunnskap og utdanningsnivå.

Den norske velferdsstaten er finansiert gjennom skatter og innebærer en kollektiv finansiering av individuelle rettigheter (NOU 2011:7). Det er derfor ikke nødvendig med samsvar mellom innbetaling og ytelse i det enkelte tilfelle, men på makronivå må innbetalingene være store nok til å dekke utgiftene. Et slikt system krever høy sysselsetting, både fordi sysselsetting gir skatteinntekter og fordi omfattende ytelser gjør at utgiftene til hver mottaker kan bli store. Høy arbeidsledighet blir dermed en dobbelt trussel mot velferdsstaten på samme måte som en aldrende befolkning også gjør det.

Problemstillingene rundt bærekraften til den norske velferdsmodellen er antakelig i større grad knyttet til innvandring generelt og ikke til arbeidsinnvandring spesielt. Det særegne ved hoveddelen av arbeidsinnvandringen som kommer fra EU/EØS-området, er at omfanget er styrt av arbeidsmarkedet og ikke av politiske reguleringer av hvem som får komme og hvor mange man vil ta imot.

Dersom vi får høy arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere innebærer dette i tillegg en risiko for eksportabilitet, det vil si at en ytelse opptjent i ett land brukes i et annet (NOU 2011:7). Dette medfører inntektstap for "giverlandet" fordi det betyr at pengene tas ut av sirkulasjon. For noen land, blant annet Norge, blir tapet større fordi ytelser skattlegges, og fordi skatten beregnes ut fra skattenivået i landet man bor i. For arbeidsinnvandrere som har opparbeidet rettigheter i Norge vil det å dra tilbake til hjemlandet, særlig hvis det er et lavkostland, ikke bare gi dem mer valuta for pengene, det gir dem også mer penger. Ifølge EØS-regler skal eksportabilitet innen EØS-land være mulig, men vi ser tendenser til at det etableres forutsetninger for å motta ytelsen som er uforenlig med bopel i et annet land. Eksempelvis krever utbetaling av dagpenger at man er aktivt arbeidssøkende. I

hovedsak betyr det at man søker arbeid i Norge; bare under bestemte betingelser blir man av NAV definert som arbeidssøkende ved opphold i utlandet.<sup>6</sup>

En høyere arbeidsledighet blant arbeidsinnvandrere enn blant majoritetsbefolkningen blir også en trussel mot den solidaritet som er et grunnleggende element i velferdsstaten. Sosialdemokratiske velferdssystem (som vårt) forutsetter flere typer solidaritet (NOU 2011:7). Yrkesaktive må blant annet være villige til å finansiere ytelser og tjenester til barn, eldre og andre som ikke er i stand til å arbeide, og de må stole på at andre er villige til å gjøre det samme for dem. Mangel på vilje til å stille opp for hverandre og tillit til at systemet fungerer etter intensjonen, kan være utfordrende: “When the welfare state is seen as something for ‘them’ paid by ‘us’, its days as a consensual solution to societal problems are numbered” (Freeman, 1986:62, sitert i Brochmann og Hagelund 2011).

### 1.3 Rapportens perspektiver og metode

Som det går frem av kapittel 2, har omfanget av arbeidsinnvandringen til Vestlandet vært omfattende. Vi har allerede pekt på at dette skaper både muligheter og utfordringer, og hvordan utfordringene håndteres er i stor grad avhengig av hvordan lokale aktører som kommuner og fylkeskommuner velger å møte arbeidsinnvandringsbølger. Bølgene er i stor grad konjunkturavhengige, skapt av det åpne arbeidsmarkedet innenfor EU/EØS, hvor arbeidstakere flytter mellom land blant annet påvirket av vekstulikheter mellom nasjonale arbeidsmarkeder. Høy økonomisk aktivitet skaper oppgangsbølger med massive arbeidskraft-bevegelser i retning visse land og regioner, slik man har sett det på Vestlandet i forbindelse med den økonomiske oppgangen frem mot 2013. Denne oppgangen ble drevet frem av høy oljepris og investeringer i petroleumssektoren. Nedgangsbølgene er antakelig mer avdempede enn oppgangsbølgene som følge av at den norske velferdsmodellen demper behovene for re-migrasjon når arbeidsinnvandrere blir ledige.

Data som dette prosjektet baserer seg på, ble samlet inn da hovedtrenden fortsatt var preget av høy vekst i økonomi og arbeidsinnvandring. Men problemstillingene som behandles er ikke nødvendigvis mindre relevante, selv om tidene endrer seg raskt. Vi mener at mye av det som behandles i det følgende vil være relevant både i nedgangs- og oppgangstider. Det handler om hvordan et samfunn skal relatere seg til en “ny” menneskelig ressurs i situasjoner med skiftende økonomiske konjunkturer. For å kunne håndtere de utfordringer som denne rapporten tar opp, må aktørene (i) ha kunnskaper om hvilke kvaliteter arbeidsinnvandrerne representerer, samtidig som de (ii) kommuniserer med dem som arbeidstakere og borgere. I prosjektet har vi i tråd med dette lagt to forskjellige perspektiver til grunn; et ressursperspektiv og troen på kommunikativ rasjonalitet.

---

6  
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsloshet+og+permittering/Relatert+informasjon/s%C3%B8ke-arbeid-i-et-annet-e%C3%B8s-land-med-norske-dagpenger>, lastet opp 5.11.2016



For det første legger vi altså til grunn et *ressursperspektiv* der vi konsentrerer oss om arbeidskraft og bosetting. Arbeidsinnvandringen har lenge vært en sentral faktor i å sikre nok kompetanse og kapasitet i utviklingen av arbeids- og samfunnslivet på Vestlandet. Uten arbeidsinnvandring hadde private virksomheter hatt store problemer med å opprettholde en kompetent bemanning, produksjonskapasitet og konkurransekraft. Offentlig sektor hadde hatt utfordringer med å levere pålagte tjenester, særlig innen pleie og omsorg. Arbeidsinnvandrere representerer også en ressurs som bosatte. Mange kommuner er preget av fraflytting, og i slike kommuner kan arbeidsinnvandringen bidra til å holde folketallet oppe. Arbeidsinnvandringen kan dermed ha betydning for stedets verdiskaping, etterspørsel og bruk av private og offentlige tjenester.

For det andre bygger prosjektet på en tanke om at samfunnsutvikling er basert på *kommunikativ rasjonalitet* (Amdam og Amdam, 2000; Amdam, 2005). Evnen et samfunn har til å møte utfordringer henger sammen med hvorvidt de klarer å integrere beslutningstakere fra det offentlige, næringslivet og det sivile samfunn på en måte som gjør at “alle gode krefter” kan samles og dra i flokk, og slik utnytte det handlingsrommet som finnes (Healy, 2006). Dette kommunikative aspektet kan begrunnes filosofisk ut fra Habermas’ (1987) tenkning om system- og livsverden. Vi har brukt det til å studere møter mellom arbeidsinnvandrere og representanter for norske tjenester og virksomheter. Arbeidsinnvandrere har gjerne begrenset kunnskap om norsk språk og lokalsamfunnet de flytter til, og det er ikke lovpålagt å gi dem slik kunnskap. Dette medfører særskilte utfordringer til offentlige aktører som skal møte dem og deres tjenestebehov. Hvorvidt det i slike møter gis rom både for samfunnssystemenes anliggender og arbeidsinnvandrernes livsverden, kan antas å ha vesentlig betydning for arbeidsinnvandrernes integrering og hva som blir tidsperspektivet på deres opphold i landet (Nødland, Vedøy og Gjerstad, 2016).

Med vårt ressursperspektiv og fokus på de kommunikative aspektene ønsker vi å overskride den rent instrumentelle forståelsen av arbeidsinnvandrerene. Vi ser også på forhold som påvirker arbeidsinnvandreres mulige langsiktige tilknytning til et lokalsamfunn. Dette har vi gjort ved hjelp av tre delprosjekter som på ulike måter har studert hvordan arbeidsinnvandrere blir en del av regionale samfunnsstrukturer og som er gjort rede for i det følgende.

- Det første delprosjektet har hatt som sitt utgangspunkt at arbeidsinnvandrerne og deres familie representerer en *ressurs for sysselsetting/næringsliv og demografi/bosetting*. Her har problemstillingene vært: Hvordan forholder kommunene seg til arbeidsinnvandrere som gruppe? Hva kjennetegner dem og hvor viktig er denne gruppen for bosettingen og næringslivet i regionene, gitt at man legger en kvantitativ målestokk til grunn?
- Det andre delprosjektet har hatt som utgangspunkt at arbeidsinnvandrere som enkeltmennesker/familier som midlertidig eller varig bosatte er *brukere av tjenester* i kommunene. Hvordan fungerer møtene mellom arbeidsinnvandrerne som tjenestemottakere og tjenesteytersiden? Hva slags lokal integreringspolitikk for arbeidsinnvandrere gir disse møtene et bilde på? Hva er barrierer og utfordringer?
- Det tredje delprosjektet har tatt sitt utgangspunkt i arbeidsinnvandrerne som utlendinger og nykommere med mangelfull kjennskap til det landet de har

kommet til. De har *behov for og søker informasjon*. Hva består disse behovene i og hvor søker man etter informasjon? Hvorvidt og hvordan sørger kommuner og fylkeskommuner for å gi den informasjon som blir etterspurt?

Samlet sett gir disse delprosjektene oss økt innsikt i hva arbeidsinnvandrerne betyr og kan bety ut fra et ressursperspektiv og i hvilken grad sentrale kommunikasjonsmessige forutsetninger for dette er oppfylt. Ressursperspektivene er særlig vektlagt i det første delprosjektet, mens de kommunikative perspektivene spiller en mer sentral rolle i det andre og tredje delprosjektet.

Vi har benyttet oss av ulike typer data. Ressurskartleggingen i kapittel 2 er basert på registerdata fra SSB, der kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne som innvandrergroupe blir kartlagt og drøftet. Hovedvekten er lagt på de som kommer fra sentrale arbeidsinnvandrerland i Europa, der innvandring fra Øst-Europa utgjør tyngdepunktet. Kapittel 3 tar opp arbeidsinnvandreres forhold til og bruk av offentlige tjenester og er basert på datamateriale som fanger opp erfaringer fra åtte kommuner, to i hvert fylke. Kommunene varierer med hensyn til størrelse og sentralitet, og har alle betydelige innslag av arbeidsinnvandring. Hovedvekten er lagt på tjenester innen skole/oppvekst og helse/omsorg. Metodisk bygger dette kapitlet i hovedsak på informantintervjuer med representanter for tjenestene, arbeidsinnvandrere, arbeidsgivere og sivilsamfunnsorganisasjoner. Kapittel 4 fokuserer på de kommunale og fylkeskommunale myndigheters informasjon til arbeidsinnvandrere og her er data hentet fra fire av kommunene i delprosjekt to, samt de fire fylkeskommunene på Vestlandet. Mer konkret er det tale om informantintervjuer med representanter for kommunene, arbeidsinnvandrere og arbeidsgivere, dokumentstudier og kartlegging av hva slags digital og annen informasjon som foreligger. Både i kapittel 3 og 4 har polske arbeidsinnvandrere fått særlig oppmerksomhet, men vi har i intervjuer med myndigheter, arbeidsgivere og organisasjoner også stilt spørsmål om arbeidsinnvandrere mer generelt. Forskningsprosjektet inkludert metodene og prosedyrene for dataproduksjonen er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

Utover dette ble det tidlig i prosjektperioden sendt ut en spørreskjemaundersøkelse til rådmenn i vestlandskommunene. I denne undersøkelsen kartlegges kommunens vurderinger av arbeidsinnvandrere, hvilke strategier de eventuelt har og hva de gjør overfor denne gruppen. Undersøkelsen er dokumentert i en egen rapport (Båtevik, Grimsrud og Netteland, 2014). I tillegg er de viktigste resultatene fra denne omtalt i underkapittel 1.7.

De tre delprosjektene belyser alle hovedproblemstillingen: Hvordan håndtere arbeidsinnvandringen til Vestlandet slik at ressurspotensialet gruppen representerer for arbeids- og samfunnsliv ivaretas på best mulig måte? I det følgende presenterer vi kort noen av innsiktene som rapporten bringer og drøfter mulige tiltak.

## **1.4 Arbeidsinnvandringen til Vestlandet – utviklingstrekk**

Arbeidsinnvandringen til Norge har hatt stort omfang om vi ser perioden etter 2004 under ett. Årene mellom 2006 og 2013 var en periode med sterk økonomisk vekst og en betydelig befolkningsøkning i Norge, blant annet drevet frem av kraftig vekst i

petroleumssektoren og nettopp arbeidsinnvandring. Veksten var særlig høy på Vestlandet. Mens den samlede befolkningsveksten i landsdelen var på 4,4 prosent i perioden 1999-2006, var den 9,7 prosent i perioden 2006-2013. På landsbasis var veksten omtrent den samme som på Vestlandet i perioden 1999-2006 og noe lavere (8,8 prosent) i årene 2006-2013.

Det som preger innvandringen til Vestlandsfylkene sammenlignet med andre deler av landet, er det store innslaget av arbeidsinnvandrere. Det er naturlig å se at grunnlaget for dette ligger i økonomisk motivert innvandring, gitt den økonomiske veksten som preget viktige deler av Vestlandet i perioden. Folk kommer i forbindelse med tilbud om arbeid. Samtidig må man se ut over de økonomiske motivene om man skal forstå denne innvandringen. Mange av innvandrerne er for eksempel familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere. Andelen som er flyktninger eller som har kommet til landsdelen for å ta utdanning, er derimot relativt lav sammenlignet med for eksempel Oslo-regionen.

Bildet av en landsdel preget av arbeids- og tilknyttet familieinnvandring er tydelig om man ser på migrasjonen fra landene som er de største avsenderland i Europa. Mer enn 82 prosent av ikke-nordiske arbeidsinnvandrere kom fra 12 europeiske land; seks avsenderland i Øst-Europa (Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia og Romania) og de seks største avsenderlandene i Vest-Europa (Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia). Gruppen arbeidsinnvandrere med østeuropeisk bakgrunn er klart størst. De som kommer fra disse landene er nesten utelukkende arbeidsinnvandrere eller familiemedlemmer til arbeidsinnvandrere. I denne gruppen er de aller fleste, 94 prosent, registrerte med arbeid eller familie som innvandringsgrunn.

Noen tall kan illustrere hvilke størrelser dette dreier seg om. Ved inngangen til 2006 var det vel 20 500 innvandrere til landsdelen fra de 12 utvalgte europeiske avsenderlandene. De var fordelt med i overkant av 9 000 personer fra de seks vesteuropeiske landene, i underkant av 4 000 fra de seks østeuropeiske landene og resten fra Norden. Syv år seinere (i 2013) hadde innvandrerguppen fra Øst-Europa økt med mer enn en ti-gang til vel 42 500. Innslaget av innvandrere fra de vesteuropeiske avsenderlandene ble nesten doblet i samme periode, mens antallet fra Norden økte med nesten 50 prosent. Av dette er dominansen av arbeidskraft fra Øst-Europa påfallende, selv om bidragene fra de andre landene også var betydelige i perioden. Denne utviklingen kan, slik vi tolker tallene, nesten utelukkende knyttes til arbeidskraftetterspørsel, påfølgende familieinnvandring og innvandring basert på sosiale nettverk, samt økonomiske migrasjonsmekanismer generelt.

## **1.5 Bosettingsvirkninger av arbeidsinnvandring**

Arbeidsinnvandringen representerer en befolkningsressurs. Innslaget av arbeidsinnvandrere er vesentlig i alle Vestlandsfylkene. Innvandrerbefolkningen med bakgrunn fra de store europeiske avsenderlandene som vi har kartlagt i vår studie, utgjorde ved inngangen av 2013 til sammen 5,4 prosent av den samlede befolkningen

bosatt på Vestlandet.<sup>7</sup> Andelen var høyere enn hva den samlede innvandrerbefolkningen fra øvrige avsenderland representerte. Innvandrergruppene fra øvrige avsenderland, som i hovedsak kommer fra ikke-europeiske land, utgjorde 5,2 prosent av den samlede innvandrerbefolkningen på Vestlandet. I de fire Vestlandsfylkene lå andelen innvandrere fra de landene som utgjør de største “eksportørene” av arbeidsinnvandrere i intervallet 4,9 - 6,3 prosent av befolkningen. I alle fire Vestlandsfylker kom mer enn 3 prosent fra de seks østeuropeiske avsenderlandene, mest i Rogaland og Møre og Romsdal og noe mindre i de to andre fylkene. I dette ligger det at godt over halvparten av den innvandringen fra de utvalgte avsenderlandene kan tilskrives arbeids- og tilhørende familieinnvandring fra Øst-Europa. Denne andelen er aller høyest i Møre og Romsdal, der nærmere to av tre innvandrere kommer fra ett av de utvalgte østeuropeiske landene, mens vel en av tre kommer fra ett av de utvalgte vesteuropeiske eller nordiske landene. Disse tallene er det nærmeste vi kommer å kunne anslå det vi kan se som resultatet av arbeidsrelatert innvandring til Vestlandet.

Variasjonene mellom de ulike delene av Vestlandet blir større om man ser på enkeltregioner. Mellom arbeidsmarkedsregioner internt i fylkene kan man observere større forskjeller når det gjelder innslaget av innvandrere. Omfang av petroleumsvirksomhet, arbeidsintensiv næringsmiddelindustri og reiseliv synes å være en viktig forklaring på regionale variasjoner, ulikheter der forskjeller i arbeidskraftterspørsel mellom næringer kan være en viktig årsak.

Det er ingen klar sentrum-periferi dimensjon når det gjelder mønsteret av arbeidsinnvandring. På den ene siden har flere av de minste regionene, regioner med små sentra og liten befolkning, i særlig grad hatt nytte av arbeidsinnvandring. På den annen side har også andre regioner, ikke minst storbyregionen Stavanger/Sandnes, fått tilført betydelig mengder arbeidskraft og nye innbyggere gjennom slik innvandring. Når det gjelder befolkningsutviklingen samlet sett, slår imidlertid de generelle vekst- og sentraliseringsprosesser sterkt ut. Veksten i perioden 2006-2013 var størst i de større byregionene, Stavanger/Sandnes, Bergens- og Haugesundsregionen. Ålesundregionen lå på landsdelsgjennomsnittet. Befolkningsveksten i disse byregionene oversteg langt omfanget av arbeidsinnvandringen. For mindre regioner med små/ingen sentra kan det se ut til at arbeidsinnvandringen i første rekke har bidratt til å dempe virkningene av fraflytting og demografiske marginaliseringsprosesser.

Et annet interessant trekk ved arbeidsinnvandringen er dens betydning for kjønns- og aldersbalansen i befolkningsstrukturen. Tre forhold kan trekkes frem. For det første er det et betydelig kvinneunderskudd, særlig blant innvandrere fra utvalgte arbeidsinnvandrerland i Øst-Europa. Mannsoverskuddet fra disse landene varierer fra 65 til 79 prosent i de fire vestlandsfylkene. For det andre er unge voksne sterkt representert blant innvandrerne fra de europeiske landene som sender mange arbeidsinnvandrere til Vestlandet. Mest markert gjelder dette de som er i 30-årene. Men også de i 20-årene og 40-årene er overrepresentert. Derimot er barn i aldersgruppen 0-19 år foreløpig klart

---

<sup>7</sup> De seks største avsenderlandene i Øst-Europa og de seks størst avsenderlandene i Vest-Europa, samt de nordiske landene.

underrepresentert blant innvandrere generelt i Vestlandsfylkene. Innslaget av arbeidsinnvandrerfamilier som har med egne barn, er således relativt beskjedent.

Det bildet som avtegnes av befolkningen fra sentrale avsenderland har således to viktige implikasjoner: Det ene er at dette er en befolkningsgruppe særlig tilpasset arbeidsmarkedet og de næringsmessige vekstområdenes behov for arbeidskraft. Det andre er at denne gruppen er viktig for, men antakelig bare delvis tilpasset, distrikts- og befolkningstruede kommuners behov for langsiktig bosetting basert på en variert demografi og husholdstruktur. Skal arbeidsinnvandringen fungere som en styrking av demografien i kommunene, er det ikke nok at denne innvandringen sikrer arbeidskraft til bedriftene. Da må man også se på familieinnvandringen, og hvilket potensial som ligger her. Et interessant spørsmål, er om familieinnvandring styrkes i etterkant av den innvandringsbølgen som har preget Vestlandet, gjennom at flere familiemedlemmer følger etter de som alt har reist. I så fall vil slik innvandring kunne bremse effekten av den nedgangen i arbeidsinnvandring som man nå opplever som følge av klare krisetendenser i viktige deler av næringslivet på Vestlandet.

## **1.6 Næring, yrke og kompetanse**

Arbeidsinnvandringen representerer en ressurs i arbeidsmarkedet. Den er, som man kunne forvente, ikke en ressurs som fordeler seg jevnt mellom ulike næringer, yrker og kompetanser. Etterspørsel etter arbeidskraft er naturlig nok en sentral drivkraft bak mye av arbeidsinnvandringen. Det er i denne forstand naturlig at etterspørselen etter arbeidskraft utenfra til dels konsentreres til bestemte segmenter av arbeidsmarkedet, som gjerne er preget av samtidig etterspørselsvekst og manglende tilgang på arbeidskraft.

Sysselsettingsgraden er høy blant innvandrere fra de europeiske avsenderlandene vi har sett på her. Den er høyest, ca. 77 prosent, blant personer fra Norden og de viktigste øst-europeiske avsenderlandene. Det er et stort innslag av arbeidsinnvandrere i bygg- og anlegg, industri og hotell- og restaurant. Ettersom de to første av disse næringene er blant de største næringsgruppene på Vestlandet (bare helse- og sosialtjenester er større i antall sysselsatte), er antallet arbeidsinnvandrere som arbeider i disse næringene også stort. I tillegg kommer arbeidsinnvandrere som arbeider i bemanningsfirma. Disse blir klassifisert som forretningsmessig tjenesteyting, og det relative innslaget av innvandrere fra de utvalgte avsenderlandene er stort. Her finner man personell som leies ut til bygg- og anleggsnæringen og industrinæringene, men også andre næringer. I primærnæringene er det også et, relativt sett, høyt innslag av innvandrere fra europeiske land. Dette mønsteret viser at europeiske arbeidsinnvandrere bidrar vesentlig til total sysselsetting i flere bransjer. Bygg og anlegg, de fleste industribransjer og hotell- og restaurant har relativt sett mange arbeidstakere fra europeiske avsenderland, og da med et høyt innslag

fra østeuropeiske land.<sup>8</sup> Det er således innenfor tre bransjer i privat sektor at innslaget av arbeidsinnvandring er betydelig.

Som følge av denne næringstilknytningen er arbeidsinnvandrerne særlig synlige på tre yrkesfelt: (i) håndverkere, (ii) maskin- og prosessoperatører og transportarbeidere mv. og (iii) renholdere og hjelpearbeidere mv. I disse yrkene finner man mange innvandrere fra de østeuropeiske landene.<sup>9</sup> De seks utvalgte østeuropeiske avsenderlandene stod for 16,5 prosent av sysselsatte i kategorien renholdere, hjelpearbeidere mm. 13,5 prosent av håndverkerne og 8,1 prosent av prosess-, maskinoperatørene og transportarbeiderne mm. Når dette er sagt tilfører arbeidsinnvandringen arbeidskraft på alle yrkesfelt, og bidraget fra arbeidsinnvandringen er større enn for annen innvandring på så ulike områder som bønder og fiskere på den ene siden og akademiske yrker på den andre.

Arbeidsinnvandrerens egen utdanning er til dels mangelfullt dekket i statistikken. Men de tall som finnes indikerer at andelen arbeidsinnvandrere med universitets- og høyskoleutdanning er betydelig. Til tross for at de er færre i antall, betyr innvandrere fra de utvalgte vesteuropeiske land mer for tilgangen på arbeidskraft med universitets- og høyskoleutdanning enn innvandrere fra de østeuropeiske landene. Samlet sett utgjør innvandrere fra disse 12 landene imidlertid vel 5 prosent av de med kort universitets- og høyskoleutdanning i landsdelen, og 11 prosent av de med lang utdanning.

Dette er hovedbildet. Samtidig er “kompetanseprofilen” blant arbeidsinnvandrerne i en del av de perifere og semi-perifere regionene annerledes enn i de største og mest sentrale regionene.<sup>10</sup> Dette er synlig ikke bare gjennom utdanningsstatistikken, men også når man ser hvilke yrkesfelt de fyller i ulike deler av landsdelen. Flere av de mindre regionene har relativt sett et høyere innslag av høyt utdannende arbeidsinnvandrere enn de største og mest sentrale regionene. Rett nok ligger også Stavanger/Sandnes-regionen høyt på denne listen. Samtidig har flere av de perifere og semi-perifere regionene et relativt høyt innslag av fagarbeidere og prosess- og maskinoperatører, mens innslaget av renholdere og hjelpearbeidere er relativt sett større i de største og mest sentrale regionene. Dette gjør koplingen mellom kompetanse- og sentrum–periferi-dimensjonen særlig interessant i diskusjonen om arbeids- og tilhørende familieinnvandring til Vestlandet.

## 1.7 Kommunenes syn på arbeidsinnvandrerne som gruppe

I hvilken grad ser kommuner på arbeidsinnvandrerne som en viktig ressurs i de nye lokalsamfunn som de blir en del av? Legges det til rette for å utløse disse ressursene? I en tidligere rapport fra prosjektet har Båtevik, Grimsrud og Netteland (2014) sett på dette

---

<sup>8</sup> Overnattings- og restaurantnæringen skiller seg riktignok ut fra de to øvrige, i og med at disse i tillegg også har et stort innslag arbeidstakere som kommer fra andre land enn de vi ser på her. Det betyr i praksis at innslaget av ikke-europeiske arbeidstakere også er høyt i denne delen av arbeidsmarkedet.

<sup>9</sup> I gruppen renholdere, hjelpearbeidere mm. er det i tillegg et stort innslag av innvandrere fra andre avsenderland, det vil si i hovedsak innvandrere fra ikke-europeiske land.

<sup>10</sup> Se nærmere redegjørelse for bruken av betegnelsene *perifere*, *semi-perifere* og *sentrale regioner* i teksten i underkapittel 2.2.

med utgangspunkt i en surveyundersøkelse til rådmenn i kommuner i landsdelen. Vi vil gjengi noen sentrale funn fra undersøkelsen.

Et stort flertall av kommunene ser på arbeidsinnvandrere som ressurs særlig fordi det er positivt for befolkningsutvikling og viktig for å sikre arbeidskraft til næringslivet. Det er ikke bare de små kommunene og kommuner som har hatt nedgang i befolkningen som verdsetter dette. Også langt mer robuste kommuner demografisk sett er opptatt av å se innvandringen som viktig for befolkningen i kommunen. Arbeidsinnvandrerenes bidrag til det kulturelle mangfoldet i kommunen vektlegges også av en vesentlig del, om enn et mindretall, av rådmennene. Bare få kommuner vektlegger arbeidsinnvandrerenes mulige betydning som arbeidskraft i offentlig sektor.

Når det gjelder å legge til rette tjenester for arbeidsinnvandrere som gruppe, synes kommunene å være mest opptatt av å legge til rette for de som bosetter seg, og da særlig familiene. Sesong- og gjestearbeiderne oppfattes ikke som noe sentralt anliggende. Det er videre et inntrykk at man i et flertall av kommunene ser at arbeidsinnvandringen medfører et økt behov for kommunale tjenester og at dette stiller kommunen overfor utfordringer. Det gis likevel ikke uttrykk for at presset i så måte oppleves som stort.

Et spesielt ansvar hviler på kommunene når det gjelder å gi informasjon til egne innbyggere. Med tanke på nye innbyggere kan dette by på særlige utfordringer. Det er imidlertid ikke slik at kommunene hadde mye informasjon spesielt lagt til rette for arbeidsinnvandrere. Bare et fåtall av kommunene hadde det, mens en noe større andel, men fortsatt en minoritetsandel, hadde laget informasjon med felles innretning mot både arbeidsinnvandrere og flyktninger/asylsøkere.

Når det gjelder integreringsarbeid er ikke arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området omfattet av introduksjonsloven. De har følgelig ikke lovbestemte rettigheter for tilrettelegging av f.eks. bolig og opplæring i språk og samfunn slik flyktninger med familiemedlemmer har det. Det synes i liten grad å være slik at man i kommunene har målrettede strategier for eget arbeid mot arbeidsinnvandrere. Mange av rådmennene gir uttrykk for at kommunene har strategier for språkopplæring. Informasjon fra andre informanter rundt om i kommunene indikerer imidlertid at når det gjelder voksne, er det mye arbeid som gjenstår på dette feltet. Også når det gjelder annet integreringsarbeid synes det som om kommunene har kommet relativt kort. Det er således ingen kommuner som melder om at arbeidsinnvandrere i stor grad blir representerte på viktige arenaer slik at deres interesser blir synlige for ulike sektorer i kommuneorganisasjonen. Det meldes heller ikke om mye vektlegging på deltakelse i organisert fritidsaktivitet eller integrering i bomiljø.

Kommunenes oppgaver som samfunnsutvikler berøres lite av arbeidsinnvandrertematikken. Bare i en liten andel av kommunene blir arbeidsinnvandring tematisert som et eget område i plan- og utviklingsarbeidet. Videre, til tross for at mange kommuner kan være opptatt av å gjøre kommunen attraktiv for tilflyttere og ser arbeidsinnvandrere som en slik tilflyttergruppe, er bare få kommuner særlig aktive når det gjelder å gjøre kommunen attraktiv i denne forstand. Dette gjelder både attraktivitetsarbeid generelt, tilrettelegging for familier med to inntekter eller samarbeid med næringslivet i kommunen for å rekruttere arbeidsinnvandrere.

Heller ikke når det gjelder å bygge opp kompetanse og kapasitet for å ta imot arbeidsinnvandrere som gruppe gjør kommunene mye. Bare en liten andel av kommunene hadde ansatte med arbeidsinnvandring som hovedfelt, en noe større andel hadde dette som et ansvarsområde, men ikke som hovedfelt, mens majoriteten ikke hadde noen ansatte med arbeidsinnvandring som særskilt arbeidsfelt. Det er heller ikke slik at rådmennene opplever at det er noe stort behov for et kompetanseløft blant de ansatte i kommunen på området.

Kommunene samarbeider med andre aktører når det gjelder arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrere. NAV og næringslivet er ikke uventet de mest sentrale, og således noe som majoriteten av kommunene oppgir at de samarbeider med. Det oppgis også at man samarbeider med frivillige organisasjoner, statlige aktører mv. Sett på bakgrunn av at kommunene generelt sett ikke har kommet så langt i sitt arbeid med arbeidsinnvandring som et definert tema, er det grunn til å tro at mye av samarbeidet er av avgrenset omfang.

I sum forteller undersøkelsen om kommuner som nok var i ferd med å bli seg bevisst den potensielle betydning av arbeidsinnvandrere som lokal ressurs, men som i liten grad hadde utviklet målrettede strategier med sikte på å utvikle denne. Mange er preget av en ikke-politikk på området. Noen få kommuner er mer aktive enn andre og melder om spesiell oppmerksomhet og tiltak rettet mot arbeidsinnvandrere som målgruppe på områder som rekruttering av utenlandsk arbeidskraft til bedrifter og tilbud om språkopplæring.

## **1.8 Kommunal tjenesteyting overfor arbeidsinnvandrere**

Velferdsstaten og de tjenester som ytes til borgerne bygger på et premiss om likeverd. Men, med en i et historisk perspektiv heterogen befolkning når det gjelder etnisk, religiøs og kulturell bakgrunn, har det vært forutsatt at tjenestemottakere har tilnærmet like behov. Et økende sosiokulturelt mangfold utfordrer disse premissene. Arbeidsinnvandrere som har innvandret fra EU/EØS-området i tråd med prinsippet om fri flyt av arbeidskraft, og som får arbeid og bosetter seg, skal behandles som fullverdige medborgere med like retter og plikter. Gitt at arbeidsinnvandrere har erfaringer fra en annerledes livsverden og samfunnssystem enn det som preger tjenestene i Norge, kan vi stille spørsmål om det lar seg gjøre å yte tjenester til arbeidsinnvandrere som de vil oppleve som relativt likeverdige. Målsettingen om å praktisere en tjenesteutøvelse som fungerer tilfredsstillende for arbeidsinnvandrere kan videre bli forhindret av at de som kommer fra EU/EØS-området ikke har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra EU-EØS skiller seg på en annen måte fra arbeidsinnvandrere som kommer fra land utenfor EU/EØS og som ønsker statsborgerskap eller varig opphold. De sistnevnte har plikt til å skaffe seg norskkunnskaper, men ikke rett til slik opplæring.

Tjenester er forskjellige. Ulike karakteristika ved dem viser seg å påvirke hvordan møtene mellom tjenesteprofesjonene og tjenestemottakerne fungerer. Det første sett av forhold som skal trekkes frem er de *forutsetninger* for bruk av tjenestene som er definert fra tjenesteytersiden. Det handler med andre ord om de innebygde og mer og mindre klart uttrykte forutsetningene som vektlegges overfor tjenestemottakerne. Dette er til dels forutsetninger som er uttalte og fremgår av lov og regelverk og annen dokumentert informasjon. Til dels er det implisitte forutsetninger som handler om hvilken mening som



tillegges bruk av tjenesten ut fra etablerte tradisjoner, verdier og profesjonsnormer. Tjenester som synes å fungere særlig bra overfor arbeidsinnvandrerne når det gjelder å gi kunnskap om det eksplisitte og formaliserte ved tjenestens innhold, er grunnskole, barnehage og ulike typer av økonomiske stønader. Dette er områder som er innholdsmessig relativt homogene og som retter seg mot de fleste av de som befinner seg innen målgruppen. Områder hvor tjenesteinnholdet synes relativt dårlig kommunisert, er ungdom og fritid og barnevern. Dette kan handle om tiltak som bare treffer smalere deler av den potensielle målgruppen, hvor problemaspekter er fremtredende, og hvor det kan synes vanskelig å nå frem med informasjon. I en mellomstilling ligger områdene helsestasjon/jordmor, bolig, språkopplæring for voksne og legetjenester, hvor typen behov og bruk av tjenester og følgelig informasjonsbehov antakelig varierer mye innen målgruppen.

Når det gjelder de implisitte forutsetningene som uttrykker hva slags holdninger og forventninger til atferd som formidles fra tjenesteyters side til tjenestemottaker, synes høyt kommunikative tjenester<sup>11</sup>, som helsestasjon/jordmor og barnehage, å fungere godt. Barnevernet er i motsetning til dette problematisk og kontroversielt når det gjelder kommunikasjon og gjensidig aksept sett fra tjenesteyter- og tjenestemottakersiden. De øvrige tjenestene er områder med varierende grad av fortrolighet og formidling av hva som er påkrevd å vite. F.eks. kan det være ulike oppfatninger av skolens innhold og oppgaver, og når det gjelder språkopplæring for voksne varierer vekten som tillegges språkferdigheter.

En annen dimensjon som har betydning, er hvorvidt det er *konsensus* om en tjenestes betydning og forvaltningen av den. Er det slik at arbeidsinnvandrere slutter opp om tjenesten og dens virkemåte? En slik enighet eller uenighet kan være både av grunnleggende verdimesig karakter (hva som anses for “godt”) og av mer pragmatisk karakter (hva som anses for “nyttig”) for tjenestemottaker. Noen områder er det høy grad av konsensus om, som helsestasjon/jordmor, barnehage og økonomiske støtteordninger. For disse tjenestene råder det et klart verdifelleskap rundt deres betydning. I motsatt ende finner man igjen barnevernet hvor det råder et tydelig konfliktpreg, både når det gjelder det verdimesige om vekten av foreldres versus barns rettigheter, og når det gjelder de interessekonflikter som gjerne skapes når barnevernet involverer seg i familien. I et mellomområde ligger en rekke tjenester, som f.eks. skole, bolig, og språkopplæring for voksne, hvor det ikke kommer til uttrykk store uenighet av verdimesig karakter, men hvor de er en del interesseforskjeller med hensyn til hvordan tjenestetilbudet praktisk fungerer. Et eksempel er voksenopplæring i norsk og den store variasjon som her avdekkes når det gjelder tilbudet, hva det inneholder, hvem som betaler for det, etc.

En tredje og siste dimensjon gjelder arbeidsinnvandrernes tilegnelse av *kompetanse* om tjenester, kultur og samfunn. Slik kompetanse kan være like avgjørende for hvordan en

---

<sup>11</sup> Med “Høyt kommunikative tjenester” mener vi her tjenester som i særlig høy grad forutsetter at kommunikasjonen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker fungerer optimalt, for eksempel ved at informasjonen som gis må være særlig presis og / eller personlig tilrettelagt, at det er betydelig tillit og åpenhet mellom samtalepartene slik at de klarer å snakke sammen om det saken gjelder osv.

tjeneste fungerer som de andre forholdene vi har tatt opp, og vi vil peke på to typer kompetanse: For det første systemkompetanse, som dreier seg om lover og regelverk. På områder hvor rettighetene er uttalt og rettet mot brede delgrupper av arbeidsinnvandrere som skole, barnehage og økonomiske rettigheter, har arbeidsinnvandrerne rimelig god kompetanse om hvordan systemet fungerer. Dette henger også sammen med at det legges opp til forholdsvis mye informasjon fra tjenestens side. Det er mindre kompetanse på andre områder hvor berøringspunktene med tjenestene er færre. For det andre sosio-kulturell kompetanse, som ikke er en gitt størrelse, men bygges kontinuerlig hos begge parter gjennom samhandling. Møtet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker kan forstås som et kulturmøte. Det er kulturforskjeller mellom mennesker fra Norge og Polen, men som regel ikke slik at de byr på store problemer i leveranse og mottak av tjenester. Betydningen av kultur og kulturforskjeller blir således først og fremst trukket frem når det oppstår større problemer i samhandlingen.

## **1.9 Informasjon til arbeidsinnvandrere**

Felles for alle offentlige virksomheter, statlige, fylkeskommunale og kommunale, er at de skal legge til rette informasjon til alle brukere. Dette gjøres gjennom mange forskjellige kanaler: internett, brosjyrer, aviser, informasjonsmøter, telefontjenester og i direkte møter med offentlige ansatte. Denne informasjonsoppgaven gjelder også arbeidsinnvandrerne, både i forbindelse med deres ankomst til landet og i sammenheng med at de midlertidig eller permanent bosetter seg.

Arbeidsinnvandrere har ikke uventet et omfattende informasjonsbehov, som samtidig varierer med konteksten og situasjonsspesifikke forhold knyttet til livssituasjon og hvor lenge man har vært i landet. Av generelle informasjonsbehov kan nevnes: registrering og tillatelser ved ankomst, spørsmål om bolig, jobbmuligheter (f.eks. til ektefelle) og regelverk mht. arbeidsforhold, informasjon vedrørende helsetilbud, tilbud og tjenester vedrørende barna, godkjenning av utdanning og praksis, tilbud om språkkurs, samt annen informasjon om det norske samfunnssystemet. Arbeidsvandlerne velger gjerne en kombinasjon av ulike informasjonskanaler: det personlige nettverket i form av polske bekjente, arbeidsgiver og kollegaer på arbeidsplassen, internett og offentlige kontorer og papirbasert materiale slik som lokalaviser og skriftlig informasjon fra skole og barnehage. Viktige informasjonskanaler er også polske nettsted og diskusjonsfora.

Det kan være problematisk å få rask og korrekt informasjon. Ikke minst har det sammenheng med at det norske språket er et problem for mange. Miksen av ulike informasjonskanaler og betydningen av enkeltpersoner/hjelpere med ulike språkkompetanser kan være avgjørende for å få den informasjon man trenger for å mestre hverdagen.

Dersom arbeidsgivere vektlegger dette, kan de utvilsomt spille en rolle som informasjonskanal. I studien har vi hatt kontakt med seks forskjellige bedrifter om temaet, i ulik størrelse og fordelt på ulike bransjer og steder. Disse uttrykker omtanke og omsorg for sine ansatte med arbeidsinnvandrerbakgrunn. Flere har tatt ansvar for praktiske tiltak, noen f.eks. når det gjelder støtte til å skaffe bolig. Bedriftene blir gjennom dette gjort kjent med et bredt informasjonsbehov hos sine ansatte som er knyttet til det å navigere effektivt i det norske systemet av tjenester. Derimot merker de liten etterspørsel etter

informasjon om fritids- og sosiale aktiviteter. Intern informasjon gis som en kombinasjon av digitale og analoge media. Mange av bedriftene er opptatt av at arbeidsinnvandrerne skal lære seg norsk, blant annet med sikte på å bli stabil langsiktig arbeidskraft. Enkelte har innført ordninger med sikte på dette, og flere gir støtte til språkkurs. Men det viser seg ikke alltid like lett å få arbeidskraft med god nok språkkompetanse.

Kommuners og fylkeskommuners tilrettelegging av tilpasset informasjon overfor arbeidsinnvandrere som målgruppe er mangelfull. I stor grad forutsettes det at personer fra denne gruppen skal være selvhjulpne. Men deres mangel på kunnskaper om språk og samfunnssystem gjør at disse offentlige instansenes generelle informasjon og kommunikasjon kan oppleves som lite tilfredsstillende innen denne gruppen. Det er store begrensninger i disse instansenes kunnskap om arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov. Bare én av de fire kommunene i undersøkelsen og to av de fire fylkeskommunene har på et overordnet nivå en tydelig bevissthet om og et tydelig fokus på dette. Rett nok skrives det i flere av plandokumentene (informasjons-, kommunikasjons-, nærings- og strategiplaner) om integrering, mangfold og innvandring, men da på et generelt grunnlag, og med et underforstått fokus på flyktninger og asylsøkere.

I stadig større grad bruker det offentlige digitale informasjonskanaler. Kommunale og fylkeskommunale nettsider er åpne døgnet rundt og kan være særdeles informasjonsrike. Men i vår undersøkelse finner vi at det meste av denne informasjonen, inklusive søknadsskjemaer, svært ofte bare er lagt ut på norsk, og at nettstedet og lenkestruktur kan være krevende å finne frem i (Netteland og Dralega, 2012). Når det gjelder analog informasjon blir denne i økende grad begrenset som følge av digitaliseringen. I den grad papirbasert informasjonsmaterieell blir utviklet lokalt, gjelder det primært tjenester overfor barn. Eksempler på at slik informasjon vedrører helsestasjon, barnehage og tannhelse.

Noe informasjon finnes, men den er spredt og av varierende kvalitet. Litt informasjon på engelsk er gjerne tilgjengelig på enkelte kommunale nettsider. For noen tjenesteområder finnes tilgjengelig informasjon på nasjonale nettsider. Den eneste tjenesten som kan distribuere informasjonsmaterieell til hele landet på arbeidsinnvandrers eget språk, for eksempel polsk, er den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, takket være organisasjonen Norsk tannvern. En kommune (liten) jobbet målrettet med informasjon overfor familier med barn som skal begynne på skolen. Samme kommune åpner opp for tilbud om at den enkelte arbeidsinnvandrer kan ha kontakt med en offentlig døråpner. I den største kommunen, derimot, må man som nyankommet i stor grad finne ut av ting selv eller basere seg på personer man kjenner, eller alternativt selv å ta kontakt eller fysisk oppmøte ved den aktuelle instans. Eksempler på institusjonaliserte tilbud kan man finne i form av et tverretatlig servicesenter (SUA) som på Vestlandet finnes i storbyene Bergen og Stavanger, og tilbud overfor bedrifter med høykompetanse-arbeidsinnvandrere i regi av Bergen næringsråd (<https://bergen-chamber.no/>). Den minste kommunen har behov for bosatte generelt sett, den største har særskilt behov for høy-kompetanse arbeidskraft. Vi vil også peke på Hordalandsmodellen (Lauritsen og Berg, 2014), som et interessant eksempel på en forskningsbasert modell som er utviklet for å møte flerkulturelle utfordringer, og utvikle flerkulturell forståelse.

## 1.10 Mulige tiltak

Som allerede påpekt representerer arbeidsinnvandrerne en ressurs for arbeidsmarked og samfunn på Vestlandet. Den innvandringspolitiske forståelsen av arbeidsinnvandrere som primært et “markedsinstrument”, en del av den europeiske frie flyt av arbeidskraft og en buffer av arbeidstakere som beveger seg opp og ned i tråd med konjunktorene, blir likevel et altfor snevert perspektiv. Som vi har vært inne på tidligere gjør også andre sosiale og økonomiske mekanismer enn variasjoner i næringslivets etterspørsel etter arbeidskraft seg gjeldende når folk migrerer. Dette innebærer blant annet at selv om noen re-migrerer, så blir mange arbeidsinnvandrere værende også i økonomiske nedgangstider.

Arbeidsinnvandrerne blir da en ressurs på to måter. For det første som arbeidskraft, og da ikke bare som reserve i arbeidsstyrken. De representerer til like med andre arbeidstakere kompetanse som grunnlag for å skape økonomiske verdier og vekst. Mange befinner seg innen sentrale yrker og arbeidsmarkedssegmenter hvor nettopp det at arbeidsinnvandrere har blitt hentet inn og sysselsatt, kan tolkes som uttrykk for at man dekker et kompetansebehov som har potensiale også på lang sikt. De representerer fagkompetanser og ferdigheter hvor næringer med vekstpotensial kan få problemer med rekrutteringen om man bare skal basere seg på nordmenns yrkes- og utdanningsvalg. For det andre, når det gjelder familier som har bosatt seg med sikte på opphold med en lengre tidshorison, representerer de en befolkningsressurs. Dette er ikke minst viktig for mindre sentrale og små kommuner med behov både for arbeidskraft og nye innbyggere. Flere kommuner har lenge arbeidet aktivt for å legge til rette for tilflyttere til egen kommune. De tilflyttere som i størst grad søker til store så vel som små, til sentrale så vel som sentrale kommune på Vestlandet, er arbeidsinnvandrerne. Da blir det viktig at arbeidsinnvandrere også blir definert som en viktig målgruppe det utviklingsarbeidet i kommunene som er rettet mot tilflyttere.

Implikasjonene av å forstå arbeidsinnvandrerne som langsiktig ressurs, må bli at kommuner, fylkeskommuner og andre lokale/regionale instanser (som NAV evt. sentrale arbeidsgivere) i større grad enn hittil utvikler *målrettede* integrerings- og inkluderingsstrategier. Slike strategier må baseres på at det dreier seg om en langsiktig ressurs for arbeidsmarked og samfunn. Det er snakk om mennesker med i utgangspunktet høy kompetanse, som allerede er inkluderte i arbeidsmarkedet og med de samme rettigheter og plikter som øvrige samfunnsborgere.

Hovedproblemet er ikke i samme grad som for flyktninger og deres familier, grunnleggende kvalifisering sett i forhold til arbeidslivets krav, selv om det som for enhver arbeidstaker også vil kunne være viktig. Et hovedanliggende i strategien må rettes mot det som viser seg å være et kritisk og avgjørende punkt, nemlig kommunikasjon, bredt forstått. Målet bør være å styrke kommunikasjonen, relasjonene og kontaktpunktene med denne målgruppen for å gjøre dem i stand til å ta i bruk tjenester og tilbud. Dette innebærer også å gå inn i de plikter og rettigheter som er knyttet til rollen som borger og som innebærer medvirkning i utforming av samfunnet.

Språkopplæring for voksne er i denne sammenheng et særlig sentralt tiltaksområde. Her handler tilrettelegging både om tilgang på opplæringstilbud til fleksible tidspunkt og på ulike nivå og det handler om kvalitet i språkopplæringen. Fra arbeidstakernes side kan det også være mangel på motivasjon til å lære seg norsk utover evt. minstenivåer.

Ferdigheter i norsk er for mange et svakt punkt med tanke på integrering når det gjelder langsiktig opphold i landet - i jobbsammenheng, som foreldre til barn i oppveksten, som tjenestemottaker og som bosatt borger rent generelt. Det finns en del svakheter både når det gjelder eksisterende tilbud og når det gjelder krav til nivå på språkferdigheter. Det dreier seg i mange sammenhenger om mangel på en språkopplæringspolitikk rettet mot arbeidsinnvandrere, både på nasjonalt og regionalt nivå. Noen steder trår riktignok arbeidsgivere til med krav og evt. støtte til språkferdigheter, men det betyr ikke alltid at tilbudet er godt.

For å bedre tilgangen til og kvaliteten på tjenestetilbudet, vil det fra tjenesteytersiden være av stor betydning å utvikle informasjonstilbudet og kommunikasjonskanalene overfor arbeidsinnvandrere som brukere. Behovene vil her variere mye med tjenesteområdene og med lokale og situasjonsspesifikke forhold. Sentralt står betydningen av å gi kunnskaper om og skape trygghet om hva tjenestene innebærer. For å få til dette må man ha personer som har en viss oversikt over arbeidsinnvandrergruppene og deres utfordringer mer allment. Men antakelig enda mer avgjørende er det at det innen den enkelte tjeneste finnes personer med kunnskap om arbeidsinnvandrerens spesifikke bakgrunn og nåværende situasjon. Slik kunnskap går både på det kulturelle og det tjenestespesifikke mht. hvilke rettigheter de ulike gruppene har og hvilke aktuelle problemer man kan støte på i tjenesteytingen overfor hver enkelt gruppe og individ.

Det finnes en rekke utfordringer knyttet til utvikling av informasjon som er lettere tilgjengelig og forståelig. Særlig handler dette om utvikling av nettsider og tilrettelegging av digitale tjenester. Videre vil det også kunne være viktig å møte arbeidsinnvandrerens informasjonsbehov gjennom tiltak for samarbeid om informasjon på tvers av virksomhetsområder, og ved å utvikle et tettere samarbeid med arbeidsgiverne som en av de viktigste integreringsarenaene for arbeidsinnvandrerne.

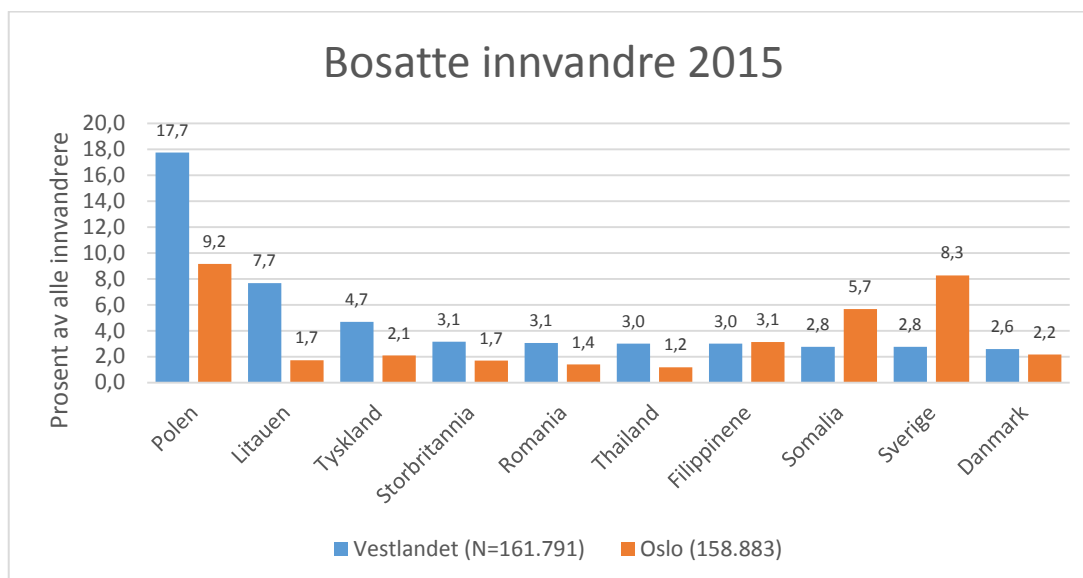


## 2 Arbeidsinnvandringens betydning for demografi og næringsliv – tallens tale

Arbeidsinnvandringen til Vestlandet har vært betydelig i perioder etter tusenårsskiftet. Særlig har perioden 2006-2013 vært preget av en sterk økning av arbeidsinnvandrere som har arbeidet og bosatt seg på Vestlandet. I denne delen av rapporten studerer vi effektene av arbeidsinnvandringen til Vestlandet, med vekt på betydningen for demografisk utvikling og næringsliv.

### 2.1 Hovedtrekk ved innvandringen til Vestlandet

Vestlandet hadde ved inngangen til 2015 i underkant av 162.000 innvandrere, det vil si litt i overkant av samlet tall innvandrere bosatt i Oslo (i underkant av 159.000 innvandrere). Om vi ser på de lange linjene, har Vestlandet på lik line med flere andre deler av landet, hatt en moderat innvandring sammenlignet med hovedstaden. Tre hovedtrekk kjennetegner innvandringa til Vestlandet. For det første var det en sterk vekst i innvandringen fra et stykke ut på 2000-talet og fremover, særlig i perioden frem til 2013. For det andre har denne innvandringen vært preget av et høgt innslag av arbeidsinnvandring. For det tredje har innslaget av innvandrere fra Øst-Europa vært stort og har økt kraftig i den aktuelle perioden.

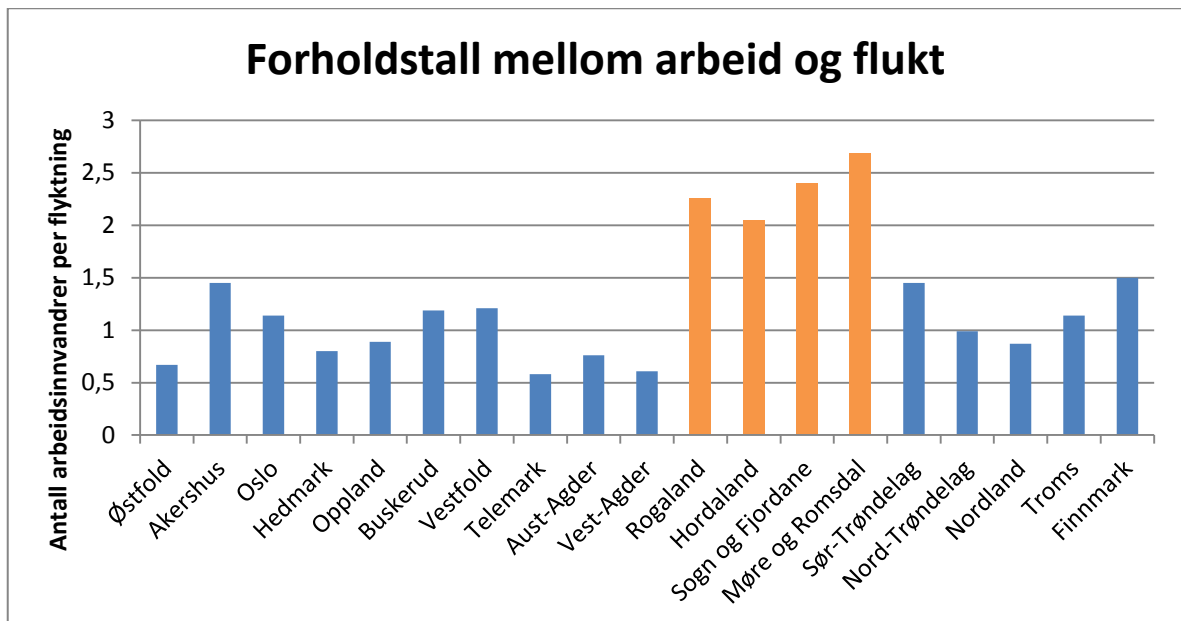


Figur 2.1 Det er flere forhold som skiller innvandringen til Vestlandet fra innvandringen til Oslo. Kilde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå.

Det er flere forhold som skiller innvandringen til Vestlandet fra innvandringen til Oslo. Fordeling på avsenderland er definitivt et viktig element. I dette bildet blir innslaget av innvandrere fra Øst-Europa et viktig trekk. Mens i overkant av hver fjerde innvandrer

bosatt på Vestlandet kommer fra Polen eller Litauen, gjelder dette bare hver tiende innvandrere bosett i Oslo (se figur 2.1).

Når det er sagt, er flere avsenderland i Vest-Europa også godt representerte på Vestlandet. Både tyske og britiske innvandrere er sterkere representert på Vestlandet enn i Oslo. En annen stor innvandrerguppe, svenskene, er derimot sterkere representert i Oslo enn på Vestlandet. Det samme gjelder innvandrere fra ikke-europeiske land. Etter Polen og Sverige, er Pakistan det største avsenderlandet av innvandrere til Oslo. Den store innvandringsbølgen av pakistanere fra 1970-tallet viser i relativt liten grad igjen i tallene fra Vestlandet. De største gruppene fra ikke-europeiske land på Vestlandet er Thailand, Filippinene og Somalia. Samtidig illustrerer akkurat somalierne noe av forskjellen mellom Vestlandet og Oslo. Det er dobbelt så mange innvandrere fra Somalia bosatt Oslo, som på for hele Vestlandet.



Figur 2.2. Antall innvandrere med innvandringsgrunn arbeid per innvandrere med innvandringsgrunn flukt fordelt på fylke. Omfatter innvandrere som har kommet til landet i 1990 eller senere. 1.1. 2012. Kilde: Omarbeiding av tall basert på Statistisk sentralbyrå (2013).

Det høye innslaget av arbeidsinnvandrere på Vestlandet kan blant annet illustreres gjennom forholdet mellom innvandrere som har kommet til landet som flyktninger versus de som har kommet til landet som arbeidsinnvandrere (se figur 2.2). Blant innvandrere bosatt på Vestlandet i 2012, var det mer enn to arbeidsinnvandrere per flyktning. I Møre og Romsdal var tallet mer enn 2,5 arbeidsinnvandrere per flyktning. De fire vestlandsfylkene skilte seg på dette området kraftig ut fra alle andre norske fylker.

Innslaget av østeuropeere blant innvandrere bosatt på Vestlandet kan illustreres på flere måter. I løpet av perioden 2010-2015 var veksten i innvandrerbefolkningen på Vestlandet



på vel 60.000 personer. Polakkene utgjorde den største gruppen av de nye innvandrerne, sammen med litauerne. Disse to nasjonalitetene utgjorde i alt 36,7 prosent av alle nye arbeidsinnvandrere i denne perioden, med en samlet nettotilvekst på i overkant av 22.000 personer, fordelt på 13.000 fra Polen og 9.000 fra Litauen.

I tillegg til Polen og Litauen, er det fire avsenderland som “eksporterer” mange arbeidsinnvandrere til Vestlandet. Dette er Estland, Lativa, Slovakia og Romania

Om vi ser på perioden fra og med 2006, har veksten i tall innvandrere fra de seks østeuropeiske landene vært eksplosiv. I 2006 bodde det knapt 4.000 personer på Vestlandet med bakgrunn fra et av disse landene. I 2015 hadde tallet passert 52.000. Samtidig hadde innvandrere fra de andre nordiske landa økt med 67 prosent, mens tallet innvandrere fra de seks største vesteuropeiske avsenderlanda (utenom Norden) ble doblet. Dette gjaldt innvandrere fra Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia.

## 2.2 Metodisk tilnærming

Tallene presentert så langt, er hentet fra allment tilgjengelige kilder og tidligere publiserte data. Den følgende analysen er derimot basert på tall som er bestilt fra Statistisk sentralbyrå, som utgangspunkt for egne analyser. Det er primært tall for 2013 som blir brukt, men tall fra 2006 blir i tillegg brukt som referansetall. Perioden 2006 til 2013 var en periode med sterk økonomisk vekst på Vestlandet, samtidig som det utgjør den perioden da innvandringen til landsdelen også vokste kraftig. De påfølgende årene har veksten avtatt. Fra 1.1 2013 til 1.1 2014 var veksten i samlet innvandring til landsdelen på 11.777 personer, mot 14.837 året før (som var et absolutt toppår for veksten i innvandrerbefolkningen på Vestlandet). Fra 1.1 2014 til 1.1. 2015 var veksten på 9.626 personer, det vil si den laveste veksten etter 2006, da veksten for øvrig utgjorde 6.533 personer.<sup>12</sup>

Kapittel 2 er altså basert på registerdata fra Statistisk sentralbyrå. Registerdata har den klare fordel at de gir opplysninger om hele populasjonen. Samtidig er det viktig å være bevisst at det er klare avgrensinger også ved bruken av slike data (Fekjær, 2011:181). Datamaterialet viser status for nettoresultatet av innvandringa per 2013, det vil si hvor mange av innvandrerne til Norge som er registrert bosatte i landet på det aktuelle tidspunktet.<sup>13</sup> I tillegg har vi referansedata fra 1.1. 2016. Vi bruker data på regionnivå, altså aggregerte data som Statistisk sentralbyrå har lagt til rette for oss med utgangspunkt i individdata. Aggregerte data forenkler prosedyrene for å hente ut data, samtidig som de i dette tilfelle har gitt fullgode data for våre analyser.

En klar fordel med registerdata, er at man ikke har frafall i materialet, i motsetning til hva som er tilfelle ved bruk av spørreskjema (Fekjær, 2011). Dette er et viktig poeng, ikke

---

<sup>12</sup> Innvandrere, etter region, tid og statistikkvariabel. Kilde: Statistisk sentralbyrå, statistikkbanken.

<sup>13</sup> Datoen 1.1 gjelder for alle demografiske data. Data om sysselsatte er registret i fjerde kvartal foregående år.

minst når man ønsker opplysninger om innvandrere og innvandring. I tillegg til de vanlige utfordringene ved innsamling av data via spørreskjema, kan språk- og kulturforskjeller skape særlige utfordringer når innvandring er tema. En annen fordel med registerdata, er at man ikke er avhengig av hva informantene husker, eller spørsmål om opplysningene som blir gitt er sanne. Opplysningene blir registrerte “når det skjer”, slik at man i større grad er sikker på å ha så presise data som det er mulig å innhente. Dette reduserer feilkildene, men utelukker selvsagt ikke at feil kan oppstå i ulike deler av prosessen med å samle inn og legge til rette data.

Det er altså klare fordeler ved bruk av registerdata. Våre data inneholder opplysninger om alle registrerte innvandrere bosatt på Vestlandet. Innvandrere er i dette tilfellet definert som fødte i utlandet, der begge foreldrene også er fødte i utlandet. I og med at de vi har data om også er registrert bosatte på Vestlandet, omfatter ikke materialet gjestearbeidere.

Selv om fordelene med registerdata er flere, kan slike data også komme til kort. Fekjær (2011) understreker at dette er data som i utgangspunktet er samlet inn med administrative formål. Relevansen slike data har for de spørsmåla forskerne stiller, kan således variere. En del typer spørsmål vil man heller ikke kunne få svar på gjennom registerdata, som spørsmål om adferd og holdninger. Enkelte fenomen, som illegal innvandring, blir heller ikke fanget opp. Selv om registerdata ikke gir frafall, er særlig opplysninger om utdanningsnivå blant innvandrere mangelfulle. Dette er en særlig utfordring når tilgang på kompetansearbeidskraft er et tema. I vårt tilfelle utgjør opplysninger om yrkesfelt derfor et viktig supplement til data om utdanningsnivå. Dette fordi det knyttet krav til formelle kvalifikasjoner til bestemte yrkesfelt (Statistisk sentralbyrå, 2011). For å kunne arbeide i akademiske yrke, er for eksempel kravet normalt utdanning fra høyskole eller universitet i minimum fire år. For å bli klassifisert som håndverker, må man utøve et yrke som er lagt under lov om fagopplæring og som normalt setter krav om fullført utdanning på videregående nivå. Det er vel og merke også en åpning for at arbeidstakere med lang yrkeserfaring kan bli klassifisert som håndverkere. Yrkesfeltet som inkluderer renholdere, hjelpearbeidere med videre, blir derimot avgrenset til yrke der det vanligvis ikke er særskilte krav til yrkesutdanning.

I tillegg er det viktig å understreke at registerdata må behandles etter samme krav som man stiller til andre data. Her er *nøyaktighet, etterprøvnbarhet og gjennomtenkte valg det som gjør at det vi holder på med, blir forskning* (Fekjær, 2011:186). Et vesentlig spørsmål er, som i annen forskning, om vi greier å skape et godt bilde av de fenomenene vi studerer (Skog, 2004:89). Ulike forhold må vurderes, for eksempel: Hvilke definisjoner ligger til grunn for dataene? Er definisjonene endret over tid? Hvilke geografiske inndelinger er benyttet? Er det gjort endringer i den geografiske inndelingen?

Spørsmålet om bruk av definisjoner, blir nærmere diskutert i underkapitlet som kommer etter dette. Derfor konsentrerer vi oss først om de geografiske enhetene som er brukt i analysen.

I analysen blir Vestlandet delt inn i 27 geografiske regioner (jf. vedlegg 1 og 2). I tillegg blir fylkene brukt som enhet. Inndelingen vi bruker er i utgangspunktet basert på tidlige definerte bo- og arbeidsmarkedsregioner, der Vestlandet blir delt inn i til sammen 43 regioner (Gundersen og Juvkam, 2013). Ettersom analysen er lagt opp for å kunne hente

ut relativt detaljerte opplysninger, gav likevel bruk av de opprinnelige bo- og arbeidsmarkedsregionene problemer i forhold til personvernet. Tallene ble rett og slett små i flere av de minste regionene, når man fordelte innvandrerne på næringsgrupper, yrkesfelt osv. På grunn av dette ble enkelte av de minste regionene, i samråd med Statistisk sentralbyrå, slått sammen til større enheter. Enkelte av regionene har derfor blitt relativt store i areal. Regionen Modalen/Gulen er for eksempel satt sammen av i alt fire små bo- og arbeidsregioner; Modalen, Fedje, Masfjorden/Gulen og Solund. I denne prosessen ble det totale tallet regioner redusert fra 43 til 27 (jf. vedlegg 2).

Det er stort spenn i bo- og arbeidsmarkedsregionene på Vestlandet, fra to store byregioner, til flere små regioner der rurale kjennetegn dominerer. I mellom disse to ytterpunktene, kan bo- og arbeidsmarkedsregionene graderes etter sentralitet og funksjoner. Gundersen og Juvkam (2013) definerer for eksempel tre typer byregioner. I tillegg til storbyregionene, omfatter dette regioner med mellomstore byer og småbyer. De mer perifere regionene er definerte ut fra at største senter i regionen er klassifisert som bygdesenter, småsenter eller at regionen er uten senter.

Regionene blir flere steder i teksten omtalt som de perifere og semi-perifere regionene på den ene siden og de mest sentrale regionene på den andre. Denne inndelingen er basert på en forenkling av de kategoriene Gundersen og Juvkam bruker for sin kategorisering av regioner etter sentralitet og funksjoner (jf. vedlegg 1). Vi har beholdt kategoriene til Gundersen og Juvkam i tabellene i vedlegget, men ikke i teksten. De perifere og semi-perifere regionene i teksten utgjør derfor: Masfjorden/Gulen, Hyllestad, Sandøy og Smøla (hos Gundersen og Juvkam definert som regioner med små eller ingen senter), Sauda, Jondal, Odda, Høyanger, Lærdal/Årdal, Vågsøy, Stryn/Eid, Ulstein, Norddal/Stranda og Surnadal (hos Gundersen og Juvkam definert som regioner med bygdesenter). De mest sentrale regionene, er Haugesund, Molde og Ålesund (hos Gundersen og Juvkam definert som regioner med mellomstor by), Stavanger/Sandnes og Bergen (hos Gundersen og Juvkam definert som regioner med storby). I tillegg kommer regionene Eigersund, Stord, Voss, Flora, Sogndal, Førde, Kristiansund og Ørsta/Volda (hos Gundersen og Juvkam definert som regioner med småby). Disse kan ut fra den logikken som ligger til grunn her, kalles semi-sentrale regioner. De siste regionene er likevel ikke direkte omtalt som en egen gruppe i teksten. Skillet mellom perifere og semi-perifere regionene på den ene siden og de mest sentrale regionene på den andre er derimot brukt i teksten, fordi det illustrerer en viktig side ved de geografiske forskjellen i det empiriske materialet.

Med så få som 27 regioner som enheter i analysene, er det ikke aktuelt å bruke avanserte analysemetoder, som for eksempel regresjonsanalyser. Samtidig kan det være krevende å identifisere mønster og tendenser i et materiale der forskjellene mellom regionene blir analysert langs ulike dimensjoner. Vi har derfor valgt å dele regionene inn i kvartiler, alt etter den relative betydningen arbeidsinnvandring har for tilgang på folk og arbeidskraft for ulike variabler. For hver av variablene ser vi spesielt på den øverste kvartilen, altså de syv regionene der arbeidsinnvandringen har størst betydning. I de analysene der vi ser på enkeltregioner, har vi derfor særlig fokus på å synliggjøre eventuelle mønstre eller mangel på mønstre i disse fordelingene, og deretter tolke hva disse fordelingen er uttrykk for. I tillegg gjør vi oss nytte av kart, der alle regionene er representerte i fremstillingen. Tall for alle regionene er også tilgjengelige i egne vedlegg.

Samlet gir registerdataene grunnlag for å kartlegging av innvandringens geografi på Vestlandet. Dette gjelder spørsmål som: Hvordan fordeler arbeidsinnvandrerne seg? Hvilke omfang har tilgangen av arbeidskraft i ulike bransjer? Er det først og fremst de store sentrene som får tilført arbeidskraft gjennom arbeidsinnvandringen? Hva sier tallene om arbeidsinnvandring som ressurs for bosetting og arbeidsplasser i landsdelen?

## 2.3 Hvordan studere arbeidsinnvandring som fenomen

Før vi går inn i de konkrete spørsmålene rundt betydningen av arbeidsinnvandring for ulike deler av Vestlandet og for landsdelen som helhet, kan det være nyttig å se på vår forståing av arbeidsinnvandring fenomen. Spørsmålet er hvordan man best kan studere den innvirkningen av arbeidsinnvandring har for demografisk utvikling og næringsliv, gitt at man legger registerdata og tilgjengelig statistikk til grunn for vurderingene.

Alle ikke-nordiske innvandrere som har kommet til Norge fra 1990 og framover, er registrert etter innvandringsgrunn. Fire kategorier blir brukt; arbeid, utdanning, familie og flukt. Fra 2006 har viktigste innvandringsgrunn for de som kommer fra land utenfor Norden vært arbeid (Østby, Høydal og Rustad, 2013; Thorsdalen, 2016). Med en slik statistikk kan det dermed se ut til å være enkelt å avgrense fenomenet arbeidsinnvandring. Men det er flere forhold som gjør fenomenet mer komplekst, og som vi må ta hensyn til i vår analyse.

Ett forhold er at det ikke blir registrert og ført statistikk over innvandringsgrunn for innvandrere fra de nordiske landene. Det er likevel grunn til å anta at arbeid er en viktig faktor bak migrasjonsstrømmene mellom de nordiske land – ettersom de nordiske landene lenge har fungert som et integrert arbeidsmarked. Den sterke etterspørselen etter arbeidskraft i perioden 2006-2013 har således, etter alt å dømme, gitt mange arbeidsinnvandrere fra andre nordiske land til Norge. Mange innvandrere kommer fra Sverige til Vestlandet selv om konsentrasjonen av svenske innvandrere er større i hovedstadsområdet.

Et annet forhold er at arbeidsinnvandring omfatter flere enn de som blir registrert med arbeid som innvandringsgrunn. Det vil for eksempel ofte være en nær forbindelse mellom arbeidsinnvandring og familieinnvandring. Den eller de i et hushold som har jobb når de flytter til Norge blir registrert som arbeidsinnvandrere. Eventuelle medflyttere blir registrert som familieinnvandrere. Arbeidsinnvandring utløser på denne måten familieinnvandring. Arbeidsinnvandring kan også utløse familieinnvandring i etterkant ved at familiemedlemmer flytter til landet på et senere tidspunkt enn den som reiste fordi han eller hun hadde fått jobb i Norge. Familieetablering kan også gi flyttinger i etterkant arbeidsinnvandring. Arbeidsinnvandringen påvirkes både av at innvandrere inngår i flerpersonshushold, og av at det kan skje endringer i den enkeltes livsløp gjennom etablering av nye samliv, for eksempel gjennom ekteskap med noen fra eget hjemland.

Analyser fra Statistisk sentralbyrå viser at det var fire ganger så mange familieinnvandrere i 2012 som i 1990 (Sandnes og Henriksen, 2014). Den store arbeidsinnvandringen blir oppgitt som den viktigste grunnen til dette. Familiegjenforeninger, der arbeidsinnvandreernes familier flytter til Norge i etterkant av arbeidsinnvandrene, er vanlige. *Det er særlig antallet familiegjenforeninger som har økt*

etter tusenårsskiftet, først og fremst på grunn av den økte arbeidsinnvandringen fra nye EØS-land. Antallet familieetableringer har vært stabilt (Sandnes og Henriksen, 2014:4). Thorsdalen har beregnet at i overkant av 40.000 innvandrere har kommet til Norge i perioden 2004–2014 grunnet familiær tilknytning til en arbeidsinnvandrer. Selv om antallet er relativt stort i seg selv, er det også en illustrasjon av at mange arbeidsinnvandrere har kommet til landet uten familie.

Hvordan man studerer arbeidsinnvandring er et spørsmål om hvilke sider ved fenomenet man er interessert i. Er det situasjonen til arbeidsinnvandrerne som er tema, gir det et annet fokus enn om det er konsekvenser av arbeidsinnvandringen som er tema. I vår studie er vi opptatt av arbeidsinnvandringens betydning for demografi og næringsliv på de stedene arbeidsinnvandrerne kommer til. Mot en slik bakgrunn er det viktig å forstå arbeidsinnvandringen som et fenomen som dreier seg om mer enn de som i statistikken får merkelappen arbeidsinnvandrerne; vi må også inkludere den innvandringen som er generert gjennom arbeidsinnvandringen. Arbeidsinnvandring generer ikke bare familierelatert innvandring innen et hushold. Man kan for eksempel tenke seg en smitteeffekt som går langt ut over dette, noe man for eksempel finner paralleller til fra utvandringen fra Europa til USA på 1800- og tidlig 1900-tall. Betydningen av “amerikabrev”, det at noen reiste i forkant, og åpnet veien for familie og kjente, er en illustrasjon av at slike smitteeffekter kan ha betydning langt utover det enkelte hushold. Slike selvforsterkende flytteprosesser ser man også blant arbeidsinnvandrere (Eldring og Friberg, 2013). Familie- og sosiale nettverk reduserer omkostningene knyttet til migrasjonen betydelig (Castles et al., 2014; Bodvarsson et al., 2015). Den informasjonen som blir formidlet til opprinnelsesstedet fra de som har etablert seg på et nye sted er viktig, slik amerikabrevene var det for våre forfedre. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, gjør dette at innvandrernes geografiske bakgrunn både blir interessant og relevant å studere.

Det er mange eksempler på at denne typen migrasjon ikke lar seg styre av politiske reguleringer. *The failure of policy-makers and analysts to see international migration as a dynamic process is at the root of many political and social problem* (Castles et al., 2014:56). Innvandringen fortsetter ofte selv om de økonomiske forholdene endrer seg. ... *migration may continue due to social factors, even when the economic factors which initiated the movement have been completely transformed* (Castles et al., 2014:56).

Castles et al (2014) viser til flere trekk som preger økonomisk motivert innvandring. De første migrantene som kommer er unge arbeidssøkende. Mange av dem har gjerne en kort horisont for sitt opphold i det nye landet, uten planer om å bli lenge. De ser etter arbeid som gir dem bedre økonomisk uttelling enn de kan oppnå der de kommer fra. Det er ikke sikkert at permanent opphold i det nye landet er målet. Flytteprosessene er også ofte preget av tilbakeflytting til avsenderland og deretter innflytting på nytt. Dette er det man kaller sirkulære flyttemønstre. Man kan således forvente at migranter fra for eksempel Øst-Europa kan flytte tilbake til opprinnelsesland, for senere å returnere til Norge på nytt. Det er også vanlig at man i slike migrantbølger finner mange migranter som ser på egen flytting som midlertidig, men at man etter hvert blir “fanget” av mønstre som gjør flyttingen mer permanent enn opprinnelig planlagt. Man oppretter sosiale og økonomiske band på stedet man har flyttet til, man har barn som begynner i barnehage og på skole, osv.

Slike migranter, det vil si de som har kommet langt i etableringsprosessen i det nye landet, kan altså bidra til en smitteeffekt, der ikke bare familiemedlemmer, men også andre kommer etter. Disse migrantene fungerer som “brohoder” for ny innvandring. Samtidig finnes det også situasjoner der tidligere migranter kan bidra til å bremse flytteprosessene. Migranter som er etablert seg i et nytt land kan nemlig også gå inn i rollen som portvoktere (Castles et al., 2014:46).

Man kan i prinsippet studere arbeidsinnvandringens betydning for demografi og næringsliv ved hjelp av individdata som inkluderer husholdopplysninger. På denne måten ville man kunne fange opp samspillet mellom arbeidsinnvandring og familieinnvandring. Dette krever kopling av individdata. Slike data har vi ikke tilgang til.

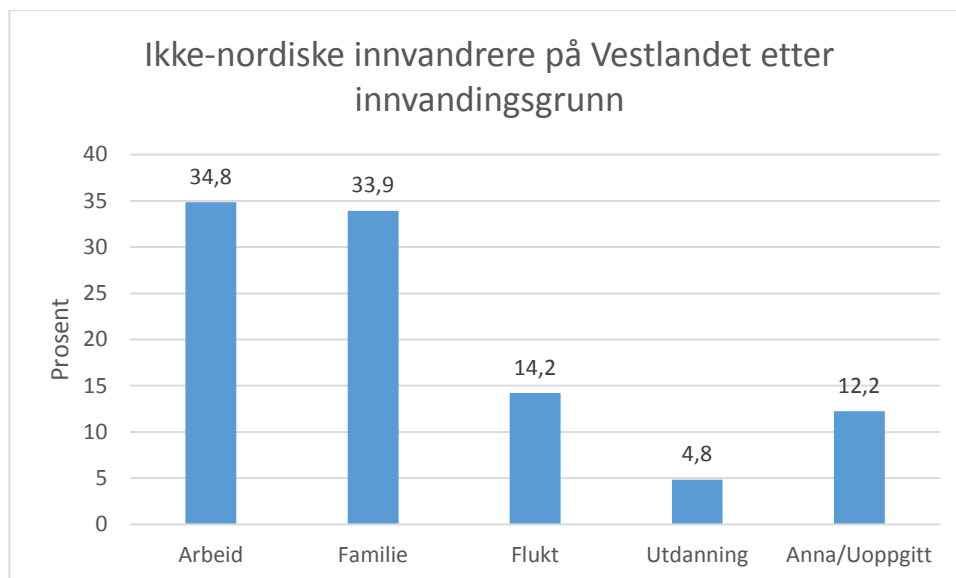
*Den etterfølgende analysen er basert på aggregerte data.* Med utgangspunkt i slike data kan vi i stedet velge ut de landene som sender flest arbeidsinnvandrere til Vestlandet, og – ut fra de resonnementene vi har gitt ovenfor - ta for gitt at mye av den øvrige innvandringen fra disse landene er generert av arbeidsinnvandringen. En utfordring med denne metoden er at den også vil måtte inkludere andre innvandrere, altså de som verken er arbeidsinnvandrere eller familieinnvandrere. Derfor er det avgjørende med godt kjennskap til hva som kjennetegner innvandringen fra disse landene sammenlignet med innvandring fra andre land. Nedenfor ser vi nærmere på dette.

## **2.4 Kjennetegn ved arbeidsinnvandrerne**

Innvandrerbefolkningen på Vestlandet består av en lang rekke nasjonaliteter der man har kommet til Norge av ulike grunner. Vi starter med å tegne et bilde av hva som kjennetegner innvandrerne fra de avsenderlandene som sender flest arbeidsinnvandrere til Vestlandet i forhold til andre land.<sup>14</sup> Rett nok gjelder tallene bare ikke-nordiske innvandrere, i og med at det ikke finnes opplysninger om innvandringsgrunn for innvandrere med bakgrunn fra nordiske land.

---

<sup>14</sup> Ved bestilling av data fra Statistisk sentralbyrå vart disse landene identifisert på grunnlag av en studie av innvandrere bosatt i Norge i 2012 (Østby, Høydal og Rustad 2013). I praksis har vi valgt ut i alt tolv land, seks i Vest- og seks i Øst-Europa. De seks østeuropeiske landa er Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia og Romania. I Vest-Europa er de utvalgte landene Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia. Utover dette er også alle de nordiske landene definert som viktige avsenderland av arbeidsinnvandrere til Norge.



Figur 2.3. Ikke-nordiske innvandrere bosatt på Vestlandet etter innvandringsgrunn. Prosent av alle ikke-nordiske innvandrere. N=128.892. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

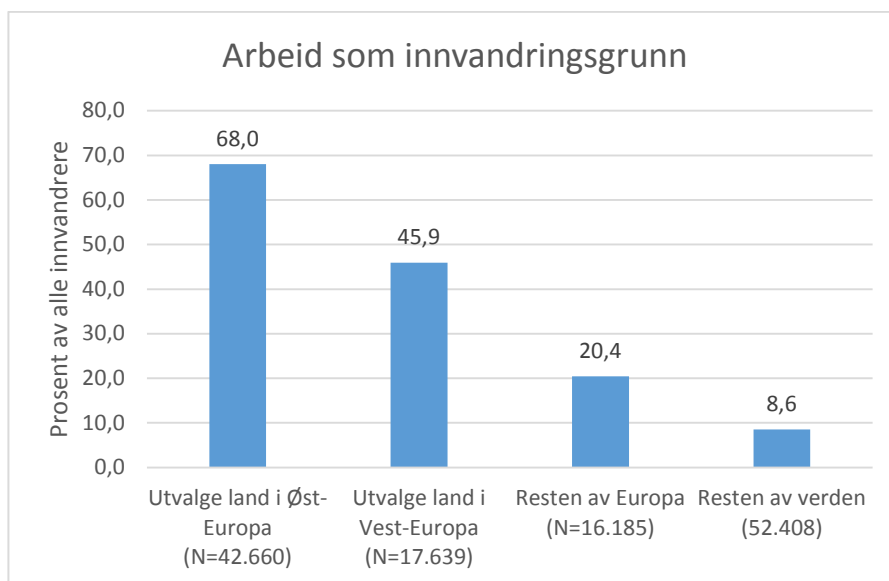
Arbeidsinnvandrerne utgjør den største innvandringsgruppen på Vestlandet (se figur 2.3). I alt 34,8 prosent av alle ikke-nordiske innvandrere bosatt på Vestlandet i 2013 var arbeidsinnvandrere. Flyktningene utgjør til sammenligning bare 14,2 prosent av innvandrerbefolkningen. Det er også relativt få av innvandrerne på Vestlandet som har kommet til Norge for å ta utdanning (4,8 prosent).<sup>15</sup> Tilsvarende tall for hele Norge var 10 prosent i 2012 (Østby, Høydal og Rustad, 2013).

Innvandringen til Vestlandet er således sterkt preget av arbeids- og familieinnvandring. Dette er tilfelle selv når man ser på hele innvandringsfeltet, rett nok med forbehold om manglende tall for de nordiske landene.

Bildet blir enda tydeligere når man ser på de landene som er de største avsenderne av arbeidsinnvandrere til Vestlandet. Ved å plukke ut de seks største avsenderlandene i Øst-Europa (Estland, Lativa, Litauen, Polen, Slovakia og Romania) og seks største avsenderlandene i Vest-Europa (Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia), har man fanget opp en vesentlig del av arbeidsinnvandringen til Vestlandet. Av alle arbeidsinnvandrere fra ikke-nordiske land, kommer 82,6 prosent fra ett av de tolv utvalgte avsenderlandene. De seks avsenderlandene i Øst-Europa bidrar uten sammenligning mest til arbeidsinnvandringen til Vestlandet. Av 37.115 arbeidsinnvandrere fra de utvalgte avsenderlandene, var bare i overkant av 8.000 fra de

<sup>15</sup> Når det i tillegg er en del innvandrere der man mangler opplysninger om innvandringsgrunn, skyldes dette i stor grad at de har kommet til landet før man startet med å registrere denne typen opplysninger.

seks utvalgte vesteuropeiske landene, mens i overkant av 29.000 kom fra ett av de seks utvalgte østeuropeiske landene.



Figur 2.4. Andel med arbeid som grunn for innvandring etter landbakgrunn (ikke-nordiske innvandrere). Prosent av alle innvandrere med tilsvarende landbakgrunn. Innvandrere bosatt på Vestlandet 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

To forhold blir synliggjort gjennom disse tallene. Det ene er at arbeidsinnvandrerne fra de seks østeuropeiske landene utgjør en vesentlig del av alle arbeidsinnvandrere bosatt på Vestlandet. Det andre er at andelen arbeidsinnvandrere av alle innvandrere som kommer fra ett av disse seks østeuropeiske landene, er høy sammenlignet med annen type innvandring (også familieinnvandring). I praksis betyr dette at det ligger et stort potensiale for videre familieinnvandring fra de aktuelle østeuropeiske landene, eventuelt også annen nettverksrelatert innvandring, selv om arbeidsinnvandringen i seg selv avtar (Castles et al., 2014).

Arbeidsinnvandrerne utgjør således den vesentlige delen av alle innvandrere som kommer fra de seks store avsenderlandene i Øst-Europa (se figur 2.4). Hele 68 prosent av innvandrere med opphav i ett av disse seks landene er registrert som arbeidsinnvandrere. Legger vi til de som har kommet til Norge som familieinnvandrere, har man inkludert 94,4 prosent av alle innvandrere bosatt på Vestlandet med bakgrunn fra de seks utvalgte østeuropeiske landene.

Innslaget av nye innbyggere på Vestlandet som har arbeid som innvandringsgrunn er høyt også blant de som kommer fra de seks utvalgte vesteuropeiske landene, selv om det er klart lavere enn tilsvarende tall for de seks utvalgte landene i Øst-Europa. Når 45,9 prosent av innvandrerne fra de seks utvalgte vesteuropeiske landene har arbeid som innvandringsgrunn, betyr dette at arbeid er den langt viktigste årsaken til innvandring fra disse landene også. Til sammen utgjør arbeids- og familieinnvandrerne 73,4 prosent av



alle innvandrerne fra disse seks landene. Det som i størst grad skiller de øst- og vesteuropeiske landene her, er at det mangler opplysninger om innvandringsgrunn for langt flere fra de siste enn de første landene (20,4 mot 3,8 prosent). Slike forskjeller kan mellom annet skyldes at vesteuropeerne i større grad enn østeuropeerne har kommet til landsdelen før man begynte å registrere innvandringsgrunn, det vil si før 1990. Ut over dette, er utdanning en viktigere innvandringsgrunn blant innvandrere fra de fra de seks vesteuropeiske enn innvandrere fra de seks østeuropeiske landene (6,1 mot 1,7 prosent).

Ved å studere innvandringen fra de tolv utvalgte avsenderlandene fanger vi således opp en vesentlig del av arbeidsinnvandringen til Vestlandet. Når vi legger til familieinnvandring fanger vi opp store deler av innvandringen fra disse landene, rett nok i større grad for de østeuropeiske enn de vesteuropeiske landene.<sup>16</sup>

Tabell 2.1 viser at det er store forskjeller i sammensetningen av innvandrerne mellom grupper av avsenderland. Innvandringen fra seks utvalgte østeuropeiske avsenderlandene er preget svært høy andel arbeidsinnvandring, noe som i praksis også betyr at familieinnvandringen, i alle fall så langt, relativt sett er mer moderat. Innvandringen fra de seks utvalgte vesteuropeiske avsenderlandene er også preget av høy andel arbeidsinnvandring. Fra disse landene er det derimot langt bedre balanse mellom arbeids- og familieinnvandring. De utvalgte avsenderlandene både i øst og vest skiller seg klart fra øvrige europeiske avsenderland, og ikke minst avsenderland utenfor Europa. I de to siste gruppene er innslaget av arbeidsinnvandrere beskjedent. For disse landgruppene overgår både andelen familieinnvandrere og flyktninger klart andelen arbeidsinnvandrere.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ikke all familieinnvandring har utspring i arbeidsinnvandring. Familieetablering der etnisk norske inngår ekteskap med personer fra de samme landene, er eksempel på en feilkilde her.

<sup>17</sup> Det må understrekes at analysene er baserte på aggregerte tall der grupper av land er slått sammen. Vi fanger dermed ikke opp variasjoner mellom de enkelte avsenderlandene. Når 20,4 prosent av innvandrerne fra landene som er omtalt som "Resten av Europa" er arbeidsinnvandrere, kan man regne med at det er en del variasjon fra land til land. For eksempel er andelen flyktninger blant disse landene 27,9 prosent. Disse flyktningene kommer etter alt å dømme fra noen få av de landene som inngår i kategorien, der landene på Balkan trolig er sterkt representerte. Den interne fordelingen mellom arbeidsinnvandrere og flyktninger vil da også variere fra land til land. Det som likevel er klart, er at arbeidsinnvandrerne fra alle landene som her er kategorisert som "Resten av Europa" samlet kun svarer for 7,4 prosent av alle ikke-nordiske arbeidsinnvandrere til Norge.

Tabell 2.1 Andel med arbeid som grunn for innvandring, fordelt etter fylke (ikke-nordiske innvandrere). Prosent av alle innvandrere med tilsvarende landbakgrunn. Innvandrere bosatt på Vestlandet 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Andel arbeidsinnvandrere av alle innvandrere							
	Utvalgte land i Øst-Europa		Utvalgte land i Vest-Europa		Resten av Europa		Resten av verden	
	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Rogaland	69,0	15.737	49,5	7.850	18,3	7.475	12,0	21.877
Hordaland	67,0	14.953	41,0	5.762	22,7	5.762	7,0	20.645
Sogn og Fjordane	68,5	3.211	42,1	1.274	24,8	763	3,1	2.800
Møre og Romsdal	67,8	8.759	47,6	2.753	20,5	2.473	4,7	7.086

Analysene ovenfor gir en klar indikasjon på at en studie av innvandring fra de i alt tolv avsenderlandene, vil kunne fange opp vesentlige sider ved arbeidsinnvandringen til Vestlandet, i den forstand at den både fanger opp arbeidsinnvandringen i seg selv, samt annen innvandring som har utspring i slik innvandring. Denne *konklusjonen* forutsetter rett nok at hovedbildet er det samme uansett hvor innvandrere er bosatt på Vestlandet. Om det var slik at fordelingen mellom opprinnelsesland varierte mye mellom Hordaland og Møre og Romsdal, vil det gjøre det vanskeligere å sammenligne ulike regioner.

Våre analyser viser imidlertid at innslaget arbeidsinnvandrere blant innvandrere fra de ulike deler grupperingene av avsenderland varierer lite, i alle fall så lenge vi ser på forholdet mellom de fire fylkene på Vestlandet. Innslaget av arbeidsinnvandrere fra de utvalgte østeuropeiske landene er høyt uavhengig om innvandrerne bor i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane eller i Møre og Romsdal. Det er imidlertid noen variasjoner mellom fylkene når det gjelder de andre avsenderlandene. Innslaget av arbeidsinnvandrere blant de som kommer fra land utenfor Europa, er for eksempel noe høyere blant innvandrere bosatt i Rogaland enn i de som er bosatt i de andre fylkene.

Variasjonene mellom de ulike delene av Vestlandet blir derimot noe større når man ser på enkeltregioner (se tabell 2.2). Stavanger/Sandnes skiller seg ut med høy andel arbeidsinnvandrere blant innvandrere fra land utenfor Europa. Dette handler trolig primært om den posisjonen oljeøkonomien har i regionen. Når Sandøy har tilsvarende høy andel blant ikke-europeiske innvandrere, må man ta høyde for at denne regionen er minst av samtlige regioner i analysen, og hadde til sammen bare 18 innvandrere fra land utenfor Europa. Bergensregionen er også med å trekke opp gjennomsnittet med 9 prosent arbeidsinnvandrere fra områder utenfor Europa, sammen med Eigersund og Norddal/Stranda. Det store bildet er likevel at arbeidsinnvandring fra områder utenfor Europa har avgrenset omfang, noe som selvsagt er påvirket av de statlige reguleringer som gjelder for denne typen innvandring til Norge.

Når det gjelder andelen arbeidsinnvandrere fra de seks utvalgte østeuropeiske landene, er hovedmønsteret tydelig. Arbeidsinnvandrerne utgjør, med ett unntak, flertallet blant innvandrerne fra disse landene i de ulike regionene på Vestlandet. Andelen varierer 76,8 prosent i Vågsøy til 48,7 prosent i Sandøy. Andelen arbeidsinnvandrere fra de utvalgte

landene i avsenderlandene i Vest-Europa varierer fra 54 prosent i Eigersund til 35,7 prosent i Jondal.

Jondal må kommenteres spesielt. Denne regionen skiller seg ut fra de andre regionene ved at andelen innvandrere fra landene som her er kategorisert som "Resten av Europa" er relativt høy, samtidig som innslaget av arbeidsinnvandrere også er høyt blant de som kommer fra disse landene (44,5 prosent). Når våre analyser primært ser på innvandringen fra de tolv utvalgte avsenderlandene, vil man på denne måten få et mindre representativt bilde av arbeidsinnvandringen i Jondal-regionen enn i de andre regionene.

Når det er sagt, kommer et klart flertall av de europeiske arbeidsinnvandrere som er bosatte i Jondal også fra de seks utvalgte avsenderlandene i Øst-Europa og de seks utvalgte avsenderlandene i Vest-Europa. Nærmere bestemt gjelder det 73,4 prosent. For de alle fleste regionene dreier den europeiske arbeidsinnvandringen seg derimot nesten utelukkende om arbeidsinnvandrere fra de tolv utvalgte landene. Med ytterligere to unntak, Odda og Surnadal, kommer 90 prosent eller mer av arbeidsinnvandrerne fra disse landene. Regionene Odda og Surnadal, der henholdsvis 86,8 og 88,6 prosent av innvandrerne fra de tolv utvalgte landene er arbeidsinnvandrerne, er begge blant de regioner der innvandringen er lav sammenlignet med mange av de andre regionene på Vestlandet.

Tabell 2.2. Andel med arbeid som grunn for innvandring, fordelt etter region (ikke-nordiske innvandrere). Prosent av alle innvandrere med tilsvarende landbakgrunn. Innvandrere bosatt på Vestlandet 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Regiontype etter type senter	Andel arbeidsinnvandrere av alle innvandrere							
		Utvalgte land i Øst-Europa		Utvalgte land i Vest-Europa		Resten av Europa		Resten av verden	
		Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N	Prosent	N
Vågsøy	Bygdesenter	76,8	280	41,7	115	23,8	105	2,1	141
Norddal/Stranda	Bygdesenter	74,4	437	50,0	100	12,9	62	9,4	64
Smøla	Små eller ingen	71,3	167	48,6	107	39,6	48	3,1	98
Hyllestad	Små eller ingen	70,8	89	48,0	25	30,0	10	0,0	4
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	70,7	427	46,1	115	18,5	92	5,8	156
Sogndal	Småby	70,7	338	41,2	97	29,5	105	3,5	315
Eigersund	Småby	70,6	483	54,0	211	11,1	270	9,8	610
Haugesund	Mellomstor by	69,2	3803	45,7	1022	13,0	1666	6,4	2800
Stavanger/Sandnes	Storby	69,1	11485	50,0	6524	13,2	8378	16,2	14706
Flora	Småby	68,6	443	43,2	271	16,7	222	3,1	643
Kristiansund	Småby	68,2	891	46,6	414	20,3	400	5,9	954
Ålesund	Mellomstor by	68,1	3288	51,0	875	16,0	1248	7,0	2105
Stryn/Eid	Bygdesenter	68,1	739	39,9	233	19,9	156	1,2	414
Ulstein	Bygdesenter	67,9	1633	45,0	231	13,2	349	3,1	710
Bergen	Storby	67,6	12594	40,8	4766	12,3	7793	9,0	14608
Molde	Mellomstor by	67,4	1814	46,5	767	16,3	655	5,1	1386
Sauda	Bygdesenter	66,7	312	46,9	211	24,8	105	4,8	313
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen	65,8	161	46,1	89	21,1	38	0,0	50
Surnadal	Bygdesenter	65,4	162	46,7	90	12,8	148	2,9	373
Stord	Småby	64,8	901	44,7	349	20,5	346	7,6	955
Førde	Småby	64,4	635	37,3	276	13,7	256	5,1	628
Voss	Småby	63,6	261	36,8	133	14,8	155	5,1	313
Ørsta/Volda	Småby	62,5	285	39,6	134	10,9	221	2,4	536
Jondal	Bygdesenter	60,9	527	35,7	221	44,5	321	2,7	481
Høyanger	Bygdesenter	58,0	119	46,1	102	4,3	69	4,4	135
Odda	Bygdesenter	55,5	299	44,2	129	29,1	117	3,4	294
Sandøy	Små eller ingen	48,7	76	42,4	33	14,3	21	16,7	18

## 2.5 Arbeidsinnvandringens omfang

Det er i praksis vanskelig å slå fast hvor stort omfang arbeidsinnvandringen faktisk har. En viktig del av innledningen til dette kapitlet har vært å klargjøre hvordan man likevel kan danne seg et bilde av arbeidsinnvandringens betydning, basert på den kunnskap statistikk fra registerdata kan gi. Det er argumentert for at den virkningen den europeiske arbeidsinnvandringen har på demografi og tilgang på ny arbeidskraft for Vestlandet, kan studeres gjennom å se på innvandringen fra seks utvalgte østeuropeiske og seks vesteuropeiske land, samt de nordiske landene. De seks østeuropeiske landene er Estland,

Lativa, Litauen, Polen, Slovakia og Romania. I Vest-Europa er de utvalgte landene Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia. Arbeidsinnvandringen fra disse 12 landene svarer for over 90 prosent alle ikke-nordiske arbeidsinnvandrere fra Europa som er bosatt på Vestlandet.

Det er minst to grunner til å basere studien på innvandringen fra utvalgte avsenderland. Den viktigste grunnen er at arbeidsinnvandring handler om mer enn den gruppen som har oppgitt arbeid som grunn for å komme til Norge. Innvandring er ikke bare knyttet til enkeltpersoner. Den nære sammenhengen man ser mellom arbeidsinnvandring og familieinnvandring er således en grunn. Når arbeidsinnvandrere utgjør en vesentlig del av den samlede innvandringen fra et land, vil en vesentlig del av familieinnvandringen fra de samme landene være en direkte følge av arbeidsinnvandring. Å identifisere de avsenderlandene som preger arbeidsinnvandringen er derfor vesentlig. Gjennom den samlede innvandringen fra disse landene vil man kunne fange opp vesentlige sider med tanke på hvordan den store arbeidsinnvandringen til Norge har vært med å prege viktige sider ved samfunnsutviklingen i ulike vestlandssamfunn.

Når dette er sagt, vil man selvsagt kunne ha et enda større presisjonsnivå i slike studier, gitt at man har tilgang til data der man kan kople opplysninger om innvandringsgrunn og data på husholdsnivå. Slike data har ikke vært tilgjengelig for denne studien.

Den andre grunnen er at vi mangler tall om arbeidsinnvandring fra Norden. De nordiske landene er således ikke med i det regnskapet som har gitt grunnlag for plukke ut de 12 europeiske landene som betyr mest for innvandringen til Vestlandet. Dette skyldes utelukkende at innvandrere fra disse landene ikke blir registrert etter innvandringsgrunn når de bosetter seg i Norge. Samtidig vil det være urimelig å holde disse landene utenfor en analyse av arbeidsinnvandringens betydning for Vestlandet, så lenge Norden over lang tid har fungert som et felles arbeidsmarked. Med bakgrunn i dette er også alle de nordiske landene definert som viktige avsenderland av arbeidsinnvandrere. *De nordiske landene er således inkludert i den videre analysen av arbeidsinnvandringens betydning for demografisk utviklingen og rekrutteringen til ulike yrker og næringer på Vestlandet.*

Tallene viser at mer enn hver tredje innvandrer fra ikke-nordiske land bosatt på Vestlandet var arbeidsinnvandrer i 2013. Av disse hadde 37.225 personer bakgrunn fra ett av seks østeuropeiske eller ett av de seks vesteuropeiske avsenderlandene som vi har valgt se spesielt på i denne studien. Det er derimot vanskelig å si noe om hvor stort omfang arbeidsinnvandringen faktisk har, ikke minst fordi tall om de som kommer fra nordiske land er ukjente. Samlet utgjorde innvandrere bosatt på Vestlandet fra landene Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia og Romania, Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania, Italia og de andre nordiske landene 71.794 personer i 2013, eller 51,1 prosent av alle innvandrere.

Det gir seg selv at tallene også omfatter innvandrere som ikke er arbeidsinnvandrere, og heller ikke tilhører et hushold der en eller flere medlemmene er arbeidsinnvandrere. En vesentlig del av denne innvandringen kan likevel etter alt å dømme tilskrives arbeidsinnvandring eller annen innvandring generert av arbeidsinnvandring. Riktignok er dette et regnestykke med flere ukjente. Det er således vanskelig å komme nærmere et svar på hvor stor del av innvandringen til Vestlandet som har sitt utspring i arbeidsinnvandring.

## 2.6 Arbeidsinnvandring som ressurs for demografi og arbeidsmarked

Den arbeidsinnvandringen som har preget utviklingen i Norge og ikke minst på Vestlandet kan forstås i lys av ulike utviklingstrekk, både knyttet til internasjonale, regionale og lokale prosesser. Det er for det første nærliggende å se den som en del av økonomisk motivert migrasjon mellom land med ulik økonomi, ulikt lønnsnivå og ulik etterspørsel etter arbeidskraft.

Videre speiler migrasjonen også demografiske prosesser, ikke minst knyttet til det sterke fertilitetsfallet som de fleste land i større eller mindre grad har tatt del i. For land som Norge har fertilitetsfallet en lang historie, noe som for eksempel påvirker størrelsesforholdet mellom kullene som er på vei ut av arbeidsmarkedet og de som er på vei inn, og dermed påvirker tilgangen på arbeidskraft.

Vestlandet representerer en stor spennvidde av samfunn preget av ulik demografisk utvikling. Enkelte regioner har hatt langvarig og sterk vekst, mens andre har vært preget av demografiske uttynningsprosesser i form av en aldrende befolkning og små barne- og ungdomskull. Resultatene av fertilitetsfallet på slutten av 1960- og begynnelsen av 1970-tallet er mest synlig i områdene som i minst grad er influert av de store og mellomstore byene i landsdelen. Minkende fødselskull kombinert med langvarig og stabil reduksjon av befolkningen som følge av flyttetap i hvert eneste ungdomskull, har redusert potensialet for demografisk vekst i periferien på Vestlandet på samme måte som mange andre steder i distriktene. Tilflytting er med andre ord en forutsetning for vekst.

Slike strukturelle forklaringer blir også knyttet til en pågående globalisering, der internasjonal migrasjon blir sett i lys av at ulike land og ulike samfunn blir knyttet sammen gjennom ulike relasjoner, og at betydningen av de nasjonale landegrensene blir redusert (Castles et al., 2014:31–37).

Flytting kan imidlertid ikke utelukkende forstås i lys av strukturelle forhold. For eksempel kan utvikling av sosiale nettverk i seg selv virke selvforsterkende på flytteprosesser (Castles et al., 2014:37). Arbeidsinnvandring kan være økonomisk motivert, men behøver ikke være det. Motivasjonen fra innvandrernes side vil ofte mer være sammensatt. Tilgangen til arbeid kan for eksempel være en nødvendig forutsetning for flytting, selv om motivasjonen for flyttingene kan være helt andre enn de rent økonomiske.

Migrasjonen vil både kunne påvirkes av og påvirke forhold i de samfunnene migrantene kommer til. Det vil være ulike forhold i mottakerlandene som kan påvirke migrasjonsstrømmene. Steder preget av bedrifter med økonomisk vekst har særlig behov for ny arbeidskraft. Det samme gjelder steder der det lokale rekrutteringsgrunnlaget er svekket av demografiske uttynningsprosesser. En kombinasjon av disse to, noe som ikke minst har vært en aktuell problemstilling for mange små og mer perifert beliggende samfunnene langs kysten i Norge, kan gjøre behovet for å få tilført arbeidskraft utenfra særlig prekært.

En variant av steders og bedrifters rekrutteringsutfordringer, er knyttet til utfordringer med å fylle nøkkelstillinger der det er behov for arbeidskraft med høy utdanning. Mange

bedrifter på Vestlandet var i en slik situasjon i den perioden arbeidsinnvandringen til Vestlandet var på sitt høyeste nivå (Båtevik m. fl., 2013; Båtevik m. fl., 2014). Dette var ikke minst aktuelt i utkantområdene. Noe av bakgrunnen for dette har vært at det norske flyttemønsteret i særlig grad er sentraliserende for den delen av befolkningen som har høy utdanning (Sørli, 2010). Samtidig har man behov for arbeidskraft til å fylle stillinger som krever høy utdanning i distriktene så vel som i mer sentrale områder. Behovet kan både være knyttet til nøkkelstillinger i private bedrifter og ikke minst i forhold til å sikre sentrale velferdstjenester. Sett fra et den enkelte bedrift, kan tilgang på arbeidskraft gjennom innvandring også være en alternativ strategi til utflagging av oppgaver til lavkostland. Økonomiske betraktninger om lettere tilgang til billigere arbeidskraft enn hva som er tilgjengelig på et presset norsk arbeidsmarked, kan også være en motivasjon fra bedriftenes side, selv om norske arbeidsbetingelser skal gjelde for arbeidsinnvandrere på lik linje med arbeidstakere med norsk bakgrunn.

Ønsket om å styrke overlevingsevnen og utviklingspotensialet til små og store lokalsamfunn, kan også være en drivkraft bak arbeidsinnvandring. Mange, og da spesielt lokalsamfunn i distriktene, har hatt rekruttering av nye innbyggere høyt på agendaen. Dette tilflyttingsarbeidet er likevel ofte i sterk grad preget av tiltak for å få tilbake stedets fraflyttede ungdommer. Arbeidsinnvandring har dermed i mange tilfeller ikke vært prioritert i tilflyttingsarbeidet, selv om det finnes eksempler på det motsatte (Båtevik m. fl., 2014; Grimsrud og Båtevik, 2016).

Arbeidsinnvandringen representerer en ressurs på arbeidsmarkedet i den forstand at den tilfører arbeidskraft til bedrifter og regioner som har underskudd på arbeidskraft. Samtidig er det komplisert å vurdere den samlede betydningen av denne innvandringen. Arbeidsinnvandring kan fylle vakanser på arbeidsmarkedet, men kan også føre til at andre grupper blir skjøvet ut av det samme markedet. Arbeidsinnvandrerne kan, for eksempel på grunn av begrensede språkkunnskaper, ha større vansker med å takle omstillinger på det norske arbeidsmarkedet, og dermed i større grad enn andre risikere arbeidsledighet. Dette er forhold som reiser spørsmål langt utover det vi har grunnlag for å si noe om på bakgrunn av vårt datamateriale. Det vi kan si noe om, er hvilken betydning arbeidsinnvandrerne har for arbeidsmarkedet på Vestlandet målt i antall hoder, hvilke deler av arbeidsmarkedet arbeidsinnvandringen tallmessig betyr mest for, regionale variasjoner osv. På samme måte kan man vurdere betydningen for befolkningsutvikling, og alders- og kjønns sammensetning. Også her kan det reises spørsmål om fortregningsmekanismer gjør seg gjeldende, for eksempel i form av at lokal ungdom i større grad enn ellers flytter ut fordi migrantene går inn i arbeid som ungdommene ellers hadde fylt, om innvandringen gjør at annen tilflytting blir redusert osv.

Ressursspørsmålet kan videre relateres til forholdet mellom avsender- og mottakerlandene. Avsenderlandene kan miste kompetent arbeidskraft, oppleve sosiale problemer knytt til at foreldre forlater sine barn for å jobbe et annet sted osv. Avsenderlandene kan også få tilført ressurser gjennom redusert arbeidsledighet, at de som har reist ut tilfører kapital til de gjenværende, at kapital fra arbeid i andre land investeres i ny virksomhet osv. Slike spørsmål ligger utenfor rammene av denne studien.

## 2.7 Arbeidsinnvandring og demografisk utvikling

Flyttinger påvirker demografisk utvikling og struktur, både i de samfunnene flytterne forlater og de samfunnene de kommer til. På denne måten blir innvandring en demografisk ressurs for de samfunnene som rekrutterer innvandrere. Spørsmålet er hvilke demografiske konsekvenser innvandringen, og da i særdeleshet arbeidsinnvandringen, har for Vestlandet som landsdel og for ulike deler av landsdelen.

Innvandring påvirker den demografiske utviklingen, ikke bare gjennom at man opplever tilstrømming av nye mennesker og dermed oppnår befolkningsvekst. Innvandringen påvirker også den demografiske strukturen i de samfunnene de bosetter seg i. Enkelte aldersgrupper er for eksempel mer mobile enn andre, noe som kan påvirke aldersstrukturen i samfunn som opplever stor tilstrømming av innvandrere.

Kjønnsfordeling blant innvandrerne kan også være viktig for mottakersamfunnene. Fra studier av nasjonale flytteprosesser, vet vi for eksempel at unge kvinner bosatte i distriktene, i større grad enn menn forlater stedet der de har vokst opp, uten å vende tilbake. Slike trender har blant annet vært forklart med ønsket om å forlate en landsbygd preget av patriarkalske verdier og et mannsdominert næringsliv til mer åpne bysamfunn, med et mer variert næringsliv med flere muligheter også for kvinner. Ulike reguleringsmekanismer kan ha påvirket slike flyttemønstre; det kan være snakk om eiendomsrett regulert etter kjønn, et kjønnsdelt arbeidsmarked, geografisk fordeling av ulike typer næringer osv.

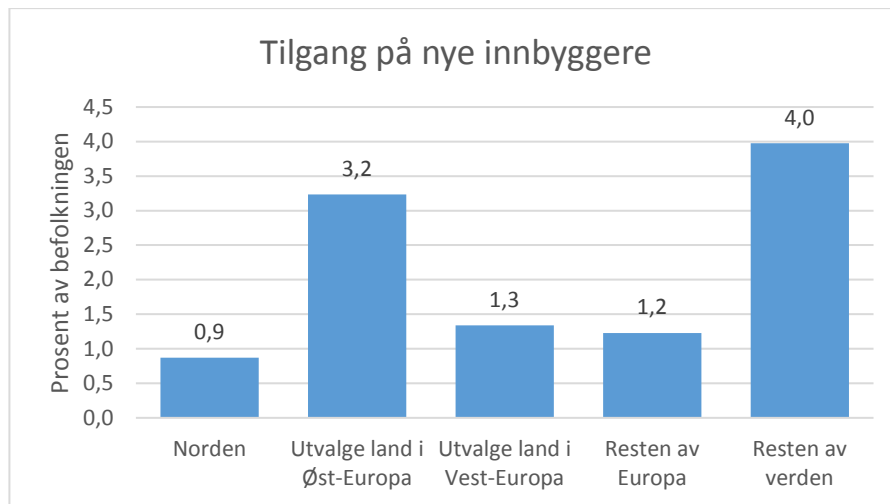
Andre studier viser at kvinnene i høyeste grad også er representert blant internasjonale arbeidsinnvandrere. *Since the nineteenth century, a large proportion of migrant workers have been female* (Castles et al., 2014:61). Kvinnefrigjøringen blir regnet som en viktig drivkraft bak dette. Likeledes er omleggingen av arbeidsmarkedet, med vekst i tjenesteytende næringer, i landene som importerer arbeidsinnvandrere regnet som en viktig faktor. Innvandrerkvinnens inntreden i lavtlønnede yrker er en del av dette bildet.

Uavhengig av hvilke mekanismer som påvirker flyttemønstrene mellom kjønnene, er underskudd på kvinner i etableringsalder en utfordring for den demografiske balansen mange steder i distrikts-Norge, inkludert Vestlandet. Derfor er det særlig grunn til å være oppmerksom på kjønnsbalansen blant innvandrerne som bosetter seg i perifere og semi-perifere områder.

### 2.7.1 Både by og land har fått tilgang på nye innbyggere

Når man stiller spørsmål om hvilken betydning tilflyttere har for samlet befolkning i et område, vil man vanskelig kunne gi et eksakt svar. Man har som nevnt ikke innsikt i hvilken grad nye innbyggere "fortrenger" andre. Når en tilflytter får jobb, kan man gå inn i denne stillingen på bekostning av en som alternativt flytter ut. Vårt utgangspunkt er likevel at arbeidsinnvandringen har tilført arbeidskraft i en periode der etterspørselen etter nye hender ofte var større enn tilgangen.





Figur 2.5. Innvandrernes andel av befolkningen på Vestlandet, fordelt etter opprinnelsesland. Prosent av samla befolkning. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Innvandrerne utgjorde i alt 10,6 av den samlet befolkning på Vestlandet i 2013.<sup>18</sup> Innvandringen fra de landene som står for størstedelen av arbeidsinnvandrere til landsdelen, representerer et tilskudd som til sammen utgjør 5,4 prosent av befolkningen (0,9%+3,2%+1,3% i figur 2.5). Bidraget i form av nye innbyggere fordeler seg dermed relativt likt fra disse avsenderlandene og andre avsenderland. Halvdelen av innvandringens bidrag til befolkningen på Vestlandet kan anslagsvis tilskrives arbeidsinnvandring og innvandring generert gjennom arbeidsinnvandring. Blant “leverandørene” av arbeidsinnvandrere til Vestlandet, er det innvandringen fra de seks utvalgte østeuropeiske som bidrar mest. Samtidig bidrar innvandringen fra de seks utvalgte vesteuropeiske landene med et større tilskudd til befolkningen enn samlet innvandring fra Norden.

Tilgangen på nye innbyggere gjennom innvandring er størst i Rogaland og Hordaland (se tabell 2.3). Forskjellene mellom de to sørligste og de to nordligste fylkene kan i hovedsak tilskrives innvandring fra ikke-europeiske land, der særlig innvandringen til storbyregionene Stavanger og Bergen setter sitt preg på tallene (jf. under). Når det er sagt, har Rogaland i større grad enn de andre fylkene fått styrket egen befolkning gjennom innvandring både fra våre nærmeste naboland, fra de utvalgte avsenderlandene i Øst-Europa, de utvalgte avsenderlandene i Vest-Europa, og innvandring fra resten av Europa. Innvandrerne fra de utvalgte avsenderlandene i Norden, Vest- og Øst-Europa utgjorde 6,3 prosent av befolkningen i Rogaland. I Sogn og Fjordane var tilsvarende andel 4,9 prosent.

<sup>18</sup> Disse tallene inkluderer ikke barn av innvandrere som er født i Norge. Videre har innvandringen bidratt ytterligere til befolkningen på Vestlandet i den etterfølgende perioden, selv om omfanget av arbeidsinnvandringen er noe redusert i etterkant av 2013. I perioden fra 2013 til 2015 har således andelen av innvandrere i befolkningen på Vestlandet holdt frem med å øke. Ved inngangen til 2015 utgjorde innvandrerne 12 prosent befolkningen. Den største delen av denne veksten skyldes innvandring fra europeiske land.

Tabell 2.3. Innvandrernes andel av befolkningen i fylkene på Vestlandet, fordelt etter opprinnelsesland. Prosent av samla befolkning. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Innvandrere etter avsenderland i prosent av samlet folkemengde					
	Norden	Utvalgte land Øst-Europa	Utvalgte land Vest-Europa	Europa ellers	Resten av verden	Alle land
Rogaland	1,1	3,5	1,7	1,7	4,8	12,8
Hordaland	0,8	3,0	1,2	1,1	4,1	10,2
Sogn og Fjordane	0,7	3,0	1,2	0,7	2,6	8,1
Møre og Romsdal	0,7	3,4	1,1	1,0	2,7	8,8
Vestlandet	0,9	3,2	1,3	1,2	4,0	10,6

Variasjonene i det bidraget innvandringen har gitt tilden samlende befolkningen, blir langt tydeligere når man ser på enkeltregioner.<sup>19</sup> Mens innvandrerne fra de utvalgte landene i Øst- og Vest-Europa, inkludert Norden, utgjorde 5,4 prosent av innbyggerne på Vestlandet som helhet, utgjorde de for eksempel 9,5 prosent av befolkningen i Norddal/Stranda. Samtidig er forskjellene store når man rangerer regionene etter hvor stor betydning innvandringen har, målt i prosent av samlet befolkning. I Surnadal-regionen var innvandrerdelen fra de aktuelle landene 1,8 prosent. Både i Surnadal og i Ørsta/Volda betydde innvandrere fra land utenfor Europa mer for innbyggertallet enn innvandringen fra de landene som i størst grad har preget arbeidsinnvandringen til Vestlandet som helhet. Arbeidsinnvandringens betydning varierer altså - alt etter hvilken region det er snakk om (se figur 2.6).

Et påfallende trekk er at flere av de minste regionene, regioner med små senter og liten befolkning, i særlig grad har profittert på innvandring de landene som har "levert" mange arbeidsinnvandrere til landsdelen. Men også andre regioner, ikke minst storbyregionen Stavanger/Sandnes har stort innslag av innvandrere fra de landene som sender mange arbeidsinnvandrere til Norge. Det er således ingen klar sentrum/periferi-dimensjon i rangeringen av regionene.

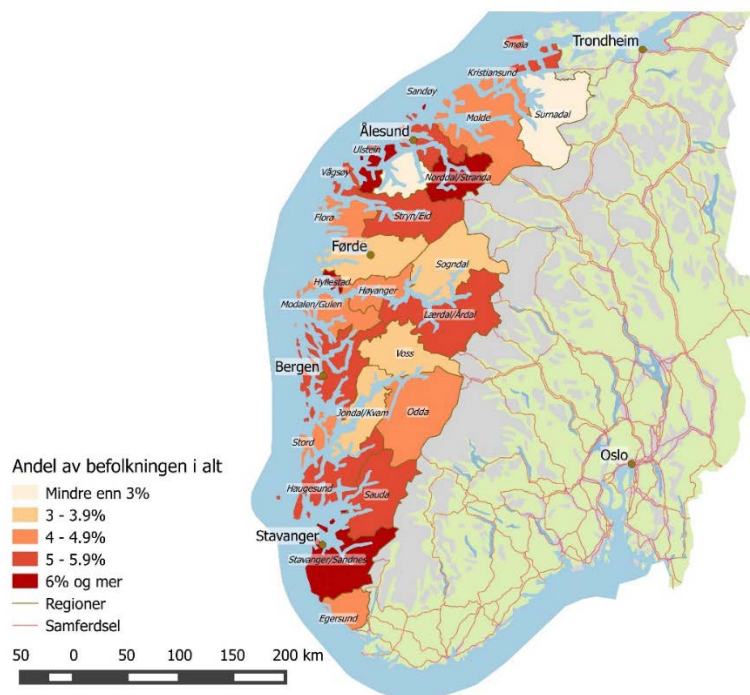
Så lenge det er snakk om regioner der arbeidsinnvandringen utgjør drivkraften bak utviklingen i innvandringen, vil det være naturlig å tenke at etterspørselen etter arbeidskraft er vesentlig for regionens plassering. Uten å ha konkrete tall for etterspørselen etter arbeidskraft, er det nærliggende at etterspørselen etter arbeidskraft innen flere bransjer har vært med å sette tydelige spor. Allmenn kunnskap om utvikling og struktur i næringslivet i de ulike regionene på Vestlandet kan således være en pekepinn om noen av de mekanismene som ligger til grunn for variasjonene.

---

<sup>19</sup> Disse regionene bygger i utgangspunktet på en inndeling av hele Norge i bo- og arbeidsmarkedsregioner (Gundersen og Juvkam 2013). På grunn av omsynet til personvern er noen av de minste regionene i samråd med Statistisk sentralbyrå slått til større enheter. Dette gjelder små regioner med relativt få innvandrere (jf. kapittel 2.2)

Flere av regionene som har mange arbeidsinnvandrere, er preget av oljerelatert industri, maritime og marine næringer. Dette er viktige næringer for Vestlandet som helhet, og spesielt i flere av de regionene som har mange arbeidsinnvandrere. Flere av aktivitetene i disse næringene er også arbeidskraftintensive. Hyllestad, Ulstein, Stavanger/Sandnes og Ålesund er alle eksempler på regioner der en eller flere av disse næringene er sterkt representert. Norddal/Stranda og Stryn/Eid er derimot i mindre grad preget av disse næringene. De to regionene har likevel næringsmessige fellestrekk. I begge disse regionene er det relativt store bedrifter både innen næringsmiddelindustri og reiseliv. Slike næringer er også relativt arbeidsintensive. Mange av regionene som ligger lengre ned på listen, for eksempel flere av småbyregionene, har derimot et næringsliv som i større grad preget av tjenesteytende næringer.

Tallene bekrefter således et inntrykk av at arbeidsinnvandringen har hatt særlig betydning for de delene av Vestlandet der produksjonsnæringene står sterkt (jf. også Båtevik m. fl., 2014). Samtidig illustrerer tallene den store variasjonsbredden det er mellom de regionene der arbeidsinnvandringen har bidratt med mange nye innbyggere, i alle fall når det gjelder størrelse og sentralitet, men trolig også langs flere andre dimensjoner.

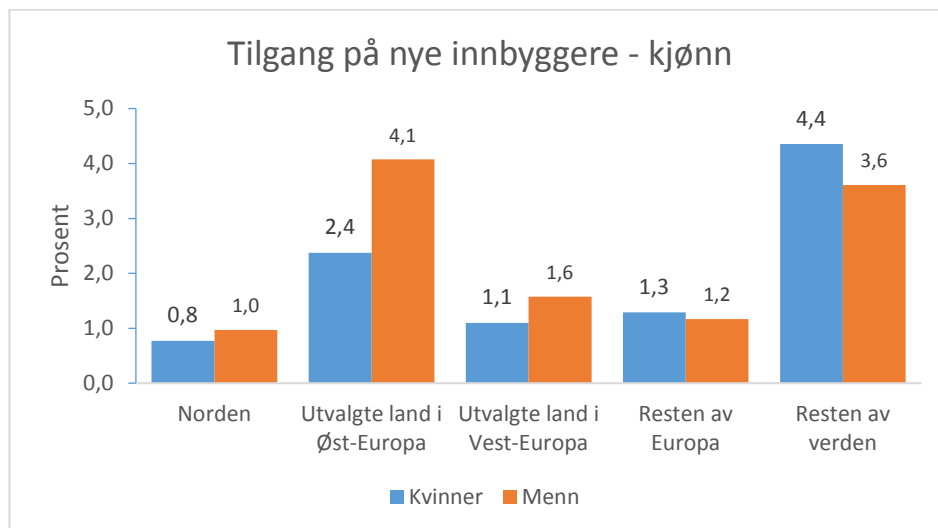


Figur 2.6. Betydningen av innvandringen fra utvalgte europeiske avsenderland for samlet befolkning. Regioner på Vestlandet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kartverket. Kart utarbeidet av Kjersti Straume, Møreforskning.

Når dette er sagt, varierer innslaget i befolkningen av innvandrere fra de utvalgte avsenderlandene, mellom regioner som for eksempel er influert av maritime næringer og oljerelaterte næringer. Stord og Kristiansund ligger for eksempel et stykke nede på listen som rangerer regionene etter innslag av innvandrere fra de utvalgte avsenderlandene i Øst- og Vest-Europa. Både Stord og Kristiansund, “kompenserer” til en viss grad for dette gjennom at de har relativt stort innslag innvandrere i befolkningen fra land utenfor regionen. Det samme gjelder også regioner som Flora og Egersund. Om dette er uttrykk for at personer med en annen innvandrerbakgrunn enn arbeidsinnvandrere har bidratt til å fylle de tilsvarende “hull” på arbeidsmarkedet i de aktuelle regionene, kan man selvsagt bare spekulere i.<sup>20</sup>

## 2.7.2 Arbeidsinnvandring påvirker kjønnsbalansen

Mange deler distrikts-Norge har underskudd på kvinner i familieetableringsalder. Dette gjelder også deler av Vestlandet. Nedenfor viser vi hvordan innvandringen påvirker kjønnsbalansen.



Figur 2.7. Innvandrernes andel av befolkningen på Vestlandet, fordelt etter kjønn og opprinnelsesland. Prosent av alle kvinner og alle menn. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

<sup>20</sup> I kapittel 2.4 ble det påpekt at Jondal skilte seg fra de andre regionene ved å relativt mange arbeidsinnvandrere fra andre land enn de vi identifiserte som de største avsenderlandene av arbeidsinnvandrere til Vestlandet. I og med at figur 2.6 skal gi et bilde av arbeidsinnvandringen betydningen for befolkningen i ulike regioner, er plasseringen av Jondal noe misvisende. Når det er sagt, ville Jondal bli plassert som nummer 13 på listen selv om vi inkluderer innvandrerne fra alle europeiske land. På bakgrunn av dette er det nærliggende å konkludere med at plasseringen av Jondal er noe, og ikke veldig misvisende med tanke på at tabellen skal fungere som indikasjon på betydningen arbeidsinnvandringen har.

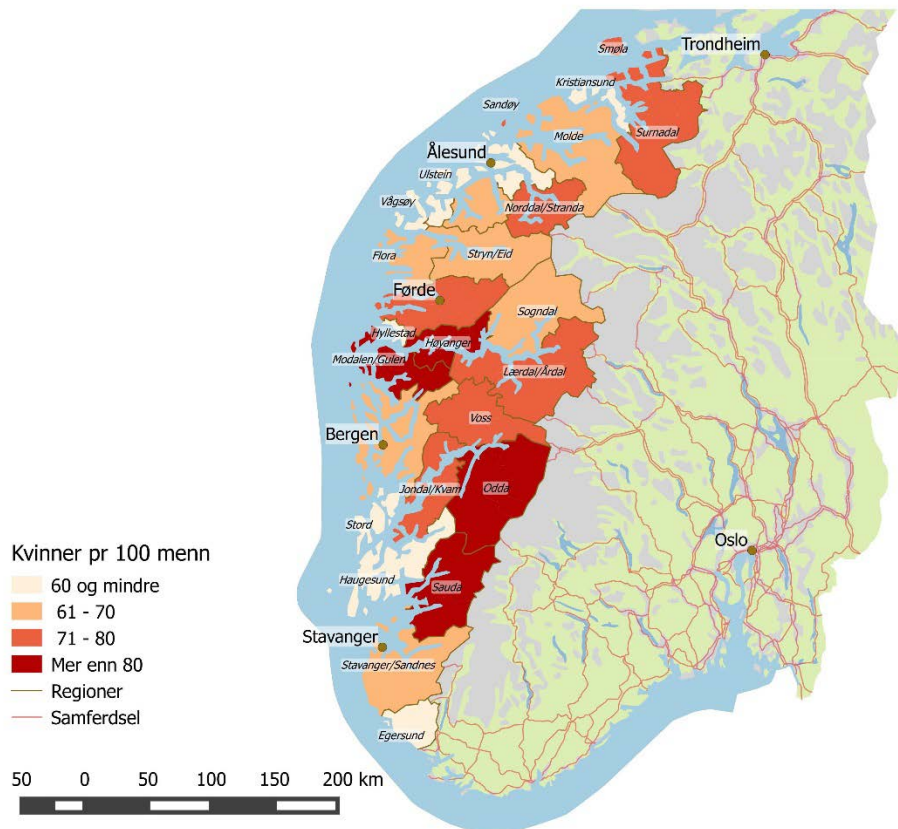
Innvandringens bidrag til kjønnsbalansen er i stor grad preget av hvilke avsenderland det er snakk om. Kvinnene er i flertall blant innvandrere fra de landene som i minst grad bidrar til arbeidsinnvandring. For de avsenderlandene som er de største "eksportørene" av arbeidsinnvandrere til Vestlandet, er det motsatt. Samtidig er det også tydelige forskjeller mellom disse landene. Det siste er illustrert med klare forskjeller mellom avsenderlandene i Øst- og Vest-Europa i tabell 2.4.

Tabell 2.4. Innvandrernes andel av befolkningen i de fire fylkene på Vestlandet, fordelt etter kjønn og opprinnelsesland. Prosent av alle kvinner og alle menn. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

		Kvinner og menn blant innvandrere etter avsenderland i prosent av kvinner og menn bosatt i fylkene					
		Norden	Utvalgte land i Øst-Europa	Utvalgte land i Vest-Europa	Europa elles	Resten av verden	Alle land
Rogaland	Kvinner	1,0	2,6	1,3	1,7	5,2	11,8
	Menn	1,3	4,3	2,1	1,6	4,5	13,8
Hordaland	Kvinner	0,7	2,2	1,0	1,1	4,4	9,5
	Menn	0,8	3,8	1,3	1,1	3,9	10,8
Sogn og Fjordane	Kvinner	0,7	2,2	1,1	0,7	3,0	7,8
	Menn	0,8	3,7	1,2	0,7	2,2	8,5
Møre og Romsdal	Kvinner	0,6	2,4	0,9	1,1	3,3	8,2
	Menn	0,8	4,3	1,2	0,9	2,2	9,4

Hovedmønsteret er at arbeidsinnvandringen bidrar til et mannsoverskudd på Vestlandet. Selv om dette i sterkeste grad kommer til uttrykk gjennom den innvandringen som har opphav i landene i Øst-Europa, gjelder det også avsenderlandene i Vest-Europa.

Mønsteret er det samme i alle de fire vestlandfylkene. Det som bidrar til å skape den aller største ubalansen i kjønnsfordelingen er arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa til Møre og Romsdal. Ellers registrer vi at selv om annen innvandring medvirker til å oppveie for skjevhetene, er det et samlet underskudd på kvinnelige innvandrere i alle fylkene.



Figur 2.8. Kvinner per 100 menn blant innvandrere fra utvalgte europeiske avsenderland. Regioner på Vestlandet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kartverket. Kart utarbeidet av Kjersti Straume, Møreforskning.

Også på regionnivå bidrar arbeidsinnvandringen betydelig mer til å øke innslaget av menn enn av kvinner (se tabell 7.2 i vedlegg). Det gjelder samtlige regioner vi har studert. Skjevheten er ofte minst i de regionene der arbeidsinnvandring har et moderat eller lite omfang. Odda og Voss er et eksempel på det. I Hyllestad finner vi det eneste eksempelet på at innvandring har bidratt mer til å øke kvinneandelen i befolkningen enn mannandelen, og dette unntaket er avgrenset til å gjelde innvandrere fra Norden. All annen innvandring til Hyllestad har bidratt til å styrke den fra før høye andelen menn.

Hovedbildet er altså at det er et underskudd på kvinnelige innvandrere, i alle fall så lenge vi ser på innvandringen fra de landene som står for den vesentlige delen av arbeidsinnvandringen til Vestlandet.

Dette bildet er mer tydelig i noen regioner enn i andre (se figur 2.8). I Ulstein er skjevheten ekstrem, med bare 45 kvinnelige innvandrere fra de utvalgte avsenderlandene per 100 menn. Hyllestad har 52 kvinner per 100 menn og Eigersund har 51. Skjevfordelingen er ikke utelukkende knyttet til mindre steder og det man kan kalle perifere eller semi-perifere regioner. Både i Stavanger/Sandnes-regionen og i

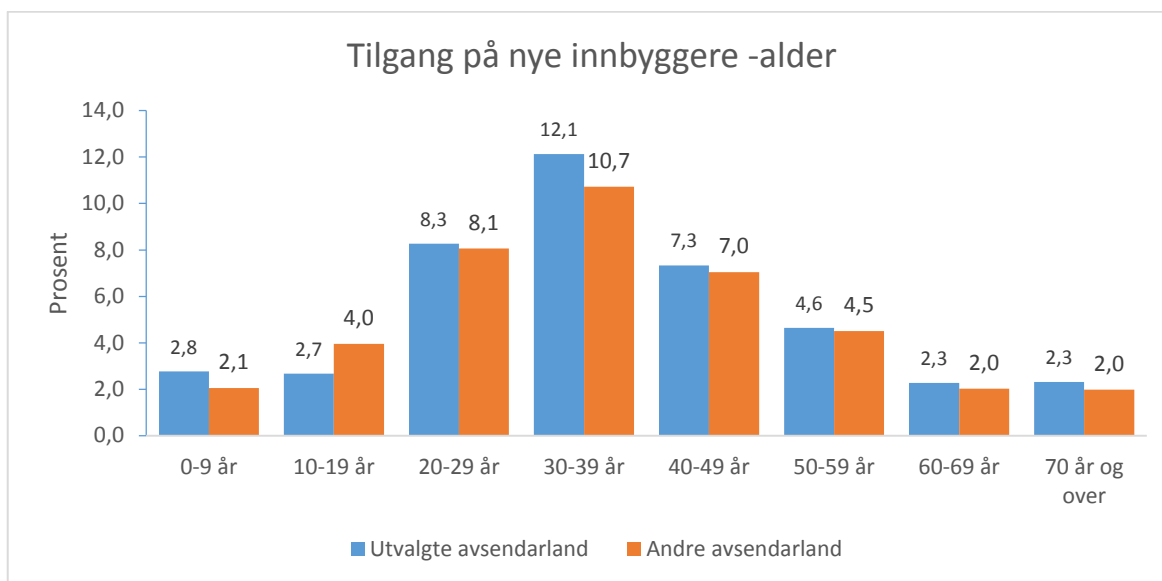
Bergensregionen utgjør det kvinnelige tilskuddet til befolkningen vesentlig mindre enn det mannlige. Haugesund-regionen er heller ikke noe unntak. Om vi også for Haugesund-regionen ser på den faktiske fordeling mellom kvinner og menn fra de aktuelle avsenderlandene, er det 54 kvinner blant innvandrerne per 100 menn.

Arbeidsinnvandringen påvirker kjønnsbalansen på en måte som kan være spesielt utfordrende for de minste og mest perifere regionene. Dette er områder som i utgangspunktet ofte er preget av mannsoverskudd. Videre er det interessant å vurdere den utviklingen man har sett til nå, opp mot diskusjonene tidligere i kapitlet. Er det for eksempel slik at man i etterkant av en periode sterkt preget av arbeidsinnvandring, får en bølge med familieinnvandring? I så fall kan man tenke seg at kjønnsbalansen kan bedres på sikt.

### 2.7.3 Arbeidsinnvandring og aldersstruktur

Flyttetilbøyeligheten i befolkningen er aldersavhengig. Det gjelder også internasjonal migrasjon, ikke minst arbeidsmigrasjon.

Innvandrerbefolkningen på Vestlandet bidrar særlig til en styrking av den delen av befolkningen som kan kalles unge voksne. Alderssammensetning på innvandrerne er langt på vei den samme, enten innvandrerne har opprinnelse de landene som primært sender arbeidsinnvandrere og deres familier til Norge, eller andre avsenderland.



Figur 2.9. Innvandrernes andel av befolkningen på Vestlandet, fordelt etter alder og opprinnelsesland. Prosent av alle i aldersgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Innvandringen setter sterkest spor etter seg i aldersgruppen 30-39 år. Hele 12,1 prosent av alle innbyggere i denne aldersgruppen har bakgrunn fra de landene som er de største

eksportørene av arbeidsinnvandrere til Vestlandet. I tillegg utgjør innvandrere med bakgrunn fra andre avsenderland 10,7 prosent av befolkningen i denne aldersgruppen. Ut over dette viser innvandringen tydeligst igjen for aldersgruppene 20-29 år og 40-49 år. Det er også en del innvandrerfamilier som kommer til landet med barn. Innslaget av innvandrerbarn er likevel relativt lite i forhold til barnebefolkningen på Vestlandet.<sup>21</sup>

Alderssammensetningen i innvandrerbefolkningen er nettoresultat av langvarig migrasjon, der noen av innvandrerne har kommet til Norge og til Vestlandet for lenge siden. Dette illustrerer at tallene også omfatter innvandrere som bosatte seg på Vestlandet før den store veksten i innvandringen i etterkant av Schengen-avtalen.

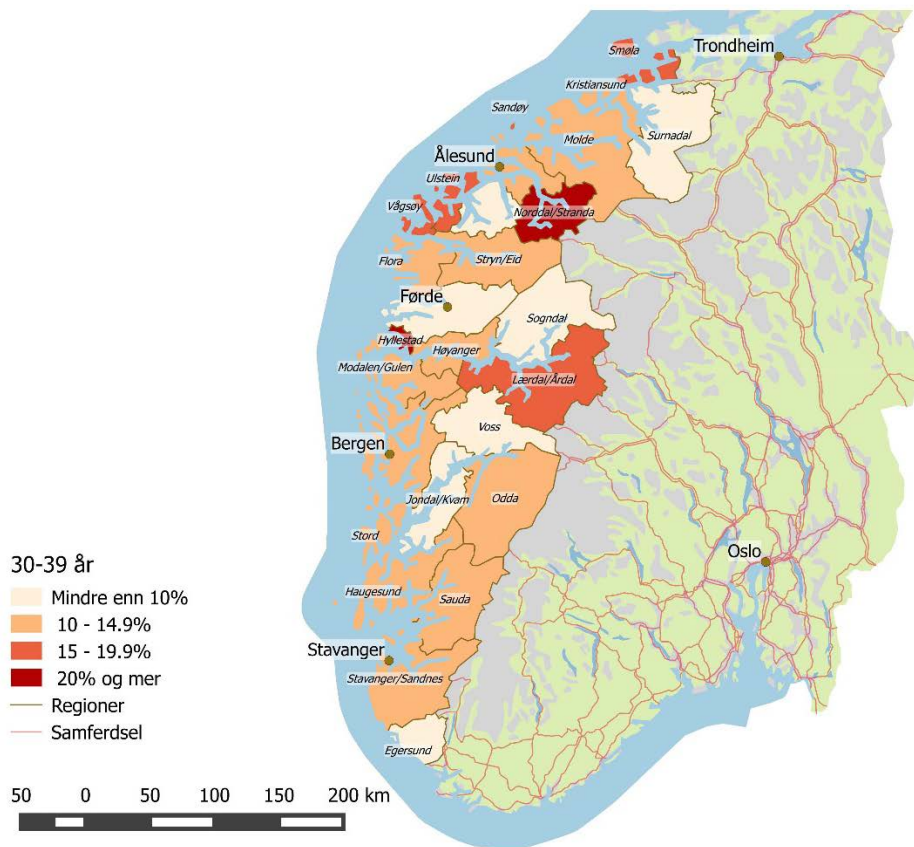
Tabell 2.5. Innvandrernes andel av befolkningen i fylkene på Vestlandet, fordelt etter alder og opprinnelsesland. Prosent av alle i aldersgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

		Aldersgrupper					
		0-19 år	20-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60 år og over
Rogaland	Utvalgte avsenderland	3,0	8,9	13,0	8,5	6,0	2,5
	Andre avsenderland	3,5	9,8	12,8	8,5	5,7	1,4
Hordaland	Utvalgte avsenderland	2,3	7,6	11,0	6,3	3,9	1,0
	Andre avsenderland	2,9	7,7	10,6	7,3	4,7	1,1
Sogn og Fjordane	Utvalgte avsenderland	3,0	7,7	12,0	7,1	4,2	0,8
	Andre avsenderland	2,7	5,6	7,1	4,3	2,7	0,5
Møre og Romsdal	Utvalgte avsenderland	2,8	8,6	12,7	7,3	3,9	0,9
	Andre avsenderland	2,6	6,3	8,0	5,1	3,0	0,5

Heller ikke når det gjelder aldersfordelingen, er det store forskjeller mellom fylkene med hensyn til hvor tydelig sporene av innvandringen er for befolkningen sett under ett. De viktigste forskjellene, i alle fall så lenge man holder seg til innvandringen fra de utvalgte europeiske avsenderlandene, vises i forskjellen mellom Rogaland på den ene siden og de tre øvrige fylkene på den andre. Innvandrere fra disse avsenderlandene utgjør en større andel av befolkningen i Rogaland enn i de andre fylkene, uavhengig av aldersgruppe. Her kan det være verdt å merke seg forskjellene for aldersgruppene 50 år og over. At innslaget av arbeidsinnvandrere i disse aldersgruppene er relativt høyt i Rogaland, er trolig uttrykk for at arbeidsinnvandringen har en lengre historie her enn for delen av Vestlandet, ikke minst med utgangspunkt i den rollen Rogaland har spilt som pionerfylke for oljenæringen.

<sup>21</sup> Tallene over innvandrerbarn omfatter utelukkende barn født i utlandet, med to utenlandske foreldre. Innvandrerbarn født i Norge er således ikke med i disse tallene.





Figur 2.10. Betydningen av innvandringen fra utvalgte europeiske avsenderland for tilgang på personer i aldersgruppene 30-39 år. Regioner på Vestlandet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kartverket. Kart utarbeidet av Kjersti Straume, Møreforskning.

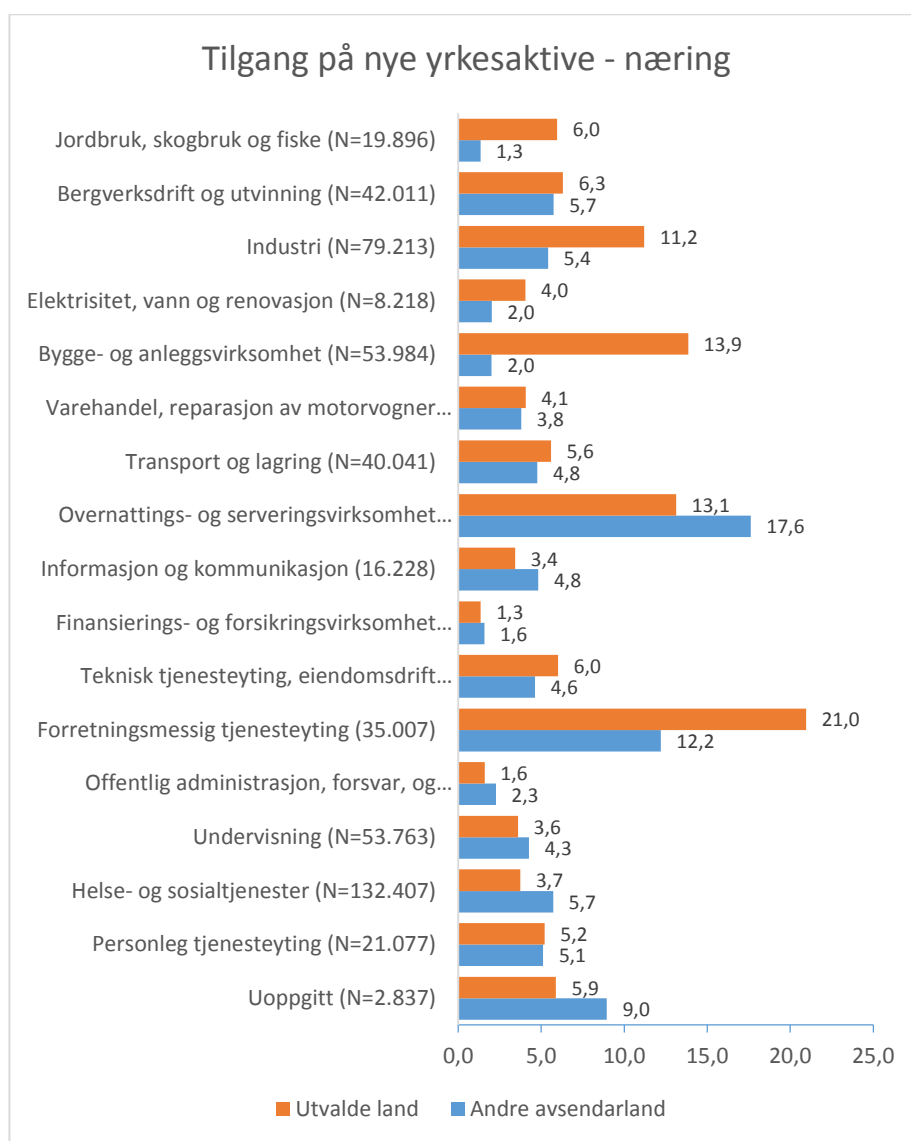
Det er for aldersgruppen 30-39 år innvandringen bidrar mest til den samlede befolkningen på Vestlandet. Dette gjelder ikke minst innvandringen fra de landene som er de største eksportørene av arbeidsinnvandrere til landsdelen. De regionale forskjellene i dette bidraget er likevel store (se figur 2.10). Også her er det en noen av de minste og typiske rurale regioner som skiller seg ut. I Hyllestad utgjorde innvandrerne fra de utvalgte europeiske avsenderlandene hele 34 prosent befolkningen i aldersgruppen 30-39 år i 2013. I Norddal/Stranda var hver fjerde innbygger i aldersgruppene fra ett av disse avsenderlandene. Også de neste regionene på listen hører med til det man kan kalle perifere eller semi-perifere regioner på Vestlandet. Samtidig finner man andre små og relativt perifere regioner nederst på listen. I Surnadal-regionen utgjør innvandrerne fra de aktuelle europeiske landene 4,2 prosent av befolkningen i alderen 30-39 år.

Av de mest folkerike regionene ligger Stavanger/Sandnes høyest på listen. I denne regionen utgjør innvandrerne fra de aktuelle landene 13,5 prosent av samlet befolkning i aldersgruppen. Stavanger/Sandes er således, sammen med Ålesund og Haugesund, blant de regionene som medvirker til å dra gjennomsnittet opp for landsdelen.

## 2.8 Arbeidsinnvandringens betydning for ulike næringer

### 2.8.1 Høy sysselsettingsgrad

Innvandringens, og ikke minst arbeidsinnvandringens, bidrag til sysselsetting i regionen er vesentlig i vurderingen av hvilken betydning den har som ressurs for landsdelen. Sysselsettingsgraden er høy, ikke minst i de gruppene som kommer fra de landene som representerer de store avsenderne av arbeidsinnvandrere til Vestlandet. Blant innvandrere bosatt på Vestlandet, med opprinnelse fra et av de andre nordiske landene var sysselsettingen 77,2 prosent. Tilsvarende var andelen 77 prosent for innvandrere fra de seks utvalgte avsenderlandene i Øst-Europa, 72,9 prosent for innvandrere fra de seks utvalgte avsenderlandene i Vest-Europa, 68,5 prosent blant innvandrere fra resten av Europa og 57 prosent for innvandrere med ikke-europeisk bakgrunn.



Figur 2.11. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter næring og opprinnelsesland. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

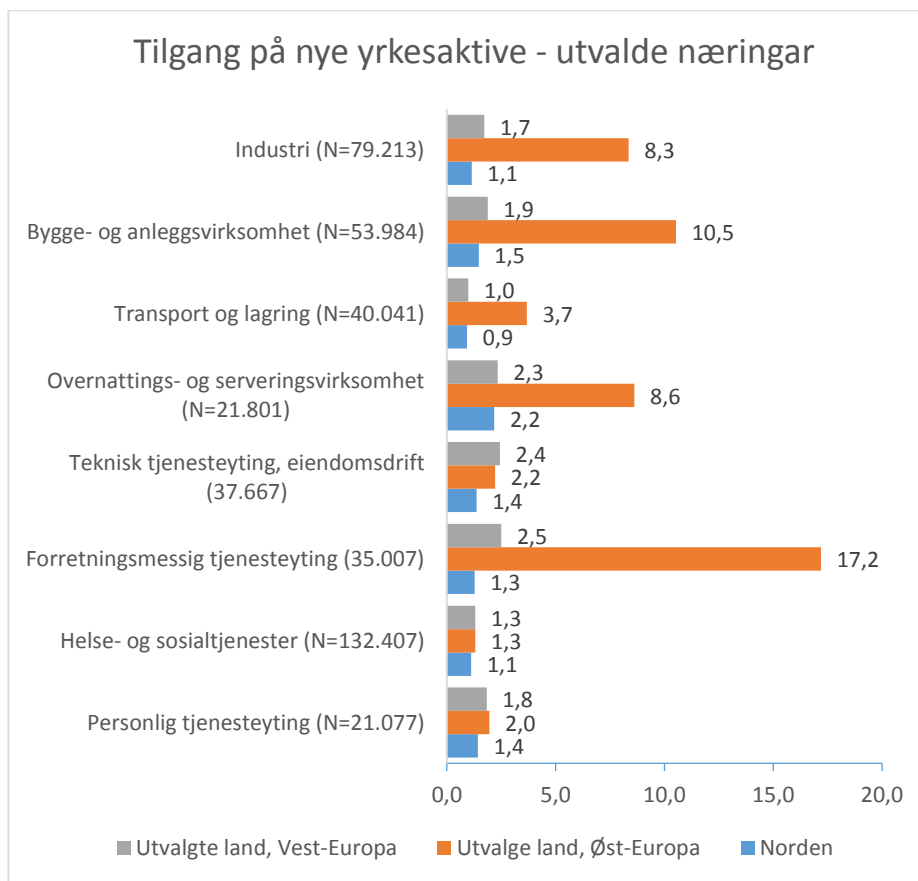
## 2.8.2 Størst bidrag til bygg- og anleggsvirksomhet, hotell og restaurant og industrinæringer

Innvandrerne bidrar til sysselsettingen i ulike næringer på Vestlandet. Innslaget av innvandrere varierer likevel en god del fra næring til næring. Innslaget av innvandrerne i de ulike næringene er til dels sterkt influert av hvor i verden innvandrerne kommer fra. Innvandrerne fra de utvalgte europeiske landene er sterkest representert i næringene forretningsmessig tjenesteyting, bygge- og anleggsvirksomhet, overnattingsvirksomhet og industri. Det høye innslaget av innvandrere fra disse landene i forretningsmessig tjenesteyting, henger sammen med at dette i stor grad er personer som arbeider for bemanningsfirma. I realiteten vil man finne mange av disse innvandrerne i firma som leier ut arbeidskraft til bygg og anleggsnæringen, industrien og andre næringer.<sup>22</sup>

Sammenlignet med annen innvandring, er den europeiske arbeidsinnvandringen i større grad en særlig viktig leverandør av arbeidskraft til bygge- og anleggsvirksomhet, industrien og primærnæringene. I tillegg til den fordelingen figur 2.11 viser, kommer også de som er knyttet til disse næringene gjennom bemanningsbransjen. Samtidig er det også flere likhetstrekk mellom næringstilknytningen blant innvandrerne som kommer fra de utvalgte europeiske landene og innvandrere fra andre land. Begge gruppene gir for eksempel et stort bidrag til sysselsettingen i overnattings- og serveringsbransjen.

---

<sup>22</sup> Bemanningsfirma rekrutterer selvsagt arbeidskraft som arbeider i ulike næringer. Basert på nasjonale tall fra NHO arbeidet 27,3 prosent av de som er sysselsatte i bemanningsbransjen i bygg og anlegg og 9,6 prosent i industri/produksjon i 2014. Andre store avtagere av slik arbeidskraft er lager/logistikk/transport (13,5 prosent) og kontor/administrasjon (10,9 prosent). Disse tallene inkluderer hele bransjen, det vil si både arbeidstakere med norsk og utenlandsk bakgrunn. Kilde: *Bemanningsbarometeret 2. kvartal 2015*. NHO Service. <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Dokumenter%20Bemanningbransjen/Bemanningsbarometer%202015.pdf>



Figur 2.12. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter næring og opprinnelsesland. Utvalgte europeiske avsenderland. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Videre er det store forskjeller etter hvor i Europa innvandrerne kommer fra (se figur 2.12). Dette kommer ikke bare av at innvandrerne fra de utvalgte landene i Øst-Europa er i flertall blant europeiske innvandrere. Det er også uttrykk for at en relativt høy andel av innvandrere med østeuropeisk bakgrunn er rekruttert inn i næringer som bygge- og anleggsvirksomhet, overnattings- og serveringsvirksomhet og i industrien. For en del andre næringer, som helse- og sosialtjenester er den relative betydningen for rekruttering gjennom innvandringen fra Øst-Europa omtrent like stor som innvandringen fra Norden og de utvalgte vesteuropeiske landene.

Tabell 2.6. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter næring. Utvalgte avsenderland samlet. Prosent av alle i personer i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Rogaland		Hordaland		Sogn og Fjordane		Møre og Romsdal	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Jordbruk, skogbruk og fiske	9,4	6.232	4,6	4585	3,7	3544	4,7	5535
Bergverksdrift og utvinning	7,9	25.592	4,1	11877	4,8	1348	2,3	3194
Industri	11,1	25.081	9,2	25763	13,7	7158	12,9	21211
Elektrisitet, vatn og renovasjon	5,6	2.109	3,6	3323	3,4	1126	3,4	1660
Bygge- og anleggsvirksomhet	14,8	18.865	13,8	19980	8,7	4845	14,6	10294
Varehandel, reparasjon av motorvogner	4,5	30.624	4,0	32625	3,7	6544	3,6	17774
Transport og lagring	8,8	11.714	4,7	15175	3,5	3503	3,8	9649
Overnattings- og serveringsvirksomhet	14,1	8.282	12,2	8390	14,2	1666	12,4	3463
Informasjon og kommunikasjon	4,9	6.350	2,6	7098	2,6	765	1,9	2015
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	5,7	2.850	4,8	5716	3,3	646	3,7	1797
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7,0	13.982	4,3	15755	2,3	2001	3,1	5929
Forretningsmessig tjenesteyting	22,7	14.018	20,0	13612	19,7	1913	19,3	5464
Offentlig administrasjon, forsvar, og sosialforsikring	2,1	9.718	1,3	13188	1,9	3102	1,3	5726
Undervisning	3,4	16.993	4,4	21947	3,3	4826	2,5	9997
Helse- og sosialtjenester	4,4	42.022	3,3	51459	3,9	12142	3,4	26784
Personlig tjenesteyting	6,2	7.259	4,3	8672	5,5	1525	5,3	3621
Uoppgitt	7,2	984	5,6	1010	3,0	236	5,3	607
I alt	8,1	42.675	6,2	260175	6,1	56890	6,6	134720

### 2.8.3 Regionale variasjoner

I og med at Rogaland er det fylket som i størst grad har rekruttert innvandrere fra de utvalgte avsenderlandene, er den relative betydningen av denne innvandringen også større i Rogaland enn i de andre fylkene for mange næringer. Ellers er det ikke store forskjeller når det gjelder fordelingen på de ulike næringene mellom fylkene (se tabell 2.6). Den relative betydningen av innvandringen for industrinæringen er likevel større i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal enn i de to andre fylkene. Innslaget av innvandrere i bygge- og anleggsbransjen nesten like stort i Møre og Romsdal som i Rogaland, mens det er noe mindre i Sogn og Fjordane. Om man ser bort fra forretningsmessig tjenesteyting, er det overnattings- og serveringsvirksomheten som i størst grad rekrutterer arbeidskraft gjennom arbeidsinnvandringen i Sogn og Fjordane.

Regionale variasjoner i hvilke næringer innvandrerne rekrutteres inn i, henger sammen med regionenes næringsstruktur og behov for arbeidskraft. Den relative betydningen av arbeidsinnvandringen i ulike bransjer vil dermed variere fra region til region. Det er interessant å merke seg at en del regioner har stor bredde i rekrutteringen, altså at

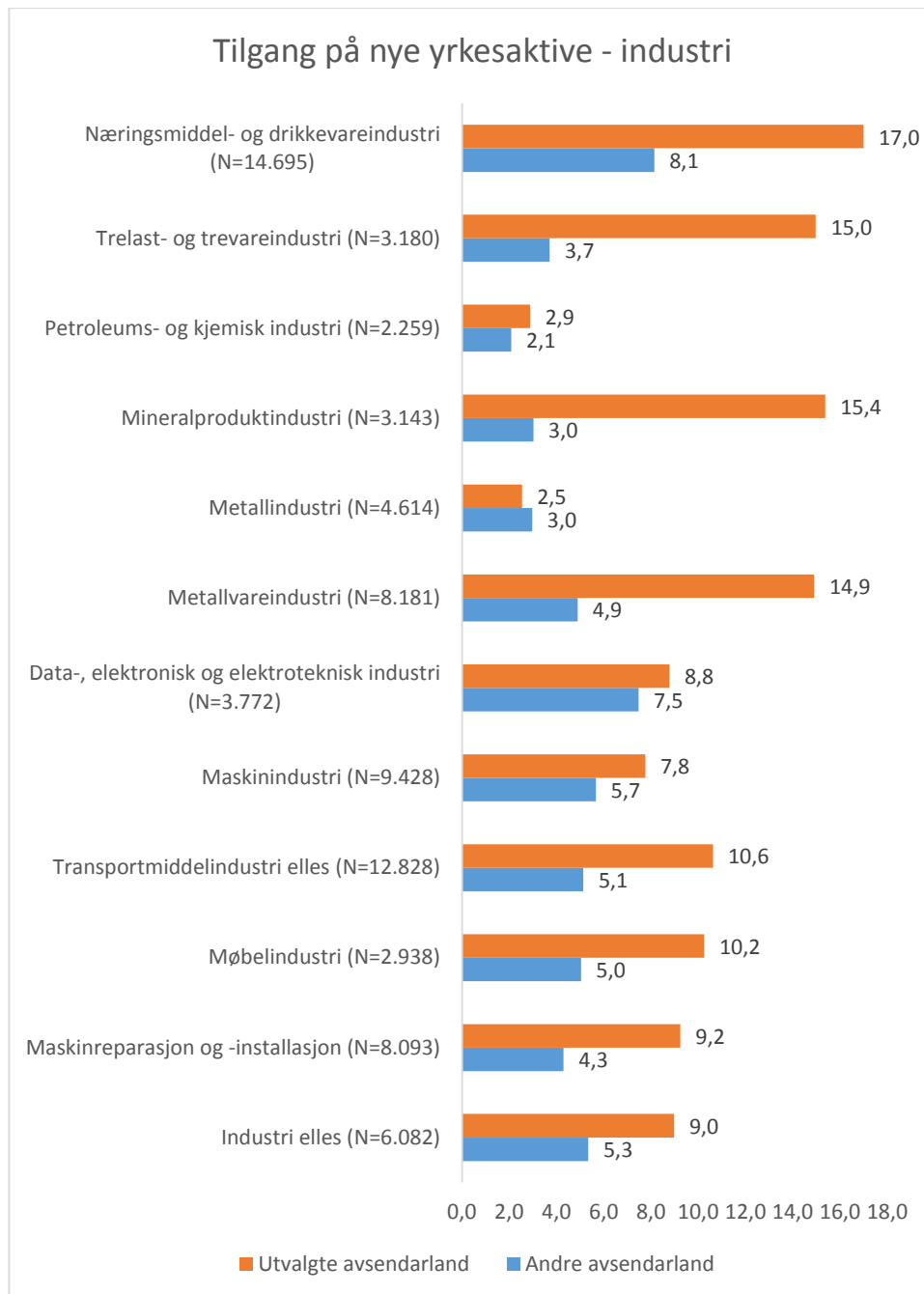
arbeidsinnvandrere utgjør et relativt stort innslag i mange næringer. At Stavanger/Sandnes er en slik region, er kanskje ikke så overraskende. At flere små og mindre sentrale regioner er i samme kategori, er derimot mer interessant.

Bredden i rekrutteringen kan illustreres gjennom å se på betydningen av arbeidsinnvandringen fordelt på region og næring (se tabell 7.5-7.8 i vedlegg). Arbeidsinnvandringas betydning i hver region er registrert næringsgruppe for næringsgruppe. Videre er regionene rangert på grunnlag av hvor mye arbeidsinnvandringen betyr for den aktuelle næringen. I tabellene er bare den fjerdedelen (kvartilen) av regionene der arbeidsinnvandringen betyr mest for de enkelte næringsgruppene inkludert.

Når noen regioner er gjengangere blant de som er å finne i den øverste kvartilen, er dette uttrykk for at bredden i rekrutteringen gjennom innvandring til forskjellige næringsgrupper er stor i disse regionene. Det interessante i dette bildet er at det både er sentrale befolkningstygdepunkt og mindre sentrale regioner med relativt få innbyggere som dominerer blant regionene i øverste kvartil. Nordal/Stranda er således representert blant regionene på øverste kvartil i hele 11 av i alt 16 næringsgrupper, mens Stavanger/Sandnes er representert 10 ganger. Av de fire neste på listen, tilhører tre bo- og arbeidsregioner som har som kjennetegn av at de har små eller ingen senter, mens kommunene i en av disse regionene er sentrert rundt det man i norsk sammenheng kaller en mellomstor by. Disse er regionene Sandøy (for 8 næringer), Haugesund og Hyllestad (begge 7 næringer) og Smøla (6 næringer).

#### **2.8.4 Nærmere om industrinæringene**

Industrien er blant de store næringsgruppene som har fått tilført mye ny arbeidskraft gjennom arbeidsinnvandring (se figur 2.13). Arbeidsinnvandringen har også hatt langt større betydning for tilgangen på arbeidskraft for de fleste delene av industrien enn annen innvandring. Næringsmiddel- og drikkevareindustrien er viktig her. For det første er det for denne delen av industrien at arbeidsinnvandrerne utgjør størst innslag i arbeidstokken (17 prosent av arbeidstokken i 2013). Samtidig er dette den industrien som er størst på Vestlandet, målt i antall arbeidsplasser. Som en kommentar litt på siden av sammenhengen her, er dette også en næring som har vært mindre berørt av de vanskelige økonomiske tidene de siste årene. Arbeidsinnvandrere er således sterkt representert i andre næringer enn de siste års "krisenæringer".



Figur 2.13. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter ulike industrinæringer. Utvalgte avsenderland samlet. Prosent av alle personer i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Ut over dette, er innslaget av arbeidsinnvandrere sterkt i de fleste deler av industrien med unntak av petroleums- og kjemisk industri og metallindustrien. Samtidig fanger ikke disse tallene de som har arbeid inn mot industrien, men som har et bemanningsbyrå som arbeidsgiver. Basert på mer allmenn kjennskap til noen av regionene, er det grunn til å tro at transportmiddelindustrien, som inkluderer skipsverftene, har hatt et stort innslag av arbeidere leid inn gjennom bemanningsbyråer. Ved Ulstein verft varierer for eksempel

arbeidsstokken fra 3-400 arbeidere i mindre intensive perioder til 5-600 produksjonsarbeidere i intensive perioder (Giskeødegård, 2015:25-26).<sup>23</sup> Hele 56 prosent av arbeidskraften er da leid inn gjennom andre firma, mens resten består av egne ansatte.

Tabell 2.7. Yrkesaktive innvandrere bosatt i fylkene på Vestlandet, fordelt etter utvalgte næringer. Utvalgte avsenderland samlet. Prosent av alle personer i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Rogaland		Hordaland		Sogn og Fjordane		Møre og Romsdal	
	Inn- vandrere fra utvalgte avsender- land	N	Inn- vandrere fra utvalgte avsender- land	N	Inn- vandrere fra utvalgte avsender- land	N	Inn- vandrere fra utvalgte avsender- land	N
Næringsmiddel- og drikkevareindustri	14,0	4.910	15,7	4.136	20,6	1.942	20,5	3.707
Trelast- og trevareindustri	13,5	1.218	17,5	785	16,4	573	13,4	604
Petroleums- og kjemisk industri	4,7	215	1,4	1.049	4,2	406	3,9	589
Mineralproduktindustri	16,1	1.390	18,3	796	9,6	271	12,7	686
Metallindustri	2,7	1.363	2,2	1.341	2,1	941	3,1	969
Metallvareindustri	14,0	2.819	16,2	2.297	14,3	642	14,9	2.423
Data-, elektronisk og elektroteknisk industri	9,8	1.261	8,2	1.557	13,6	59	8,2	895
Maskinindustri	9,1	2.929	7,2	3.309	12,4	209	6,7	2.981
Transportmiddel- industri ellers	9,6	4.551	6,2	4.586	16,8	464	17,4	3.227
Møbelindustri	8,4	238	15,4	214	9,8	214	10,0	2.272
Maskinreparasjon og - installasjon	10,0	2.359	5,2	3.694	12,4	772	17,6	1.268
Industri ellers	10,6	1.828	7,3	1.999	15,9	665	6,4	1.590
Industri i alt	11,1	25.081	9,2	25.763	13,7	7.158	12,9	21.211

Innslaget av arbeidsinnvandrere i næringsmiddel- og drikkevareindustrien er relativt stort i alle fylkene. Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal skiller seg likevel ut gjennom at mer enn hver femte sysselsatt i disse næringene har bakgrunn fra ett av de utvalgte europeiske avsenderlandene. Arbeidsinnvandringen har elles relativt størst betydning for maskinreparasjon og -installasjonsindustrien og transportmiddelindustrien i Møre og Romsdal, transportmiddelindustrien og trelast- og trevareindustrien i Sogn og Fjordane. Disse to fylkene er dessuten preget av et relativt høyt innslag arbeidsinnvandrere i flere av de aktuelle industrigrenene sammenlignet med de to andre fylkene. Både i Hordaland

<sup>23</sup> Basert på opplysninger i 2014.



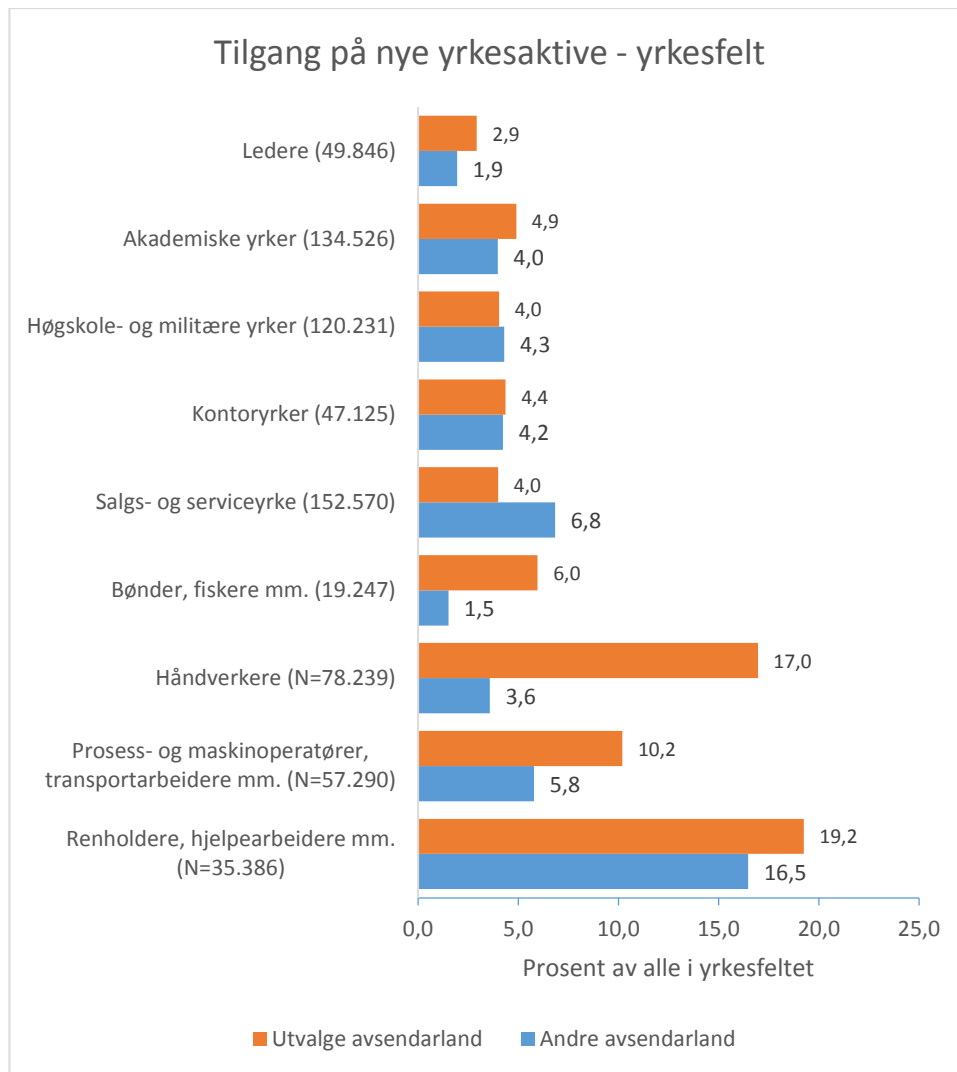
og Rogaland er det mineralproduksjonsindustrien som har størst innslag av arbeidsinnvandrere.

Innslaget av arbeidsinnvandrere er svært høyt innen enkelte industrigrener i enkelte regioner (se tabellene 7.9-7.11 i vedlegg). I Hyllestad har over 90 prosent av de som jobber i metallvareindustrien bakgrunn fra ett av de utvalgte avsenderlandene i Europa. Samtidig er det flere eksempler på industrinæringer der arbeidsinnvandringen svarer for mer enn halvdel av den samlede sysselsettingen. I eksemplet fra Hyllestad er det snakk om en næring med relativt få ansatte totalt (13). Det er også et par andre eksempler på at de aktuelle industrinæringene er relativt små, samtidig som det relative innslaget av innvandrere er høyt. Det er likevel langt fra det allmenne bildet. Når for eksempel Stryn/Eid samlet har 226 arbeidsinnvandrere i næringsmiddelindustrien, eller Ulstein-regionen har 154 ansatte arbeidsinnvandrere i næringsmiddelindustrien, 152 arbeidsinnvandrere i metallvareindustrien og 312 arbeidsinnvandrere i transportmiddelindustrien, illustrerer tallenes størrelse i seg selv hvor viktige arbeidsinnvandrerne er for sysselsettingen i disse industrinæringene og for den enkelte region og Vestlandet som helhet.

Når vi på samme måte som for de ulike næringsgruppene, ser på de ulike industrinæringene, er den fjerdedelen av regionene som i størst grad er preget av arbeidsinnvandring en blanding av de største befolkningstyngdepunktene på Vestlandet og mer perifere regioner. Vågsøy er for eksempel representert blant den øverste fjerdedelen for seks av industrinæringene, mens Ulstein, Smøla og Bergen er plassert på den øverste delen av listen for fem ulike industrinæringer.

## **2.9 Arbeidsinnvandringens betydning for ulike yrkesfelt**

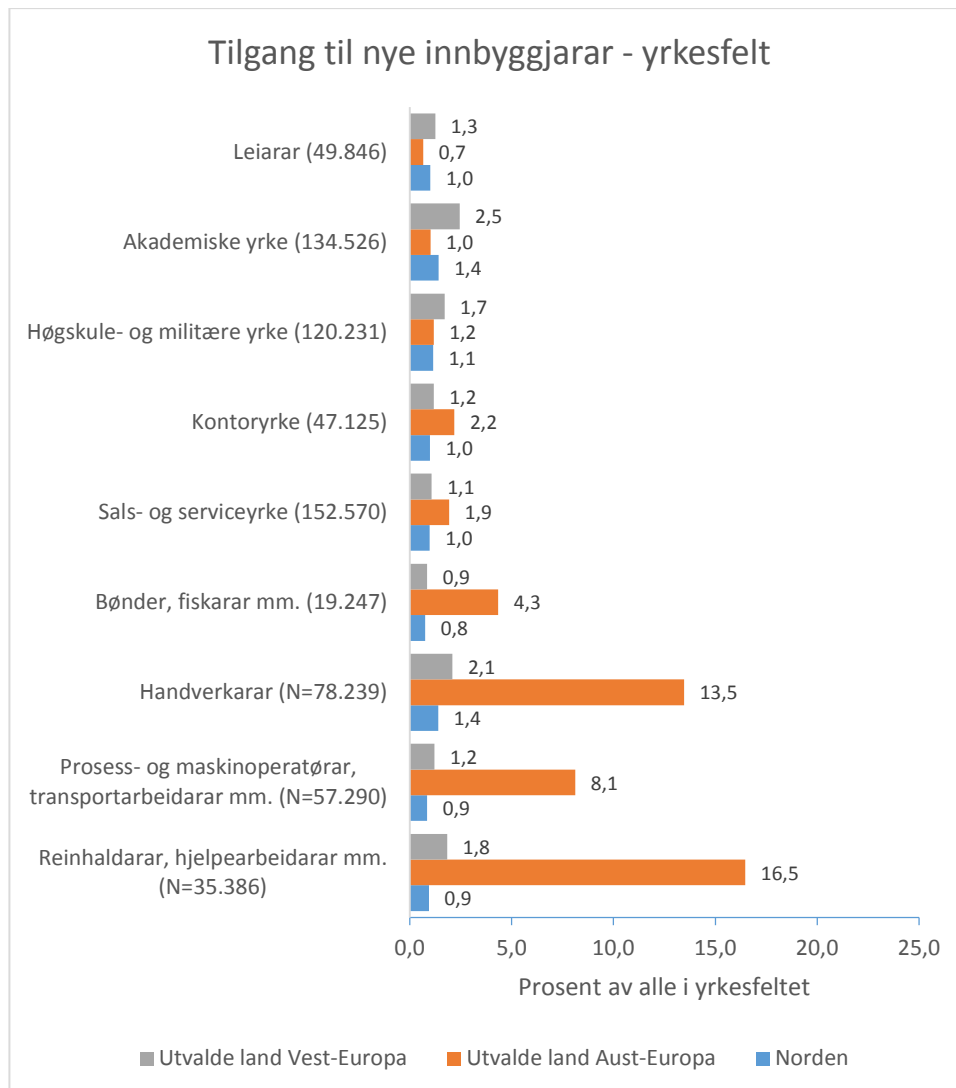
Tall basert på næringstilknytning gir i noen grad inntrykk av hvilke funksjoner arbeidsinnvandrerne fyller for næringslivet på Vestlandet. Fordelingen på ulike yrkesfelt gir ytterligere innsikt i dette.



Figur 2.14. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt og avsenderland. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsinnvandrerne er særlig synlige på tre yrkesfelt; som renholdere, hjelpearbeidere mm, som håndverkere og som prosess- og maskinoperatører (figur 2.14). På de to siste områdene, og da spesielt som håndverkere, skiller arbeidsinnvandrerne seg i stor grad fra andre innvandrere på Vestlandet.

Når dette er sagt, tilfører arbeidsinnvandringen arbeidskraft på alle yrkesfelt. Innvandringen fra de utvalgte europeiske avsenderlandene, det vil si de største “eksportørene” av arbeidsinnvandrere til Vestlandet, er større enn bidraget fra annen innvandring på så ulike yrkesfelt som bønder og fiskere på den ene siden, og akademiske yrker på den andre.



Figur 2.15. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt og utvalgte avsenderland. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Samtidig er det en helt klar forskjell i fordeling mellom hvilke yrkesfelt som rekrutterer innvandrere fra de forskjellige avsenderlandene. Figur 2.15 bekrefter det allmenne inntrykket av at den østeuropeiske innvandringen har særlig stor betydning for sysselsettingen på yrkesfeltene som omfatter renholdere, hjelpearbeidere, håndverkere, prosess- og maskinoperatører og bønder og fiskere mm.

Det er noen variasjoner i arbeidsinnvandringens betydning for de ulike yrkesfeltene i de fire fylkene på Vestlandet (se tabell 2.8). Rogaland har en høyere andel arbeidsinnvandrere i lederyrker, akademiske yrker og høgskoleyrker. Dette er yrker som i stor grad forutsetter høy utdanning. Samtidig har Rogaland også høyt innslag av arbeidsinnvandrere som arbeider som renholdere, hjelpearbeidere og lignende.

Tabell 2.8. Yrkesaktive innvandrere bosatt i fylkene på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt. Utvalgte avsenderland samlet. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Fylke			
	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal
Ledere	4,0	2,4	2,4	2,2
Akademiske yrker	6,1	4,5	4,4	3,5
Høgskole- og militære yrker	5,7	3,1	2,5	2,9
Kontoryrker	5,4	3,9	3,7	3,5
Salgs- og serviceyrker	4,6	3,8	3,3	3,6
Bønder, fiskere mm.	8,9	4,5	3,6	5,0
Håndverkere	17,9	15,6	13,9	18,9
Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mm.	11,3	9,1	10,6	9,9
Renholdere, hjelpearbeidere mm.	21,8	19,3	15,7	16,2

Stavanger/Sandnes-regionen er representert blant den fjerdedelen av regionene med høyest innslag av arbeidsinnvandrere for samtlige yrkesfelt, med ett unntak; for håndverkere. På de neste seks plassene på listene, er det derimot mindre folkerike og mer perifert beliggende regioner som dominerer. Dette er Sandøy, Norddal/Stranda, Lærdal/Årdal, Hyllestad, Ulstein og Sauda. Disse opptrer mellom seks og fire ganger i den samlede oversikten i tabell 7.12-7.14 i vedlegget.

Andre interessante trekk bør også kommenteres. Betydningen av arbeidsinnvandringen for yrker som renholdere og hjelpearbeidere er særlig i stor i regionene med de største befolkningskonsentrasjonene. Alle de største byene på Vestlandet; Stavanger, Sandnes, Bergen, Haugesund og Ålesund, har høye andeler sysselsatte arbeidsinnvandrere i disse yrkesfeltene. Samtidig er det en miks mellom store og små regioner høyt på listen også i dette tilfellet. De aller minste regionene plasserer seg innimellom de store regionene. Sandøy er eksempel på dette. Videre er det flere av de minste og mer perifere regionene som topper listen over regioner der innslaget av ledere og akademikere med bakgrunn som arbeidsinnvandrere er høyere enn i regioner som er langt større. Innslaget av arbeidsinnvandrere blant ledere og akademiske yrker er høyere i Hyllestad, enn i noen av de andre regionene på Vestlandet. Tilsvarende har Norddal/Stranda nesten like stor andel arbeidsinnvandrere i høgskoleyrkene som Stavanger/Sandnes.

## 2.10 Arbeidsinnvandringens betydning for utdanningsgruppene

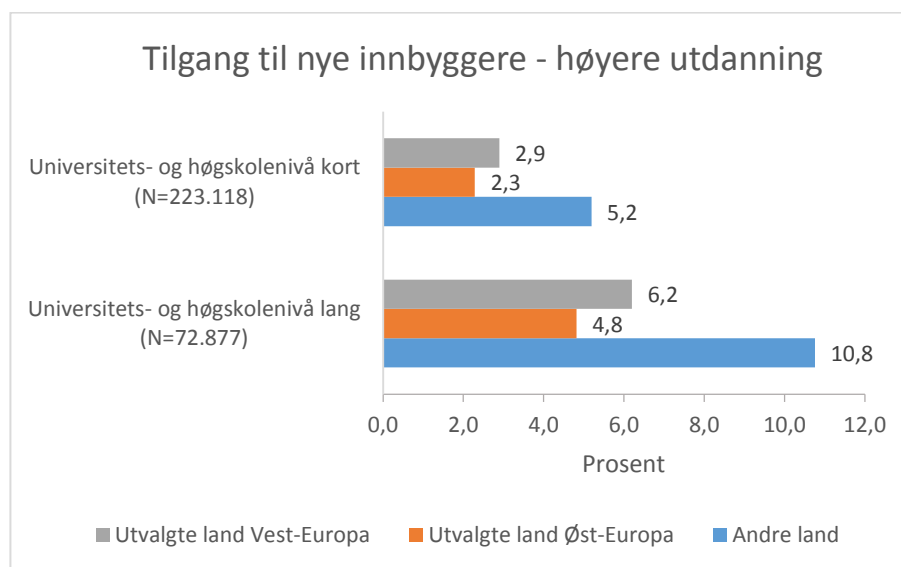
Innvandrerne til Norge har i gjennomsnitt høyere utdanningsnivå enn den øvrige befolkningen. Hver tiende innvandrer bosatt i Norge i 2011 hadde høyere utdanning, mens tilsvarende andel blant resten av befolkningen var 8 prosent (Steinkellner, 2012). Innslaget av personer med doktorgrad er betydelig høyere enn i den befolkningen ellers.

Det er imidlertid en utfordring at man mangler opplysninger om utdanningsnivået til relativt mange innvandrere (op. cit.). Forskjeller i informasjon om utdanningsnivå kan

henge sammen med i hvilke yrker arbeidsinnvandrerne går inn i. Når innvandrerne for eksempel arbeider i yrker som krever norsk autorisasjon, vil utdanningen være registret – men ikke alltid dersom utdanning/autorisasjon ikke er påkrevet.

For å redusere manglene i statistikken gjennomfører Statistisk sentralbyrå egne undersøkelser blant innvandrerne. En slik undersøkelse ble sist gjennomført i 2011. Dette er likevel ikke tilstrekkelig til å hindre store mørketall.

De autorisasjonskravene som følger mange av de yrkene som krever høyere utdanning, sannsynliggjør at man får et mer korrekt bilde av utdanningsnivået blant de som har slike utdanninger kontra de som har avsluttet utdanningen etter grunn- eller videregående skole. Av den grunn inneholder analysene under utelukkende tall for innvandrere med universitets- og høgskoleutdanninger.



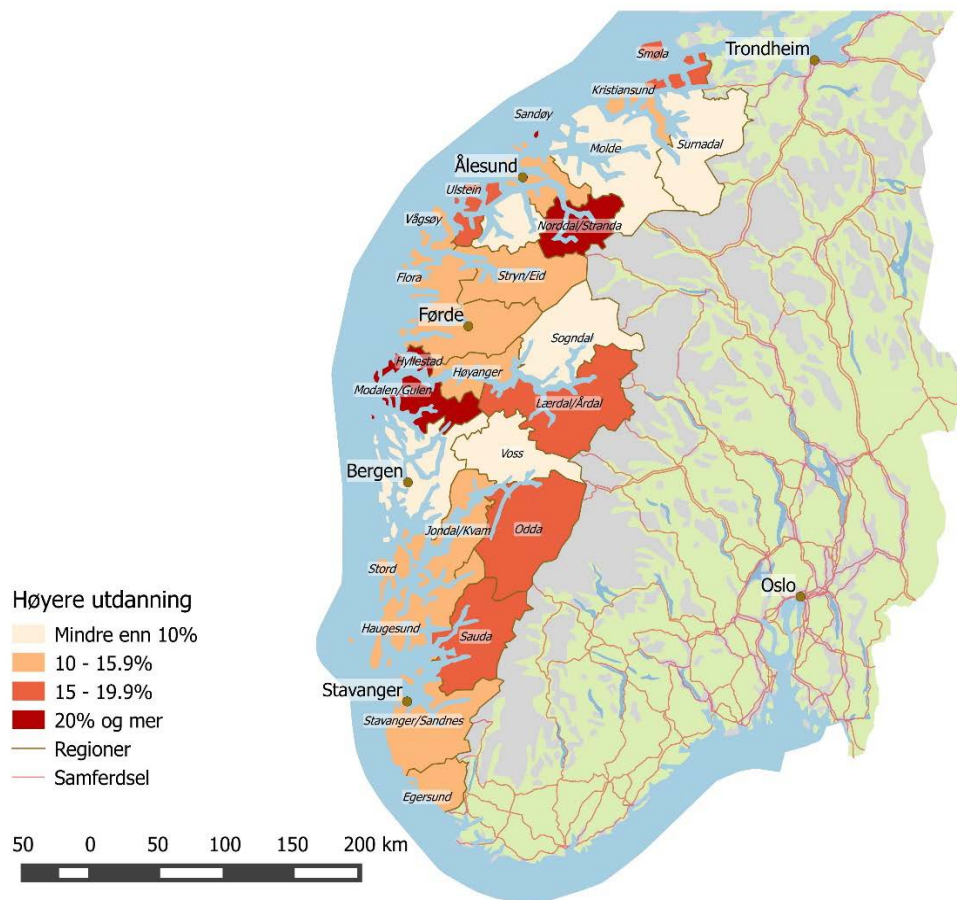
Figur 2.16. Arbeidsinnvandrere med høyere utdanning bosatt på Vestlandet, fordelt på utdannings lengde og avsenderland. Prosent av alle med tilsvarende utdanning. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Innvandrerne utgjør en relativt stor andel av befolkningen på Vestlandet som har universitets- og høgskoleutdanninger, særlig gjelder dette de lengste utdanningene (se figur 2.16). Både arbeidsinnvandringen og annen innvandring bidrar vesentlig i denne sammenhengen. Blant innvandrerne fra de utvalgte europeiske avsenderlandene, er det de med bakgrunn fra de vesteuropeiske landene som er sterkest representert. Innvandrerne fra de østeuropeiske landene er således svakere representerte i disse utdanningsgruppene, selv om innvandrerne fra disse landene i antall utgjør langt flere personer enn de som kommer fra Vest-Europa. Når det er sagt, gir likevel innvandringen fra de utvalgte østeuropeiske landene et vesentlig bidrag til den samlede befolkningen i disse utdanningsgruppene.

Tabell 2.9. Arbeidsinnvandrere med høyere utdanning bosatt i de fire fylkene på Vestlandet, fordelt på utdannings lengde og avsenderland. Prosent av alle med tilsvarende utdanning. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Universitet eller høgskole, kort		Universitet eller høgskole, lang	
	Prosent	N	Prosent	N
Rogaland	6,6	74.888	12,8	27.312
Hordaland	4,4	89.392	9,3	32.586
Sogn og Fjordane	4,8	17.235	11,5	3.876
Møre og Romsdal	4,5	41.603	11,7	9.103

Arbeidsinnvandringen har gitt et sterkere bidrag til utdanningsgruppene i Rogaland enn i de andre fylkene på Vestlandet. Samtidig er bidraget relativt størst til gruppen med de lengste utdanningene, uavhengig av fylke (tabell 2.9).



Figur 2.17. Betydningen av innvandringen fra utvalgte europeiske avsenderland for tilgang på personer med lange universitets- og høgskoleutdanninger. Regioner på Vestlandet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kartverket. Kart utarbeidet av Kjersti Straume, Møreforskning.

I forhold til utdanningsnivået i den øvrige befolkningen, utgjør arbeidsinnvandringen et vesentlig tilskudd til høyutdanningsgruppene i mange små og relativt perifere regioner på Vestlandet (se figur 2.17). Arbeidsinnvandringen betyr relativt sett mest i de to minste regionene i regionen. I Sandøy var hele 40 prosent av innbyggerne med lange universitets- og høgskoleutdanninger opprinnelig fra et av de landene i Europa som i størst grad sender arbeidsinnvandrere til Vestlandet (se tabell 7.15 i vedlegg). Det er i alt ti regioner i typiske rurale områder som rangerer høyere enn den første storbyregion (Stavanger/Sandnes) når det gjelder andelen innvandrere med lange universitets- og høgskoleutdanninger. Mønsteret er langt på vei det samme for korte universitets- og høgskoleutdanninger, selv om Stavanger/Sandnes her er rangert som nummer fem. Flere av de minste regionene ligger høyt på begge listene. Dette gjelder Hyllestad, Norddal/Stranda, Masfjorden/Gulen og Lærdal/Årdal.

## 2.11 Arbeidsinnvandringens “storhetstid” – perioden 2006–13

Vurdert utfra situasjonen ved inngangen til 2016, var perioden 2006-2013 preget av høy og voksende arbeidsinnvandring til Vestlandet. Selv om denne innvandringen har vært høy også i ettertid, har den likevel vist en fallende tendens.

Innvandrerbefolkningen fra de viktigste avsenderlandene har ikke bare økt kraftig, men sammensetningen er også vesentlig endret. Ved inngangen til 2006 var det vel 20.500 innvandrere fra de utvalgte europeiske avsenderlandene. Den største gruppen kom fra de seks utvalgte vesteuropeiske landene, med i overkant av 9.000 personer. I underkant av 4.000 personer kom fra de seks utvalgte østeuropeiske landene. Dette betyr at innvandrere fra Norden nesten utgjorde en gruppe som var dobbel så stor som de fra Øst-Europa.

I perioden frem til 2013 ble sammensetningen vesentlig endret. Totalt økte innvandrergruppen med bakgrunn fra de utvalgte østeuropeiske landene med nokså nøyaktig 250 prosent. Innslaget av innvandrere fra Norden vokste med nesten 50 prosent, mens innslaget av innvandrere fra de utvalgte vesteuropeiske landene nesten ble fordoblet, gjennom en vekst på 95 prosent. Begge deler representerer en stek vekst, men kan på ingen måte sammenlignes med veksten i innslaget av østeuropeiske innvandrere. Det var mer enn ti ganger så mange innvandrere fra de utvalgte østeuropeiske landene i 2013, sammenlignet med 2006. Mens det bodde i underkant av 4.000 mennesker fra disse landene på Vestlandet i 2006, var antallet økt til vel 42.500 i 2013.

Utviklingen i aldersgruppene mellom 25 og 39 år illustrerer veldig godt den formidable veksten i perioden. I 2006 bodde det overkant av 3.000 innvandrere i aldersgruppen 25-31 år med bakgrunn de utvalgte europeiske avsenderlandene som vi har studert her. Når vi finner den samme alderskohorten igjen som 32-38-åringer i 2013, har den økt til i overkant av 28.500 personer. Samtidig utgjorde de som var 25-31 år i 2013 også en gruppe på i overkant av 28.500 personer. Aldersgruppen 32-38 år med bakgrunn fra de aktuelle landene, utgjorde på sin side i underkant av 3.400 personer i 2006. Denne alderskohorten hadde som 39-45-åringer i 2013 vokst til i overkant av 20.500 personer. Brøkregning gir i alle disse tilfellene svært høye vekstrater. For alderskohorten som var 25-31 år i 2006 og 32-38 år i 2013, var veksten for eksempel på 926 prosent for Vestlandet sett under ett.

Selv om omfanget av arbeidsinnvandringen er svært forskjellig fra region til region, har alle regionene på Vestlandet mer enn doblet innvandrerbefolkningen fra de utvalgte landene i perioden. Relativt sett har økningen vært minst i Høyanger-regionen (125 prosent) og størst i Ulstein-regionen (767 prosent). Ulstein-regionen hadde 1.802 personer med bakgrunn fra de aktuelle landene i 2013, mot 235 syv år tidligere. I tillegg til Ulstein-regionen skiller Smøla og Sandøy seg ut med sterk prosentvis økning (begge med en økning på over 500 prosent). Av de større regionene finner man Ålesund (343 prosent), Molde (296 prosent) og Haugesund (285 prosent) relativt høyt på listen.

På samme måte som i de foregående analysene, er de minste regionene representert både høyt oppe og langt nede på listen over vekst innvandringen i perioden 2006-13. Samtidig er det enkelte regioner som ligger langt nede på denne listen, som i de foregående analysene har vært plassert i den andre enden av skalaen. Dette gjelder ikke minst



Hyllestad. Går vi nærmere inn på tallene, er grunnen primært at dette er regioner som hadde relativt høyt innslag av innvandrere fra de utvalgte landene allerede i 2006.

## 2.12 Arbeidsinnvandring og befolkningsvekst

Den store tilstrømmingen av arbeidsinnvandrere, blir regnet som er et viktig bidrag til befolkningsveksten på Vestlandet. Mens den samlede befolkningsveksten på Vestlandet var på 4,4 prosent i perioden 1999–2006, var den 9,7 prosent i perioden 2006–13. Det er således en betydelig endring i befolkningsveksten i det som vi har kalt arbeidsinnvandringens storhetstid, sammenlignet med foregående periode.

Det er likevel noen paradokser i denne utviklingen. Blant annet er det enkelte regioner som har nedgang i befolkningen den aktuelle tidsperioden, kombinert med høyt innslag av arbeidsinnvandrere i befolkningen. I alt ni av de 27 regionene i landsdelen har hatt befolkningsnedgang. Tre av de fire regionene som prosentvis har hatt størst nedgang, er rett nok regioner med relativt lavt innslag arbeidsinnvandrere. Dette gjelder regionene Høyanger, Odda og Surnadal. Den siste av de fire regionene er Hyllestad. Regionen er en av de minste bo- og arbeidsregionene på Vestlandet, samtidig som den også har et høyt innslag av arbeidsinnvandrere.

I alt 14 av de bo- og arbeidsmarkedsregionene som enten har små/ingen senter eller bygdesenter, er det bare fem som hadde befolkningsvekst i perioden. Blant disse regionene skiller særlig Ulstein seg ut. Regionen er i utgangspunktet den mest folkerike av regionene som er definert som en bygdesenterregion, med i underkant av 26.000 innbyggere i 2006. Samtidig har innvandringen til regionen vært betydelig. Nettotilgangen på nye innbyggere fra de største europeiske avsenderlandene var på 1.802 personer i perioden fra 2006 til 2013. Samlet befolkningsvekst i samme periode var 1.844 personer. Til sammenligning hadde også Norddal/Stranda en betydelig vekst for de tilsvarende innvandrergruppene i perioden. Men selv om antall innvandrere fra de aktuelle avsenderlandene økte med 421 personer i perioden, var antallet innbyggere i regionen stabilt.

I praksis har den største befolkningsveksten vært knyttet til de største befolkningskonsentrasjonene, også etter at arbeidsinnvandringen har blitt en vesentlig vekstfaktor for utviklingen på Vestlandet. Stavanger/Sandnes-, Bergen- og Haugesund-regionen var de eneste regionene med vekst over gjennomsnittet for Vestlandet i perioden. Ålesund-regionen lå akkurat på gjennomsnittet. Alle disse regionene hadde en samlet befolkningsvekst som langt oversteg omfanget av nettotilgangen av nye mennesker fra de landene som i stor grad eksporterer arbeidsinnvandrere til Vestlandet.

De demografiske prosessene som påvirker disse utfallene er interessante, men skal ikke følges opp her. I storbyregionene har arbeidsinnvandringen vært en vekstimpuls som kommer i tillegg til andre vekstimpulser. I utkantregionene, kan arbeidsinnvandringen dempe virkningene av demografiske marginaliseringsprosesser. Ut over dette er det et spørsmål om innvandringen også skaper fortrenningsmekanismer, for eksempel i form av at lokale rekrutter til aktuelle jobber i større grad enn tidligere velger å flytte ut.

## 2.13 Arbeidsinnvandring i sentrum-periferi-perspektiv

Arbeidsinnvandringens betydning som ressurs for Vestlandet, kan vurderes på mange måter. To vesentlige spørsmål er hvor på Vestlandet arbeidsinnvandringen har hatt størst betydning og på hvilken måte denne innvandringen har påvirket befolkning og næringsliv. I dette kapitlet har vi analysert noen sider ved disse spørsmålene. Hvordan kan man tolke funnene?

Når det gjelder spørsmålet om hvor arbeidsinnvandringen har hatt størst betydning, tegner den foregående analysen et sammensatt mønster. Om man relaterer seg til den geografiske omfordeling som innenlandske flyttinger medfører, er det ofte en klar sentrum-periferidimensjon i "sluttresultatet". En lang rekke forhold blir brukt for å forklare et slikt mønster. Det kan være spørsmål knyttet til forskjeller i etterspørselen etter arbeidskraft og betydningen av at store arbeidsmarkeder har et mer variert tilbud av arbeidsplasser, større karrieremuligheter, bedre grunnlag for husholdstilpassinger for to yrkesaktive osv. Andre forklaringer kan være knyttet til betydningen av store utdanningsinstitusjoner, større sjanser til møte andre med samme bakgrunn (noe som mellom annet har vært brukt til å forklare videreflytting blant flyktninger), bedre kommunikasjoner og bredere kulturtilbud i sentrale strøk, osv.

Resultatet av slike prosesser har vært overskudd av tilflyttere som har etablert seg i sentrale strøk, og underskudd av tilflyttere som har gjort det samme i mindre sentrale områder. Prosessene har påvirket alders- og kjønnsstrukturer, men også medført reduserte fødselskull i distriktene, mens sentrale strøk har økt sin andel av barnekullene (Hansen og Selstad, 1999; Sørli, 2010; Båtevik, 2013). På små og perifere steder gir disse utviklingstrekkene utfordringer knyttet til rekruttering av arbeidskraft, opprettholdelse av gode velferdstilbud og økonomisk aktivitet (minkende markeder).

Arbeidsinnvandringen bidrar i høyeste grad til å styrke befolkningen i sentrale områder på Vestlandet. Flere bransjer i de sentrale delene av landsdelen har fått tilført arbeidskraft gjennom arbeidsinnvandring. Ikke overraskende har både Stavanger/Sandnes- og Bergen-regionen et høyt innslag av arbeidsinnvandrere i bygg- og anleggsbransjen. Samtidig er det flere eksempler på at arbeidsinnvandringen har hatt stor betydning for rekrutteringen av arbeidskraft og nye innbyggere i små og mindre sentrale regioner på Vestlandet. Innslaget av arbeidsinnvandrere som har bosatt seg på Vestlandet, er således også høyt i flere regioner utenfor influensområdet til de store og mellomstore byene. Dette er heller ikke et mønster som utelukkende gjelder Vestlandet (Stambøl, 2013,

; Østby, 2013). Vi registrerer således at den relative betydningen av arbeidsinnvandringen kan være vel så stor i noen av de små og mellomstore regionene som i storbyregionene, om man ser på hvor stor del arbeidsinnvandrerne utgjør av den samlede befolkningen eller hvor viktige de er for rekrutteringen av arbeidskraft til bestemte næringer.

Samtidig er det altså ikke slik at arbeidsinnvandringen nødvendigvis kompensere for de innenlandske flyttetapene og den demografiske uttynningen flere av de små regionene opplever. Selv om alle bo- og arbeidsregionene på Vestlandet har hatt en klar nettotilgang av utenlandske innbyggere som følge av arbeidsinnvandring, er det store forskjeller mellom de små og mer perifere regioner. Om man analyserer utviklingen langs sentrum-periferi-dimensjon, finner man perifere og semi-perifere regioner både blant de som har

størst innslag av arbeidsinnvandrere og de som har minst. Dette gjelder om man teller antall hoder totalt, men også i forhold til en hel rekke næringer og yrkesfelt. Mye av mønsteret skyldes trolig økonomiske forhold. Den økonomiske komponenten vil være viktig så lenge man kommer til landet som arbeidsinnvandrer. Regioner med sterk etterspørsel etter arbeidskraft, men mangel på lokale rekrutter, vil i særlig grad være attraktive for arbeidsinnvandrere. Andre faktorer vil også kunne påvirke slike mønster, enten det er forskjeller i bokostnader, innslag av livsstilsflyttere, kommunenes arbeid for innvandring og innvandrere, osv.

Samtidig er “kompetanseprofilen” blant arbeidsinnvandrerne i en del av de perifere og semi-perifere regionene annerledes enn i de største og mest sentrale regionene. Flere av mindre regionene har således relativt sett et høyere innslag av høyt utdannende arbeidsinnvandrere enn de største og mest sentrale regionene, rett nok med unntak av Stavanger/Sandnes-regionen. Samtidig har flere av de perifere og semi-perifere regionene et relativt høyt innslag av fagarbeidere og prosess- og maskinoperatører, mens innslaget av renholdere og hjelpearbeidere relativt sett er større i de største og mest sentrale regionene. I lys av kompetanseprofilen kan man hevde at arbeidsinnvandringen bidrar, relativt sett, mest til å styrke periferi-regionene på Vestlandet

Samlet er arbeidsinnvandringens betydning i sentrum og periferi likevel sammensatt. For det første er det langt fra alle de mer eller mindre perifere regionen som har profittert like sterkt på den tilgangen på nye hender og nye hoder som arbeidsinnvandringen har gitt. Videre er det strukturelle trekk ved arbeidsinnvandringen som kan skape utfordringer. Det store overskuddet av menn blant innvandrerne er et klart uttrykk for dette. Arbeidsinnvandringen har så langt bidratt til å gjøre kvinneunderskuddet større enn det har vært tidligere, ikke minst periferiregionene. Samtidig er arbeidsinnvandringen ikke alltid tilstrekkelig til å gi vekst i befolkningen, selv om den i nominelle og relative tall kan være stor. Om dette skyldes underliggende strukturer som følge av tidligere demografiske uttynning (jf. Aasbrenn, 1989; Sørli, 2010), eller fortrenningsmekanismer som gjør at unge med norsk bakgrunn i mindre grad bosetter seg i disse samfunnene, er et åpent spørsmål. På samme måte er det et åpent spørsmål om den store arbeidsinnvandringen i neste omgang gir økende familieinnflytting. Slik flytting kan i sin tur endre kjønnsbalansen for det vi kan kalle den arbeidsgenererte innvandringen til Vestlandet. Samtidig kan liten grad av familieetablering blant arbeidsinnvandrere, øke mulighetene for videreflytting i økonomiske nedgangstider i viktige næringer på Vestlandet, slik situasjonen er ved inngangen til 2016.

I hvilke grad arbeidsinnvandringen er en ressurs for de ulike regionene på Vestlandet, vil også avhenge av på hvilke måte det blir lagt til rette for at dette skal kunne skje. I dette arbeidet har blant annet kommunene og lokalsamfunnene en viktig rolle. Dette er tema for den videre analysen.



## 3 Kommunale tjenester overfor innvandrere

### 3.1 Innledning

I det følgende vil vi presentere resultatene fra vår forskning om hvordan et utvalg kommuner arbeider med å legge til rette sitt tjenestetilbud til arbeidsinnvandrere. Innenfor dette brede perspektivet har vi forsøkt å finne ut hvilken vekt som ligger på arbeidsinnvandrernes egne ressurser for å få dette til.

Bakteppet for undersøkelsen er velferdsstaten og de tjenester som ytes til borgerne. Dette bygger på et premiss og et ideal om likeverd. Historisk har dette bakgrunn i forestillingen om en forholdsvis homogen befolkning når det gjelder etnisk, religiøs og kulturell bakgrunn og med tilhørende felles verdier. Dermed har velferdstilbudet vært basert på tanken om likeartede behov i befolkningen, og der utfordringen særlig har vært knyttet til begrensninger i økonomisk kapasitet til å finansiere likeverdige tilbud. Et økende sosiokulturelt mangfold, men også erkjennelsen av slikt mangfold, har utfordret disse grunnpremissene fordi spørsmålet om hva som er behovene, ikke lenger er så klart. Man kan dermed spørre om det lar seg gjøre å yte likeverdige tjenester til nye grupper som ankommer landet. Videre kan man spørre hva "likeverdige" betyr i en slik sammenheng.

I prosjektet har våre spørsmål til datamaterialet vært følgende:

- 1) Hva kjennetegner ulike tjenesteområders møter med arbeidsinnvandrere på tvers av kommunene?
- 2) Hva slags variasjoner fremkommer når det gjelder tjenesteområder og kommuner?

Velferdsstatens utfordringer i møte med mangfold er ikke så nye som de kan virke. Den norske befolkning har i virkeligheten vært mer mangfoldig enn den ofte har vært presentert som. Et eksempel på dette er situasjonen for samer og nasjonale minoriteter, men som ikke berøres i denne rapporten. Vi har i stedet fokusert på hvordan arbeidsinnvandring utfordrer forvaltningen og tjenestene som ytes. For å avgrense feltet vårt er det et poeng å se litt nærmere på likheter og forskjeller internt blant arbeidsinnvandrere på den ene siden og mellom arbeidsinnvandrere og asylsøkere og flyktninger på den andre siden.

Flyktninger har ofte sterkere kobling til det lokalsamfunn de er bosatt i enn arbeidsinnvandrere. Når arbeidsinnvandrere kommer til et lokalsamfunn er motivasjonen primært for å jobbe, og de opprettholder som regel en sterk kontakt til hjemlandet. Ønsket om en lokal tilknytning er derfor nødvendigvis mindre viktig i starten, også med tanke på at de gjerne kommer til landet med en midlertidig tidshorison. I likhet med flyktingene har arbeidsinnvandrerne i de fleste tilfeller begrenset kjennskap til norsk språk og hvordan det norske samfunnet fungerer. Lokalsamfunnet de flytter til er videre gjerne ukjent og for dem, og kommunene har heller ikke særskilte lovpålagte oppgaver knyttet til mottak av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-land. Samtidig har kommunene en generell plikt til å tilrettelegge tjenestetilbudet for alle innbyggere, også arbeidsinnvandrere.

De fleste som har innvandret fra EU/EØS-området og som får arbeid og bosetter seg, skal i tråd med EUs prinsipp om fri flyt av arbeidskraft, behandles som fullverdige medborgere med samme rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig. De forutsettes å kunne relatere seg til og etterspørre og motta tjenester på linje med alle borgere, men samtidig skjer dette uten at de kan forventes å ha den samme bakgrunnskunnskapen om velferdssystemet og tjenestene. Dette er forskjellig fra flyktingene som i alle fall har rett og plikt til opplæring i språk og samfunn via introduksjonsprogrammet, og der sentrale myndigheter gir støtte gjennom integreringstilskuddet.

Også arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS-området har plikt til å ta opplæring i norsk språk og om det norske samfunnet. Arbeidsinnvandrerne fra EU/EØS er dermed i en situasjon der de relativt raskt etter å ha bosatt seg betraktes som likeverdige samfunnsmedlemmer med den øvrige befolkning i formål, juridisk forstand, men uten at de har et likt utgangspunkt når det gjelder forutsetningene for bruk av tjenestene. De kan mangle både informasjon og kunnskaper om hvordan tjenester fungerer, samtidig som deres språkkunnskaper, sosio-kulturelle bakgrunn og forståelseshorisont kan skape begrensninger for at de fullt ut skal kunne dra nytte av tjenestetilbudet. Dermed blir det en forskjell som er større enn den "normale" variasjonen mellom tjenestemottakere. Vi vil starte med å presentere noen slike variasjoner mer generelt, for så å gå nærmere inn på en del konkrete tjenestekområder.

Vår analyse viser at arbeidsinnvandrerens forutsetninger og de begrensninger disse innebærer når det gjelder bruken av kommunale/offentlige tjenester, utfordrer tjenesteforvaltningen både med hensyn til innhold og innretning. Tjenester er i utgangspunktet forskjellige i måten de er innrettet mot brukerne på. De kan være lovpålagte og pliktige eller de kan være frivillige som en rettighet. De kan også i større eller mindre grad variere innholdsmessig når det gjelder type tjeneste brukerne tilbys, blant annet med tanke på hvilke hensyn og tilpasninger som gjøres i forhold til den enkelte brukers preferanser. Og kravene til aktiv kommunikasjon og samhandling kan variere både når det gjelder hva tjenesten er forpliktet til å gjøre og hvilke krav som stilles til brukerne.

I analysen av forholdet mellom kommunal tjenesteyting og arbeidsinnvandrere som tjenestemottakere, har vi derfor som allerede beskrevet i innledningskapittelet lagt vekt på både 1) å få fram forutsetningene for å tilby og ta imot tjenestene som ytes, 2) hvorvidt det finnes et verdifelleskap og / eller et interessefelleskap mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og 3) hvorvidt det ser ut til at arbeidsinnvandrerne har den nødvendige kunnskap og kompetanse for å ta dem i bruk. Når det gjelder forutsetningene for tjenestene deler vi disse inn i to hovedtyper:

- 1) Det finnes for det første eksplisitte forutsetninger om velferdsstatens ordninger som er nedfelt i lover og regelverk vedrørende målgrupper, kriterier for bruk, faglige krav til tjenesteutførelse, brukers rettigheter og plikter mv.
- 2) Den andre typen forutsetninger har blant annet med mer og mindre uttalte forventninger til samhandlingen mellom brukeren og tjenesteyteren å gjøre og som særlig angår hvordan brukerne forutsettes å benytte seg av velferdsstatens tjenester i praksis.

Eksplisitte forutsetninger er kunnskap som finnes skriftliggjort og som enhver borger vil kunne få tilgang til. I praksis er det imidlertid ikke alltid slik at borgerne oppsøker slik kunnskap. Det vanlige er snarere at man har en viss (varierende) bakgrunnskunnskap om og kjennskap til tjenesten og deretter tar den i bruk ved behov. Et spørsmål er hvordan denne bakgrunnsinformasjonen, så vel som de mer formelle reglene, gjøres tilgjengelige for arbeidsinnvandrere, og hvordan de er i stand til å justere sine forestillinger etter hvert.

Den andre typen forutsetninger dreier seg om forventninger til samhandlingen mellom brukeren og tjenesteyteren, med andre ord hvordan brukerne forutsettes å benytte seg av velferdsstatens tjenester i praksis. Forventninger til samhandlingen mellom bruker og tjenesteyter er i liten grad formalisert og gjort eksplisitt, det er mye som ikke er skriftliggjort eller i hvert fall ikke gjort tilgjengelig for den jevne bruker. Slik uformell kunnskap om systemets virkemåte blir da i mange tilfelle heller ikke formidlet direkte til brukere som ikke behersker norsk eller av andre grunner har dårligere forutsetninger for å forstå "samspillsreglene". Dette skjer fordi det handler om informasjon som tas for gitt. Slik implisitt kunnskap kan relateres til såkalte "taus kunnskap" som handler om at mye av det mennesker gjør, baserer seg på noe de vet, men ikke så lett kan formulere eksplisitt. Det er et kjent forhold at dette kan spille en betydelig rolle i hvordan velferdstjenester fungerer i praksis (Bugge 2013:11). Dette er allmenne forhold som blir enda mer kompliserte når tjenesteyter og -mottaker ikke deler språk og kultur. Partene har kanskje ikke alltid klart for seg hvilken kunnskap de baserer seg på, eller vil kunne beskrive hvordan forhold henger sammen.

En studie av hvordan det arbeides med å sikre arbeidsinnvandrene tilgang til likeverdige tjenester kan og bør forstås i lys av både de eksplisitte og de implisitte forutsetningene. Dette har vi gjort i den følgende beskrivelsen av de ulike tjenesteområdene i møte med brukergruppen arbeidsinnvandrere. Vi har vært opptatt av å få fram hvordan ulike tjenester fungerer i relasjon til denne gruppen og hva som fremmer eller hemmer deres bruk av tjenester.

Når det gjelder det innholdsmessige, er spørsmålsstillingen også todelt idet man her både må ta i betraktning et verdiaspekt og et interesseaspekt. Det kan vel tenkes at tjenesteyter som representant for samfunnet forstått som et verdifelleskap på den ene siden og tjenestebrukeren, i dette tilfellet arbeidsinnvandrere og deres hushold på den andre, har en grunnleggende felles vurdering av en tjenestes verdi men at man i praksis likevel kan ha ulike interesser knyttet til hvordan tjenesten er innrettet og blir gjort tilgjengelig. Dette handler uansett om i hvilken grad og under hvilke forutsetninger arbeidsinnvandrere benytter seg av tjenestene, og hvor godt tjenestetilbudet svarer til deres ønsker og behov.

Endelig, når det gjelder tjenestenes innretning mot arbeidsinnvandrerbefolkningen, spør vi hva som påvirker deres tilgjengelighet for brukerne. Dette handler blant annet om hvordan kommunikasjonen mellom tjenesteytere og brukere kan påvirke tjenesten og bruken av den, og dette har igjen å gjøre med kunnskap og kompetanse både hos tjenesteyter og tjenestemottaker. Hvilken kompetanse må tjenesteyter ha for å kunne kommunisere tjenestens innhold og rammene for tildeling på en effektiv måte og hva må tjenestemottaker på den andre siden ha av kunnskaper og ferdigheter for å nyttegjøre seg de tjenestene som tilbys. På bakgrunn av de svar vi gir på disse spørsmålene, reiser vi til

slutt spørsmål om aktuelle tiltak og tilpasninger innenfor de tjenesteområdene vi har undersøkt nærmere som i hovedsak er områdene helse, sosial og utdanning.

Før gjennomgangen av de ulike tjenesteområdene vil to andre forhold bli belyst. For det første vil vi beskrive vår metodiske tilnærming, og for det andre vil vi gi en kortfattet beskrivelse av de kommunene hvor dette er studert.

## **3.2 Metodisk tilnærming**

Denne delen av rapporten er basert på intervjuer og dokumentstudier i et utvalg kommuner på Vestlandet. Intervjuene omfatter både offentlig sektor, arbeidsinnvandrere, arbeidsgivere og frivillig sektor. Siden prosjektet har Vestlandet i fokus har vi valgt to kommuner fra hvert av Vestlandsfylkene, det vil si Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Et ønske om at undersøkelsen skulle løfte fram eksempler på gode lokale tilpasninger gjorde at vi valgte kommuner med en viss erfaring med arbeidsinnvandrere. Disse kom vi fram til i en første kvantitative kartlegging av arbeidsinnvandring i kommuner på Vestlandet som ble gjort tidligere i prosjektet. Her responderte 84 kommuner på kartleggingen (Båtevik m.fl., 2014). Til sammen representerer de valgte kommunene variasjon av mer generell karakter. Det handler om kommuner av ulik størrelse, lokalisert i ulike deler av Vestlandet, både by og landkommuner, og med variasjoner i næringsstrukturen. Kommunene har også ulik profil når det gjelder arbeidsinnvandring. Et viktig kriterium var at de aktuelle kommunene hadde hatt en betydelig bosetting av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området over tid og at en vesentlig andel av disse igjen kom fra Polen. Vi fokuserte på dette utvandringslandet for å kunne utnytte data som også var samlet inn i andre prosjekter. Det er dessuten en dominerende landbakgrunn når det gjelder nyere migrasjon til Norge og innen Europa. Basert på en sammenstilling og vektning av de ulike svarkategoriene kom vi frem til de åtte kommunene vi ønsket å besøke og gjøre en nærmere studie av. Disse var Norddal, Herøy, Flora, Hyllestad, Granvin, Bergen, Stavanger og Vindafjord.

Vi bygger analysen på til sammen 113 intervjuer fordelt slik: skole og oppvekst (27), helse/omsorg (28), administrasjon (8), arbeidsgivere (14), frivillige (11) og innvandrere (25). Alle intervjuene med det kommunale tjenstepersonalet og de polske arbeidsinnvandrerne ble tatt opp på lydfil og transkribert. I seks av kommunene fikk vi en kontaktperson som hjalp oss med å skaffe informanter og å organisere intervjuene, særlig når det gjaldt å få intervjuavtaler med tjenstepersonell i de to sektorene helse/omsorg og skole/opplæring og instanser innenfor disse som hadde særlig erfaring med å yte tjenester til arbeidsinnvandrere. I to kommuner måtte vi i hovedsak finne frem til alle kommunale informanter selv.

Dette gjaldt også for å få tilgang til kommunale rapporter, planer og vedtak samt andre dokument som angår prosjektets tematikk. De dokumentene vi fikk utlevert eller ble gjort kjent med, supplerte vi selv ved å undersøke kommunenes og instansenes nettsteder der visjoner, handlingsplaner og årsplaner stort sett var lett tilgjengelige. Disse dokumentene har blitt lest og vurdert med hensyn på prosjektets forskningsspørsmål.

Vi gjorde bruk av ulike metoder for å få intervjuavtaler med arbeidsinnvandrere fra Polen og andre steder. I noen kommuner ble informantene rekruttert og gjort avtale med på våre



vegne av vår kontaktperson i kommunen. I andre kommuner og noen ganger som supplement til de informantene som ble rekruttert for oss, skaffet vi selv polske informanter som svarte til våre kriterier ved hjelp av anbefalinger fra personer vi intervjuet. Vi tok også selv kontakt med polske innvandrere i løpet av oppholdet i kommunene og spurte dem om de ville la seg intervju. I denne prosessen hadde feltforskerne god støtte i at to i teamet snakket polsk og kunne intervju på polsk. Når det gjaldt arbeidsgivere som sysselsatte arbeidsinnvandrere, sørget vi for å få så god bransjemessig spredning som mulig. Her er for eksempel både industri, offentlig sektor og private tjenester representert. Med hensyn til frivillig sektor er både humanitære/religiøse organisasjoner og næringsrettede virksomheter representert. Personer med innvandrerbakgrunn er også representert blant informantene i frivillig sektor og på tjenesteytersiden.

Slike utvalgsmetoder medfører visse svakheter med tanke på relevans og troverdighet, idet de åpner for såkalt *positive self-selection* som kan gi utvalget av informanter utilsiktet skjevhet (*bias*). Dette innebærer for eksempel at personer som gjør seg spesielt bemerket innenfor en gruppe, som er ressurssterke, som det er lett å komme i kontakt med og som ser seg tjent med å få formidlet sitt personlige syn, kan komme i overvekt og slik gi et skjevt bilde av det saksforhold vi vil opplyse. Det er åpenbart en slik risiko forbundet med intervjuene med de polske innvandrerne i noen av kommunene. Dette er for øvrig en generell problemstilling. I alle informantgrupper oppstår det fare for at informantene fremstiller forhold mer positivt enn det kanskje er dekning for. Representanter for en offentlig virksomhet vil eksempelvis kunne velge å ikke fortelle om åpenbare problemer de erfarer. Det begrensede antallet informanter fordelt på kategorier setter dessuten visse begrensninger for hvor langt man kan gå med hensyn til å analysere og vurdere situasjonen i enkeltkommuner. Vi mener like fullt at troverdigheten og relevansen i intervjuundersøkelsen er godt ivaretatt på overordnet nivå, dvs. for helheten i det fenomen vi studerer. Gjennom metodetriangulering, dvs. at samme tema og problemstillinger er belyst av ulike informantgrupper med ulike ståsted og fra ulike kommuner og at ulike metoder for dataproduksjon er benyttet (for eksempel dokumentstudier, intervju, feltsamtaler og observasjon), blir gjentakende mønstre ved møtene mellom arbeidsinnvandrere og tjenester i kommuner på Vestlandet beskrevet og validert. På den annen side vil variasjoner som fremkommer i analysen av data kunne bidra til å nyansere mønstrene.

I vårt arbeid har vi som allerede nevnt lagt hovedvekten på fyldig informasjon om én bestemt arbeidstakergruppe idet vi har konsentert oppmerksomheten om polske arbeidsinnvandrere. Dette begrunner vi med at de utgjør de største gruppen arbeidsinnvandrere i Norge. Ved valget av den polske innvandrergruppen har vi dessuten kunnet utnytte innsikt og kontakter fra andre prosjekter om polske arbeidsinnvandrere som vi har gjennomført tidligere – hver for oss, sammen og sammen med kolleger i pågående prosjekter (ref. Gjerstad m.fl., 2012, 2015; Guribye 2016; Guribye *et al.*, 2016, Kosakowska-Berezecka *et al.* (antatt) 2016; Nødland, Vedøy og Gjerstad, 2016; Odden, 2016; Ryndyk, 2016; Ryndyk og Johannessen, 2015; Żadkowska *et al.*, 2016).

Mennesker fra forskjellige land kan ha ulike behov og ulike strategier i møte med et nytt land. Ved å konsentrere mye av oppmerksomheten om arbeidsinnvandrere fra ett land, oppnår man å rendyrke dette segmentets erfaringer og bakgrunn fra en bestemt og

landrelatert institusjonell setting. Samtidig vil arbeidsinnvandrere fra forskjellige land også ha mye til felles. Selv om vi har avgrenset vår studie til polske arbeidsinnvandrere, har vi også spurt om arbeidsinnvandrere generelt når vi har intervjuet representanter for tjenestesektorene. Samlet sett mener vi på denne bakgrunnen å kunne trekke noen allmenne konklusjoner om arbeidsinnvandreres møte med kommunale tjenester på Vestlandet. Vi har prioritert å få en bred forståelse av sektorene vi har undersøkt og har derfor tatt for oss flere tjenester innen hver sektor. Tjenestene er legetjenester, helsestasjon og jordmor, barnevern, ungdom og fritid, bolig, barnehage, skole og voksenopplæring. Vi har studert dem hver for seg og sett dem i forhold til hverandre for å få fram likheter og kontraster. I tillegg har vi beskrevet en del observasjoner knyttet til rettighetsbasert økonomisk støtte til arbeidsinnvandrere.

Analytisk har vi vektlagt å lete etter mønstre i dataene og sett etter om det er kjennetegn ved møtene mellom arbeidsinnvandrere og tjenestene som varierer med kjennetegn ved kommunen, arbeidsinnvandringen, kommunetype, næringsliv eller tjenestekategori. Det hadde gjerne vært ønskelig, men har vist seg vanskelig å finne systematiske forskjeller mellom kommunekategorier. Det bilde som har vist seg mest fremtredende og som det i størst grad synes mulig å forklare, er forskjeller tjenesteområdene mellom . Det er mulig å fortolke dette som et uttrykk for styrken i tjenesteområdene og profesjonenes iboende institusjonaliserte logikk, og at dette har blitt styrket av fraværet av nasjonal styring.

Metodisk sett innebærer bredden og kompleksiteten i det produserte datamaterialet at man må prøve å tilstrebe en fremstilling kjennetegnet av tilstrekkelig konkretisering og transparens til at det blir mulig for andre fortolkninger å komme til syne. Metodiske utfordringer og andre forhold som går fram av de følgende underkapitler gjør at de problemer som denne rapporten forsøker å besvare kan forventes å være både situasjonsavhengige og komplekse. Det er mange lokale forhold som må tas i betraktning, men det er også slik at hele det norske velferdssystemet til en viss grad kommer på dagsorden. Samspillet mellom tjensteytere og –mottakere er vevd sammen med den historie og de verdier som velferdsstaten representerer. Vi kommer tilbake til dette i den avsluttende diskusjon av våre funn.

### **3.3 Presentasjon av kommunene**

I dette underkapittelet gir vi en kort presentasjon av de åtte kommunene som inngår i studien. Av beskrivelsene vil det fremgå at det er innbyrdes forskjeller mellom kommunene. I tillegg ser vi gjennomgående forskjeller mellom store og små kommuner. I store kommuner finner vi for eksempel større grad av profesjonalisering og spesialisering i de ulike etatene, og tilbudet kan virke mer uoversiktlig og byråkratisk fra et brukerperspektiv, mens små kommuner preges mer av generalister og kort avstand mellom nivåene. Dette ser vi også når det gjelder hvordan arbeidsinnvandrere blir ivaretatt og møtt. Like tydelig kan variasjonen mellom enkeltvirksomheter og enkeltetater være. Variasjonene kan ha sammenheng med en markedsstyrt utvikling som følger konjunktorene. Men materialet gir også eksempler på at tilpassing av tjenestetilbudet til arbeidsinnvandrere blir båret oppe av enkeltpersoner som er idealistiske og dedikerte. Det er langt færre spor av systematiske og gjennomgående tilpassinger for denne gruppen fra overordnet kommunalt hold. Kanskje kan noe av dette tilskrives at det ikke er tale om

lovpålagte initiativ og at det for arbeidsinnvandreres del ikke gis statlige øremerkede midler.

### 3.3.1 Norddal

Norddal kommune ligger i indre Sunnmøre i Møre og Romsdal. Det er en kommune med daler, fjell og fjorder. Folketallet har dalt jevnt siden 50-tallet til det per 1. jan. 2015 var 1685 innbyggere. Kommunen er en av de store jordbrukskommunene på Sunnmøre. En annen viktig næringsveg er turisme. Tidligere var det flere arbeidsplasser i industrien, men disse minker. Arbeidsledigheten er liten, men blir sagt å være smått økende. Sesongarbeid både i industri og jordbruk har gjort at en i Norddal er vant med tilreisende arbeidskraft. Det kommer arbeidere blant annet fra Sverige, Tyskland, Polen, Nederland, Ukraina og Sri Lanka. Den største gruppen kommer fra Polen. Det er både kvinner og menn som kommer, og de kommer med og uten familier. Noen er høgt utdannet mens andre har ingen utdanning utover grunnskolen.

Det er et ønske i kommunen at folk skal slå seg ned der, og mange blir da også værende lenger enn først tenkt. Familier med barn blir lettere integrert i lokalsamfunnet enn enslige og par. Mangel på utdanning og språkferdigheter hos arbeidsinnvandrerne og mangel på boliger i kommunen anses av kommunens ansatte som de største utfordringene for integrering. Kommunen oppfordrer alle til å lære seg norsk og har også hatt et kvalifiseringsprosjekt for ufaglærte helsearbeidere. Arbeidsinnvandrerne later imidlertid ikke til å være opptatt av utdanning og norskopplæring i samme grad, eller de strever med kombinasjonene jobb-norsk kurs og nynorsk-bokmål. De opplever at informasjon kan være vanskelig tilgjengelig, og forteller at de får hjelp av hverandre og arbeidsgivere. Et annet tiltak i kommunen er Fjordhagen, en tjeneste for arbeidsinnvandrere som oppsøker nyankomne, gir hjelp og tips og organiserer norsk kurs. Tiltaket får gode skussmål.

### 3.3.2 Herøy

Herøy er en øykommune på Sunnmøre i Møre og Romsdal. Den består av åtte øyer. Folketallet har vært svakt stigende siden 50-talet, de senere årene mye på grunn av arbeidsinnvandringen. Pr. 1 januar 2015 var det 8934 personer bosatt i kommunen. Ved utgangen av 2014 var 2,0 prosent registrert arbeidsledige; 1,9 prosent av mennene og 2,2 prosent av kvinnene ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). Arbeidsinnvandrerne som kommer til Herøy er gjerne ansatt i fiskeindustrien. Noen er fast ansatt, men de fleste er ansatt i bemanningsbyrå som bedriftene leier inn fra. Mange er permittert i vinterhalvåret. Det fortelles at det er en variert gruppe som kommer, med og uten utdanning, men med et felles ønske om å tjene penger. Mange familier etablerer seg i kommunen. Arbeidsinnvandrerne kommer hovedsakelig fra Litauen, Latvia, Polen og andre land i Øst-Europa. Kommunen bosetter også flyktninger. Kommunen har et eget prosjekt for integrering av arbeidsinnvandrere kalt Bulyst. Erfaringer herfra er at det tar lang tid å bygge tillit.

Når en oppsummerer arbeidsinnvandringa til Herøy blir denne framhevet som positiv og ønsket for kommunen, og man får inntrykk av at mange av innvandrerne ønsker å bosette seg der permanent. Samtidig rapporteres det om utfordringer som handler om å skape en felles forståelse av hvordan man kan leve best mulig sammen. Når det gjelder offentlige

tjenester er hovedutfordringene som blir beskrevet, tilgang til informasjon om offentlige tjenester, norskkunnskaper og boligsituasjonen.

### 3.3.3 Flora

Flora kommune er en kystkommune i Sogn og fjordane med 11 697 innbyggere i 2015 hvorav ca 6000 er bosatt i bysamfunnet Florø. Befolkningen er svakt økende grunnet netto innvandring. Kommunen har flere større maritime industribedrifter, noe som har gjort kommunen attraktiv for utenlandsk arbeidskraft de senere år, blant dem mange polske og andre østeuropeiske arbeidsinnvandrere. Den polske innvandrergruppen i Flora er for tiden den største (207 av totalt 1401 flykninger og innvandrere i 2014). Kommunen har vært vertskommune for asylmottak siden 1999 og har vært mottakskommune for flykninger med IMDI-avtale siden 2007.

I 2002 opprettet Flora kommune et kommunalt foretak - Flora Innvandrersenter - med helhetlig ansvar for bosetting og integrering av flykninger i kommunen. Senteret ledes av en daglig leder, og har fått i oppdrag å administrere kommunens arbeid med flykninger og innvandrere i sin helhet. Dette omfatter å drive norskopplæring og introduksjonsprogram med språkpraksis for voksne bosatte som er gitt positivt svar på sin asylsøknad samt å veilede og støtte alle kommunale etater i arbeidet med å integrere og gi et likeverdig tilbud til flykninger og andre grupper av flerspråklige i kommunen. I tillegg til dette har også innvandrersenteret siden oppstarten drevet et kommunalt asylmottak i kommunen. Disse virksomhetene tilsammen genererer årlig et overskudd til Flora kommune. Senterets leder saksforbereder alle saker om innvandring og integrering til kommunestyret. Både kommunal drift av asylmottak og ordningen med et innvandrersenter som kommunalt foretak er en særegen modell for Flora kommune som har vært gjenstand for mye interesse både fra andre mottakskommuner, fra sentale forvaltningsorgan og fra forskningsmiljøene (ref. Berg og Svendsen, 2012).

Organiseringen av innvandringsfeltet i Flora kommune ser ut til å gi gode muligheter for fleksibilitet når det gjelder å kunne møte også arbeidsinnvandrernes behov for informasjon, tjenester og tiltak innenfor de samme ordningene som er etablert for flykninger. Blant annet gir VO-senterets introduksjonsprogram for flykninger som er samlokalisert med og organisatorisk plassert under Flora innvandrersenter, mulighet for både å tilby rimelig norskopplæring for arbeidsinnvandrere og være behjelpelig med å formidle språkpraksis, praksisplass og andre sysselsettingstiltak som bosatte flykninger får tilbud om. Den største utfordringen som ledelsen ved innvandrersenteret ser i integreringsarbeidet, kan ha sammenheng med denne sterke samordningen av innvandrings- og integreringsfeltet i kommunen, idet man erfarer at det stadig er mye ugjort når det gjelder å realisere sektorprinsippet i innvandringspolitikken på en tilfredsstillende måte.

### 3.3.4 Hyllestad

Hyllestad er en kommune i Ytre Sogn i Sogn og Fjordane. Kommunen er stor i utstrekning og rommer fjordlandskap, fjell og kystlandskap. Innbyggertallet pr. 1. januar 2015 var 1403. Det har vært svakt synkende de siste årene, trass i stor aktivitet ved kommunens desidert største bedrift, skipsverftet Havyard Ship Technology as. Bedriften

har flere hundre ansatte, men de fleste er bosatt utenfor kommunen med midlertidig losji i brakker på bedriftsområdet. Mange av arbeiderne ved verftet er polske og fra de baltiske statene. Et mindre antall polske fagarbeidere og ingeniører – ca 10 familier i september 2014 - har bosatt seg permanent i kommunen med ektefelle og barn. Det øvrige næringslivet består ellers i hovedsak av små servicebedrifter hvorav flere er avhengige av leveransene til Havyard Shipping. Hyllestad fått midler til omstilling gjennom det fylkeskommunale omstillingsprogrammet der de nå er i det 5 året av en 6-årig prosjektperiode. Omstillingskontoret har 3,5 stillinger - en prosjektleder, en koordinator for samfunnsprosjektet og en for næringsprosjektet. En flyktningkonsulent i halv stilling er knyttet til kontoret etter at Hyllestad ble bosettingskommune for flyktninger. Et viktig mål i omstillingsprosjektet har vært å snu befolkningsutviklingen gjennom å markedsføre kommunen som et godt sted å bo, blant annet på internasjonale yrkesmesser hvor man har søkt etter nøkkelpersonell innenfor helse og omsorg. Dette har man i noen grad lyktes med idet tyske, danske og islandske statsborgere har bosatt seg i kommunen og blitt værende kortere eller lengre tid.

Erfaringene med å bosette seg i Hyllestad er blandede. Hovedinntrykket er at arbeidsinnvandrerne er fornøyd med det meste av det tjenestetilbudet de får, men at integreringsprosessen kan være utfordrende for familien sett under ett. Et sentralt tema er å finne egnet bolig på et sted det er hensiktsmessig å bo med tanke på barns og voksnes deltagelse i ulike aktiviteter. Kommunen har et svært opphetet boligmarked trass i folketallsnedgangen. En viktig grunn er at fraflyttede gårdsbruk kan overtas av familie uten bo-driveplikt og dermed gjøres om til fritidsboliger for folk bosatt utenfor kommunen. En utfordring som nevnes er å kunne nyttegjøre seg tilbudet om norskkurs for den hjemmeværende forelderen som gjerne ikke har sertifikat og dermed har problem med å komme seg rundt på aktiviteter. I noen innvandrerfamilier har det blitt en belastning at mor ikke finner seg til rette, og det har i noen tilfelle ført til at mor og ungene har reist tilbake til hjemlandet.

Kommunen har tatt tak i disse utfordringene, blant annet ved å arrangere norskkurs for arbeidsinnvandrere og treff for voksne både på kvelds- og dagtid. Det siste norskkurset er kommet i stand i regi av flyktningkonsulenten. Internasjonal kafé og markering av FN-dagen er andre tiltak igangsatt av flyktningkonsulenten og der også mange arbeidsinnvandrere har engasjert seg. Et innvandrerforum kom i gang i samarbeid med arbeidsinnvandrere ved Havyard Ship Technology as. Målsettingen har vært å skape et møtested for arbeidsinnvandrerne på fritiden og samtidig skape en arena for kontakt med lokalbefolkningen.

### **3.3.5 Bergen**

Som alle andre storbyer har Bergen mange innvandrere. Bergen hadde pr. 1 januar 2015 et folketall på 275 112. Personer fra nesten hele verden er bosatt i byen, herunder også fra EU-land som Polen, Baltikum etc. Innvandringen fra EU har siden 2006 stått for en viktig del av veksten. Mange menn er i håndverksyrker og mange kvinner i serviceyrker.

Tjenestetilbudet overfor innvandrere er fordelt rundt om i byen. Egen sentral innføringsskole for barn med innvandrerbakgrunn er lagt ned (med unntak for de yngste årsklassene), og er erstattet med innføringsklasser ved fem såkalte mottaksskoler rundt

om i bydelene. Det satses på kompetanse også med innretning mot innvandrere fra EU-land i de ulike virksomhetsområdene.

I handlingsplan for integrering gjeldende fra 2012-2015 erstattes overskriftsord fra foregående plan integrering og mangfold med ordene inkludering og mangfold. Dette for å tilkjenne at det ikke bare handler om mottak av nyankomne, men om å utnytte mangfoldet positivt.

Selv om flyktninger står sentralt i planen, har den også i seg elementer rettet inn mot arbeidsinnvandrere. Blant annet drøftes målet om å påvirke staten til å gi midler for at også personer med arbeidsinnvandrerbakgrunn skal lære norsk. Her har den statlige politikken imidlertid ikke endret seg. Et tiltak som derimot er realisert i perioden gjelder etablering av tverretattlig servicekontor (SUA) for arbeidsinnvandrere. Byen støtter også frivillige virksomheter som jobber for å skape arenaer for integrering.

### **3.3.6 Granvin**

Granvin er en kommune i indre Hardanger i Hordaland. Kommunen strekker seg fra Granvinfjorden og nord og østover mot Voss og Hardangervidda. Folketallet er pr. 1. januar 2015 på 904 innbyggere og har vært svakt synkende de siste årene. Kommunen kjennetegnes av et næringsliv med én stor trevareindustri og flere mindre industriforetak. Det synkende folketallet, sammen med et konstant behov for arbeidskraft ved trevarefabrikken og i det lokale næringslivet for øvrig, er bakgrunnen for at kommunen har deltatt på flere yrkesmesser for å markedsføre kommunen for utenlandsk arbeidskraft. Arbeidet har gitt resultater idet 9 polske og en tysk familie nåhar slått seg ned i kommunen. Tjenestetilbudet til arbeidsinnvandrerne er i sin helhet sektororganisert. Granvin var tidligere mottakskommune for flyktninger og bosatte i 2001 femten afghanske kvoteflyktninger. De har alle flyttet ut fra kommunen de senere årene. Vertskapsfunksjonen overfor innvandrere og andre tilflyttere ivaretas av informasjonsmedarbeideren ved tjenestetorget i rollen som tilflyttervert. Som medlem av det regionale prosjektet "Flytt te Hardanger", deltar Granvin ved tilflytterverten på fire møter i året sammen med de andre seks Hardangerkommunene for å diskutere felles muligheter og utfordringer og å dele erfaringer med hvordan man best tar imot tilflyttere.

Inntrykk etter intervjuer med arbeidsinnvandrere og offentlige ansatte i ulike etater er at tjenestetilbudet blir oppfattet som godt, at arbeidsinnvandrerne opplever at de blir godt mottatt av befolkningen i Granvin og at både barn og voksne kjenner seg godt inkludert. Boligsituasjonen i Granvin beskrives som ganske god også når det gjelder mulighetene for å få seg rimelig tomt og bygge egen bolig. Skolebarn og barn i barnehagealder synes godt inkludert i lokalmiljøet, blant annet gjennom et bredt fritidstilbud i kommunen.

Når det gjelder mulighetene for norskkurs og andre spesielt tilrettelagte tjenester for innvandrere, så er dette et større problem. Siden Granvin ikke lenger er mottakskommune for flyktninger, har heller ikke kommunen statlig støtte til introduksjonsprogram og norskopplæring, og dermed finnes heller ikke et apparat som kan utvides til å omfatte arbeidsinnvandrere, for eksempel mot en liten deltageravgift. Dette har til nå vært kompensert blant annet ved at servicemedarbeider i samarbeid med renholdsleder i

kommunen har skaffet medfølgende ektefelle mulighet for språkpraksis og etter hvert arbeid der de får praktisere norsk.

### **3.3.7 Stavanger**

Pr. 1 januar 2015 hadde Stavanger kommune 132 102 innbyggere. Som nasjonal oljehovedstad er Stavanger i nyere tid blant kommunene i landet med lengst historie og erfaring med arbeidsinnvandring. Såkalte “expatriates” - amerikanere, engelskmenn og franskmenn med spesialisert kompetanse - begynte å komme til byen alt i siste halvdel av 60-tallet da internasjonale oljeselskaper, og bore- og serviceindustri etablerte seg i forbindelse med at letingen etter olje i Nordsjøen tok til. Byen har som andre større byer også mottatt mange flyktninger og deres familier. Det særskilte med Stavangers migrasjonsbilde er at den betydelige tilstrømning av innvandrere fra Polen, Øst-Europa og EU/EØS-området for øvrig må betraktes som en arbeidsinnvandringsbølge nummer to. Den kraftige veksten kom både som følge av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 og et kraftig oppsving i investeringene innen petroleumssektoren. Disse arbeidsinnvandrerne var primært fagarbeidere som fikk seg jobber innen byggenæring, industri og serviceyrker.

Kommunen samarbeider med et femtitalls innvandrersorganisasjoner gjennom et internasjonalt kulturnettverk. Også foreninger fra typiske arbeidsinnvandrerland er representert her. Når det gjelder polakker, er den katolske kirken en møteplass for mange. Stavanger har siden 2009 hatt et Servicekontor for utenlandske arbeidstakere (SUA) hvor de kan møte både politi, UDI, arbeidstilsyn og skattemyndigheter. Byens næringsforening har siden 2006 hatt et opplegg med sikte på å gi informasjon og råd til innvandrere som kommer til byen. I særlig grad er det ansatte i oljerelaterte næringer som har nytt godt av dette tilbudet.

Mangfold er et av hovedmålene i kommuneplanen. I dette ligger imidlertid ikke spesiell vekt på arbeidsinnvandrere, men man har et generelt fokus på den flerkulturelle befolkningen. Når det gjelder språk, har man satt i gang et prosjekt rettet mot kommunens egne ansatte for å lære norsk. Det påpekes å være barrierer og mye som gjenstår med hensyn til å gi tilrettelagt informasjon til arbeidsinnvandrerne.

Hovedinntrykket som gis er en by som søker å skape gode holdninger til arbeidsinnvandrerne som borgere og tjenestemottakere på lik linje med alle andre, men uten å ha kommet så langt som de ønsker når det gjelder særlige grep for å håndtere de spesifikke utfordringene knyttet til den nye arbeidsinnvandrergruppen fra Øst-Europa.

### **3.3.8 Vindafjord**

Vindafjord kommune ligger nord i Rogaland, på grensen mot Hordaland. Kommunen er omgitt av fjorder. Folketallet har i lange perioder vokst og teller nå 8765 innbyggere. Bosetningen er spredt. Kommunen har stort jordbruksareal og intensivt husdyrhold, mens industrien domineres av verkstedindustri. Sysselsettingen i verkstedindustrien svinger i takt med oppdragene. Arbeidsinnvandringen har vokst, og mange arbeidsinnvandrere har sitt arbeidssted der, i transport, i byggebransjen eller på Fatland slakteri. Flere nasjonaliteter er representert, blant annet arbeidsinnvandrerne fra Polen og Litauen.

Kommunalt ansatte skiller mellom arbeidsinnvandrere med og uten familier. De ser at de med familie, og da særlig med barn i skolealder, blir mer integrert. De som kommer alene har gjerne uklare framtidsplaner og viser liten vilje til å integrere seg. Blant begge grupper blir ofte språket en utfordring, blant familier når bare den ene parten lærer seg norsk, blant enslige når de ikke ser det som nødvendig å lære norsk. Også kulturforskjeller blir nevnt som en utfordring, først og fremst i forbindelse med oppdragelse og skole. Videre gjør en begrenset tilgang til boliger det vanskelig å komme seg inn på boligmarkedet. Kommunen bistår med dette, blant annet gjennom et tverrfaglig prosjekt knyttet til bosetting, og de tar inn arbeidsinnvandrere på norskopplæring. Arbeidsgivere har stått bak ulike velferdstiltak.

Arbeidsinnvandrere på sin side forteller om vurderinger for og imot å slå seg ned i Norge. De skremmes av norske boligpriser, blir utålmodige av ventetider til spesialister i helsesektoren, overraskes over norsk barneoppdragelse og strever litt med kommunikasjonen med offentlig ansatte. Erfaringene med arbeidslivet er variable.

### 3.3.9 Oversiktsbilde kommunene

De åtte kommunene er som rimelig kan være, ganske forskjellige. Når det gjelder arbeidsinnvandring, har de imidlertid noen relative likhetstrekk. Dette er i tabellene som følger beskrevet ved registerdata.

Tabell 3.1. Befolkning – utvalgte opprinnelsesland, 1.1.2013

Kommune	Innvandrere fra utvalgte avsenderland i Øst-Europa*, prosent av befolkning	Innvandrere fra Norden og utvalgte avsenderland i Vest-Europa**, prosent av befolkning	Innvandrere kvinneandel fra utvalgte avsenderland i Norden, Øst- og Vest-Europa, prosent av total	Innvandrere 20-49 år fra utvalgte avsenderland i Norden, Øst- og Vest-Europa, prosent av total	Innvandrere 0-19 år fra utvalgte avsenderland i Norden, Øst- og Vest-Europa, prosent av total
Bergen	3,1	2,3	39,0	73,6	9,6
Stavanger	3,0	4,4	38,5	68,2	11,0
Flora	2,8	1,6	38,9	66,2	14,1
Herøy	4,8	1,1	42,9	73,4	17,3
Vindafjord	5,9	1,6	40,4	69,3	17,8
Norddal	3,5	3,8	46,5	63,8	17,3
Hyllestad	6,3	2,5	34,4	70,4	13,6
Granvin	2,9	2,1	51,1	55,6	20,0

\*Estland, Latvia, Litauen. Polen, Slovakia og Romania

\*\*Tyskland, Nederland, Storbritannia, Frankrike, Spania og Italia



Arbeidsinnvandrere utgjør en viktig andel av befolkningen i alle åtte kommunene, og innvandringen fra de utvalgte avsenderlandene i Øst-Europa har et betydelig omfang. Med unntak for den minste kommunen, Granvin, er kvinnene i mindretall. Den aldersmessig mest ressurssterke gruppen når det gjelder yrkesaktivitet, er overrepresentert. Til sammenligning, på landsbasis stod aldersgruppen 20-49 år for 41,3 prosent av befolkningen. Barn og unge er derimot underrepresentert. På landsbasis utgjorde aldersgruppen 0-19 år 24,9 prosent av befolkningen.

Tabell 3.2. Personer fordelt på næring fra utvalgte opprinnelsesland i Norden, Øst-Europa og Vest-Europa

Kommune	Bygg og anlegg	Industri og bergverk og oljeutvinning	Forretningsmessig tjenesteyting	Overnatting og servering	Helse og sosialtjenester	
Bergen	17,5	11,2	19,6	6,7	10,7	65,8
Stavanger	9,9	26,6	16,4	7,3	9,5	69,5
Flora	11,6	31,4	18,5	4,7	9,6	75,8
Herøy	9,9	48,2	19,4	2,3	3,9	83,7
Vindafjord	5,6	30,1	22,8	6,8	8,0	73,3
Norrdal	12,5	12,5	10,2	4,5	31,8	71,6
Hyllestad	1,3	60,0	6,3	8,8	10,0	86,3
Granvin	20,0	8,0	16,0	4,0	28,0	76,0

Hovedtyngden av arbeidsinnvandrere fra disse landene er fordelt på et fåtalls næringer. Industri (inklusive bergverk og primær oljevirkomhet), bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting (blant annet utleie av arbeidskraft til bygg og anlegg og industri), overnatting og servering, samt helse- og sosialtjenester.

### 3.4 Kommunale tjenester i møte med arbeidsinnvandrere

#### 3.4.1 Økonomiske overføringer

*Et sikkerhetsnett som når de fleste*

De som bor og arbeider i Norge gis rettigheter som skal sikre dem økonomisk og sosial trygghet gjennom lover som Folketrygdloven, Barnetrygdloven og Sosialloven. Arbeidsinnvandrere har på linje med alle andre lovfestede og definerte rettigheter, forutsatt at de oppfyller kriteriene som er satt i lovverket. Dette handler om ulike typer av økonomiske goder som alle de som er bosatt og arbeider i landet opparbeider seg

rettigheter til, dersom de generelle betingelsene er oppfylt. Det kan skilles mellom sosialpolitiske overføringer som dagpenger ved arbeidsledighet og sosialhjelp og familiepolitiske overføringer som barnetrygd og fødselspenger.

Når det gjelder slik støtte er vårt hovedinntrykk at det ikke er så store forskjeller mellom hvordan etablerte arbeidsinnvandrerfamilier benytter seg av denne type overføringer sammenlignet med befolkningen for øvrig. Eksempler er at foreldre med barn mottar barnetrygd og arbeidsledige får dagpenger fra NAV. Arbeidsinnvandrerne som har bosatt seg fast eller med et begrenset tidsperspektiv, mottar slike overføringer, men de utgjør ikke en homogen gruppe ettersom det vil variere hvilke ytelser de mottar avhengig av bosted, migrantstatus og kontraktstype. Informanter i kommunene deler gjerne arbeidsinnvandrerne inn i tre undergrupper: 1) Arbeidere som har bestemt seg for å bli, i hvert fall for en tid, og som bosetter seg med familie på permanent basis, 2) arbeidere som har et tidsbegrenset perspektiv på oppholdet, og som bosetter seg midlertidig med eller uten familie, og 3) arbeidere med kortere, gjerne sesongbaserte, kontrakter og med familie i hjemlandet.

Den type overføringer som her er nevnt, bygger på et lovverk med eksplisitte kriterier relatert til bosted, arbeid og inntekt. Generelt gis det fra informanter uttrykk for at arbeidsinnvandrerne har kunnskap om de økonomiske overføringer som de har rett på, slik som barnetrygd, kontantstøtte, engangsstønad, foreldrepenger og dagpenger. De vet at støtteformene finnes, og de kjenner sine rettigheter. Informanter sier at dette er en type informasjon som lett sprer seg via migrantnettverkene. Det finnes dessuten i NAV-systemet brosjyrer på polsk og andre språk om ulike typer av støtte. Likevel dukker det opp visse utfordringer som berører denne typen rettigheter blant annet når det gjelder registrering.

#### *Systemutfordringer knyttet til ivaretagelse av rettigheter*

Inngangsporten til slike rettigheter for arbeidsinnvandrere er arbeid. Man må kunne vise til arbeidskontrakt. Nøkkelen til tilgang på offentlige rettigheter er imidlertid at man må være registrert i folketrygden. For å bli registrert i Folkeregisteret må man ha et D-nummer. Det må man i det minste ha som skatte- og avgiftspliktig til Norge. For å motta lønn og betale skatt må man ha et D-nummer, som kan fås gjennom godkjent rekvirent, slik som skattekontor, NAV, finansinstitusjoner m.fl. Å få tak i D-nummer, byr på problemer for enkelte nyankomne. Ved mer enn 6 måneders opphold skal det meldes flytting, og da får man et personnummer.

For å bli rettighetsberettiget borger, må man registreres hos politiet, melde sine behov til NAV og ivareta sine forpliktelser med hensyn til betaling av skatt. De fleste steder skjer dette hos de respektive instanser, noe som kan være krevende å finne ut av om man er nyankommet. Noen få steder er det opprettet SUA-kontor. Slike finnes i Stavanger, Oslo, Bergen og Kirkenes. Kontoret i Bergen ble nylig etablert. Her er politi, Arbeidstilsynet, UDI og skatteetat samlokalisert. Det tar imot og betjener dem som oppsøker virksomheten, uavhengig av hvor de kommer fra. Dette er et sted hvor arbeidsinnvandrere som kommer til landet får rask betjening, og hovedgrunnen til dette er at de kan oppsøke flere forvaltningsområder samtidig.

Dette er systemet slik det optimalt er tenkt å fungere. utfordringer kan oppstå hvis man av ulike årsaker ikke får eller mister arbeid. Enkelte sider ved regelverket når det gjelder arbeidsledighet og permitteringer kan her skape problemer. At man må være villig til å ta annet arbeid for å motta dagpenger selv om man bare er permittert, kan for eksempel være vanskelig å forstå logikken i om man er innvandrer. At man må søke på jobber når man mottar dagpenger kan være problematisk for NAV å følge opp overfor de som av ulike grunner oppholder seg i hjemlandet under permitteringer.

Arbeidsledighet er et utfordrende område. NAV møter arbeidsinnvandrerne i forbindelse med permitteringer og oppsigelser. På et mindre sted meldes det om kvinnelige partnere som søker men som ikke får arbeid. Ettersom det er mannen som har fått dem til landet i forbindelse med jobb og at arbeid til partneren var en viktig forutsetning for å flytte med, kan følgen være at familiene etter hvert drar igjen. NAV-kontorer kan fortelle at de er opptatt av å formidle system- og samfunnskunnskap for å hjelpe ledige i å møte situasjonen. Jobbsøking, kvalifisering til jobb og opparbeidelse av språkferdigheter er gjennomgående utfordringer. Språk kan ikke minst være en utfordring. Mange ble ansatt i sin første jobb, f.eks. i industrien, uten å kunne mye norsk, og har kanskje av den grunn heller ikke vært spesielt interessert i å lære språket. Problemet oppstår i det øyeblikk man mister en jobb, og man må søke på nye jobber hvor kvalifikasjonskravene og da særlig kravet til språk, er større enn i den jobben de kom hit for.

Også manglende kunnskap om oppbyggingen av og virkemåten til tjenestene kan være problematisk når det gjelder formidling av ytelser. Det er oppgitt som særlig utfordrende for de som kommer i midlertidig arbeid via korttidskontrakter og innleie. Denne arbeidskraftens store geografiske mobilitet gjør at de skifter mellom midlertidige bosteder, noe som kan komplisere registreringen av dem og dermed mulighetene for å forvalte, kvalitetssikre og betale dem hva de ifølge lovverket har rett på. Dette skal imidlertid ha blitt bedre som følge av bedre system for registrering den senere tid. Problemer kan imidlertid også oppstå ved at formidling av tjenester kan være skilt ut til forvaltningsfunksjoner som ligger andre og mer sentrale steder og dels også ved at det i disse tilfellene kan være nødvendig å ta kontakt med forvaltningen i hjemlandet. Eksempelvis gjør slike problemer at folk kan ha fått utbetalt barnetrygd en gang i året i stedet for månedlig.

### *Utenforskap*

Økonomiske ytelser blir ivaretatt av NAV-systemet og til dels kommunale helse- og sosialkontor. Det gis i vårt materiale samlet sett ikke indikasjoner på at disse instansene blir overrent av arbeidsinnvandrere med særlige sosiale problemer og behov for sosialhjelp. Det skal imidlertid understrekes at data ble samlet inn før den nasjonale nedgangskonjunktoren som følge av redusert oljepris for alvor slo inn over Vestlandet. Spørsmålet om forvaltningens kapasitet til å ta unna søknader fra enkeltpersoner i tider med høy ledighet som nå i 2016, er derfor ikke uvesentlig. Selv om det finnes et økonomisk sikkerhetsnett som når de fleste, forteller blant annet sivile virksomheter som driver humanitært arbeid om eksempler på at noen faller utenom. Det fortelles om marginaliserte, gjerne enslige, arbeidsinnvandrere som er utenfor arbeidsmarkedet, enten fordi de i det hele tatt ikke har kommet inn, eller fordi de har falt ut. Spanjoler som kom

til landet for å søke jobb i forbindelse med finanskrisen, men som ikke har fått, er eksempel på det første. Eksempel på det andre er enslige fra Polen som av ulike årsaker har falt ut av arbeidsmarkedet, og som ikke ønsker å dra tilbake som følge av sine sosiale problemer.

Dette handler om mer enn registrering. Det finnes personer med registrerte behov som ikke mottar sosial støtte. Fra det polske miljøet påpekes at det å motta sosialhjelp kan være stigmatiserende. Verdien av det å arbeide understrekes sterkt av mange. Polakker har ikke erfaringer hjemmefra med et så omfattende offentlig økonomisk-sosialt sikkerhetsnett. Når det gjelder gruppen av de mest marginaliserte, meldes det fra en frivillig virksomhet i storby om folk som har blitt marginalisert i forbindelse med rusproblemer etc. og med lite sosiale nettverk rundt seg; de skygger unna det polske miljøet av mennesker som har lyktes, inkludert den katolske kirken. Det offentlige hjelpeapparatet fanger altså bare delvis opp arbeidsinnvandrere som blir sosialt marginalisert. Det meldes om problemer som knyttes til språk. Blant annet meldes det at det fra sosiale tjenesteinstanser svares på norsk til tross for at klienten ikke snakker norsk men har fått hjelp til å lage søknaden, og selv om det opplyses om at språkkunnskapen mangler.

### *Oppsummering*

Hovedtyngden av overføringene gjelder for alle som oppfyller eksplisitte og definerte kriterier. Utfordringene handler først og fremst om systemets tilgjengelighet for arbeidsinnvandrere med opparbeidede rettigheter, men som for øvrig kjennetegnes av til dels høy mobilitet i arbeidsmarkedet med hyppige jobbskift, flytting og liten deltakelse på arenaer utenfor jobben. Særlig er høy mobilitet krevende i forbindelse med permitteringer, og ledighet. En utfordring her er å sikre at folk blir registrert som bosatt gjennom folkeregisteret. Da fanges man opp av det økonomiske og sosiale sikkerhetsnettet og får tilgang til rettigheter. Som for enhver arbeidstaker handler dette om å kontakte skattemyndigheter. Arbeidsgiver kan også ha en rolle når det gjelder å gi informasjon om hva som kreves. For veletablerte virksomheter er dette forholdsvis uproblematisk.

### **3.4.2 Legetjenester**

#### *Forskjeller mellom bosatte og de på kortidskontrakter*

Helsetjenester er noe alle har behov for. Legetjenester står sentralt når det gjelder bruk av helsetjenester. Om man ser bort fra tjenester som smittevern og skolehelsetjenester hvor arbeidsinnvandrere med familier har rett til tjenester på lik linje med alle andre og hvor annet helsepersonell står sentralt, er det særlig tilgang til og bruk av lege som er veien inn til helsetjenestene. Retten til helsetjenester fremkommer av pasient- og brukerrettighetsloven. Ifølge denne har alle som oppholder seg i riket rett til øyeblikkelig

hjelp. Ifølge forskrift til loven<sup>24</sup> er det imidlertid noen begrensninger i rett på helsetjenester når det gjelder de som ikke er fast bosatt. Arbeidsinnvandrere som nylig er ankommet og de som er i landet på kortvarige og midlertidige oppdrag, har blant annet ikke rett på fastlege. De etablerte og bosatte, som gjerne også har partner og barn med, har rettigheter til helsetjenester på lik linje med andre.

I kategorien etablerte, kan informanter fortelle at de ved behov benytter seg av ordinære legetjenester som fastlege, legevakt og evt. behandling på sykehus. Det generelle inntrykket er at de som har bosatt seg permanent ikke støter på store problemer med å oppsøke og motta tjenester. Når det gjelder tilgangen på tjenester er det særlig blant de som er i landet på korttidskontrakter, at utfordringer oppstår. Mange av disse har ikke personnummer og dermed ikke rett på fastlege, dermed blir lege- og helsetjenester mindre tilgjengelig. Det opplyses også at folk kan ha vært her i lang tid uten å ha registrert seg med personnummer. Hvis de ikke har vært i arbeid, har de heller ikke opparbeidet seg rettigheter. Da kan legevakten være den tjenesten de må henvende seg til.

Legevaktansatte kan melde om relativt mye yrkesskader blant arbeidsinnvandrere. Det kan i noen grad skyldes større uforsiktighet. Eksempelvis fortelles det i en industrikommune om relativt mange som kommer med øyeskader som følge av slipestøv eller fastbrent metall. De vil jobbe fort og mye, og de kan gjerne være mer uforsiktede med bruk av utstyr, sier flere informanter. Det at man ikke har rett på fastlege, gjør at legevakten til dels kan måtte fungere som erstatning for fastlegen. Men regelverket gjør at legevakten ikke kan være noen fullverdig erstatning. Den gir bare akutt hjelp og en legevaktslege kan bare skrive ut sykemelding i tre dager. De mindre etablerte arbeidsinnvandrerne står dermed i fare for å bli kasterballe og møtt med ad hoc løsninger i helsetjenestesystemet. Vi har ikke registrert at dette er forhold som møtes med særskilte tiltak.

### *Transnasjonal helseshopping begrunnet i systemforskjeller*

Arbeidsinnvandrere som kommer til landet er normalt innom smitteverntjenesten for sjekk og eventuelt vaksinasjon. Dette avhenger av hvilket land de kommer fra, og det kreves ikke for polske innvandrere. Når det for øvrig gjelder legetjenester, meldes det ikke om vesentlige problemer, heller ikke når det gjelder det praktiske og kommunikasjonsmessige. Korttidsarbeidere kan nok ha problemer relatert til språk, men det løses gjerne ved at arbeidsgiver sender med følge. En bosatt informant sier:

*Når vi får norsk id-nummer får vi brev i posten om at vi har fått fastlege. Det synes jeg er kjempegreitt. At du har telefonnummer og ringer og avtaler time.*

Likevel er det klart at erfaringene med legebesøk varierer og enkelte melder om negative erfaringer etter besøk hos lege eller ved sykehusopphold. Dette kan ha sin årsak i

---

<sup>24</sup> Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester for personer uten fast opphold i riket, Lovdata FOR-2011-12-16-1255

tilfeldige forhold, eller noe kan skyldes forskjeller mellom helsetjenestesystemet i Norge og hjemlandet.

Det siste forholdet har vi en del eksempler på i materialet. Innvandrere kan støte på utfordringer med hensyn til systemforståelsen, som har sammenheng med at det norske systemet fungerer annerledes enn i hjemlandet. Eksempler på dette er hvordan legevakten fungerer mht åpningstider, eller forholdet mellom fastlege og spesialist i helsetjenestene. Om man sammenlikner Norge og Polen, synes den største forskjellen å handle om det innholdsmessige, om hva slags tjeneste man kan forvente å få. Derfor er det mange polske innvandrere som drar til Polen for å få helsetjenester, blant annet legespesialist og tannlege.

Det kan se ut til at det norske systemet oppfattes som mer åpent og mindre spesifikt. Spesielt kommer dette til uttrykk i fastlegeinstitusjonen som i Norge spiller en nøkkelrolle i relasjon til øvrige helsetjenester, også når det gjelder diagnostisering og oppfølging i etterkant av behandling. Man må normalt gå via fastlegen for å komme til spesialist, og det kan ta relativt lang tid. Det er enklere å komme raskt til spesialist i Polen hvor man i større grad bruker private løsninger. Siden polske innvandrere i større grad enn norske pasienter forventer å bli behandlet av spesialist, kan kravet om å gå via fastlege være vanskelig å forstå for dem. En informant med god kjennskap til både det norske og det polske systemet hevdet at polakker generelt går oftere til lege.

Det fortelles også om at man i Polen kan oppsøke et privat laboratorium selv for å ta en prøve eller teste for bestemte sykdommer. En slik "helsesjekk" hevdes å være enklere i Polen, og man får resultatet dagen etter. En polsk kvinne refererte til en samtale med sin norske lege hvor hun ble spurt om hun ønsket en bestemt type behandling eller ei, noe som hun oppfattet som problematisk fordi det da ble opp til henne. Andre talte om mer bruk av legemidler, flere undersøkelser og mer prøvetaking i Polen enn i Norge og at legemidler er blant de viktigste produkter som det reklameres for der. Mange reiser også til Polen i forbindelse med fødsler og for å møte spesialistgynekolog i barselsperioden. Dette anses normalt ikke som nødvendig i Norge. Endelig nevnes vaksinasjoner som eksempel på hva man reiser til Polen for å få gjort for å komplettere det tilbudet som gis i Norge.

### *Oppsummering*

Det meldes ikke om vesentlige problemer når arbeidsinnvandrere bosatt i landet kommer i kontakt med lege. Utfordringene ligger snarere i at helsetjenestesystemene er forskjellige, og dermed at man bør formidle kunnskaper om hvordan helsetjenestesystemet i Norge fungerer. Mange arbeidsinnvandrere kompletterer det norske tilbudet gjennom å reise til Polen. Man kan imidlertid spørre om dette er et særlig alvorlig problem all den stund det generelt ser ut til å være få problemer som meldes både fra tilbyder og mottaker når det gjelder legetjenester. Det som kan være problematisk er at arbeidsinnvandrere på korttidskontrakter som ikke har rett på fastlege, kan ha behov for noe mer enn akutt hjelp, noe det norske systemet ikke legger opp til.

### 3.4.3 Helsestasjon og jordmor

#### *God start på livet*

Kommunale helsestasjoner i Norge skal gi helsefremmende og forebyggende tilbud til gravide, barn og unge opp til 20 år og deres foresatte, og tilbudet skal være gratis. Tilbudet kan gjerne deles opp i fire ulike områder 1) jordmortjenesten for gravide 2) helsestasjon for barn fra 0-5 år 3) skolehelsetjeneste 4) helsestasjon for ungdom. I varierende grad tar kommunene hånd om disse tilbudene selv idet man noen steder også har etablert ulike former for interkommunalt samarbeid for å løse oppgavene.

Det blir vist til at de fleste foreldre bruker helsestasjon for barn til helsekontroller. Det finnes ingen oversikt over hvor stor andel av innvandrerkvinnene som benytter kommunal jordmor. Tjenesten er frivillig. Historisk sett er det allmennlegene som har hatt ansvaret for svangerskapsomsorgen. Den kommunale jordmortjenesten ble lovfestet først i 1995, mens svangerskapsomsorg i tilknytning til helsestasjon ble forskriftsfestet fra 2003. Skolehelsetjenesten er i prinsippet for alle barn i skolepliktig alder, men de fleste kommunene understreker en stor knapphet på ressurser. Det vises til at barn med innvandrerbakgrunn kan ha spesielle utfordringer, både med tanke på psykisk helse og språk. I liten grad har vi fått innsyn i arbeid i helsestasjoner for ungdom, og disse vil derfor ikke bli beskrevet videre i avsnittet.

#### *Ulike former for samspill*

På helsestasjonene for barn har man registrert at noen av foreldrene ikke kommer med barna sine fordi de frykter at det koster noe. Det vises også til at forventningene gjerne går på at helsestasjonene skal følge opp barnets fysiske helse og utvikling, men at foreldrene ikke er like forberedt på å bli stilt spørsmål om samspill med barnet. Dette kan oppleves som vanskelig å snakke om både for foreldre og helsepersonell, fordi forventningene til hvor grensen for hva som er foreldres ansvar og hva som er helsepersonellens ansvar dras ulikt i de forskjellige land:

*De er mottakelige men det tar litt tid. De forventer leveranse på kjøttkontroll og vaksiner. Blir litt forundret når man tar opp ting som har med samspill å gjøre. Innvandrerforeldre er litt mer sånn at de håndterer det slik de er oppdratt med. De er mer selvstendige enn norske foreldre.*

I flere kommuner vises det til at økonomi er noe som hemmer mulighetene for å gi det som blir vurdert som et godt nok tilbud til arbeidsinnvandrere. Konsultasjoner, oppfølging og møter med denne gruppen er mer tidkrevende på grunn av språk-, kultur- og systemforskjeller, men det blir ikke tilført mer ressurser for å dekke inn dette. God informasjon om tjenesten og om hva de gravide eller foreldrene kan forvente seg i møtet med helsestasjon og jordmor, kan se ut til å være en viktig faktor som påvirker bruken. Dette inkluderer også informasjon om at tilbudet er gratis. I et par av kommunene er det registrert at innvandrerkvinner deltar lite på barselgrupper. Det spekuleres i om flere hadde deltatt dersom egne grupper for innvandrer mødre var blitt etablert.

Møtene med jordmor oppfattes positivt av begge parter. Dette kan ses i sammenheng med at jordmor og den blivende mors mål ligger veldig tett; man ønsker en best mulig start på livet for barnet. En stor del av jordmors oppgaver består i å trygge den gravide foran fødselen, og i å møte den gravide der hun er. Tjenesten er også frivillig, slik at det går an å anta at de som møter hos jordmor også er positivt innstilt og har vært oppsøkende i utgangspunktet. I tillegg finner vi at gravide ofte også benytter helsetjenester i hjemlandet.

Av konkrete tiltak som er tatt i bruk ved siden av regulært informasjonsarbeid, finner vi at helsesøster kommer og informerer om tilbudet på helsestasjonen til deltakerne på språkkurs i en av kommunene. En annen kommune tilbyr fødselsforberedende kurs til alle som ikke har norsk bakgrunn. Her blir det brukt tolker, og det vises film fra sykehuset og fødsel, for å forberede kvinnene best mulig på det som skal skje. Etter fødselen følger også helsestasjonen kvinnene i åpen barnehage, med tanke på å vise muligheter for møteplasser og å få et utvidet nettverk.

#### Oppsummering

Helsestasjon og jordmortjenester er helsefremmende og forebyggende tjenester som møter arbeidsinnvandrerfamilier i ulike former for samspill. Tjenestenes møter med personer med arbeidsinnvandrerbakgrunn synes i hovedsak å fungere uproblematisk.

### 3.4.4 Barnevern

#### *Med barnet i sentrum*

Barnevernet skal sikre barn hjelp og omsorg også i arbeidsinnvandrerfamilier. Lov om barnevernstjenester slår fast at kommunene har ansvar for å avdekke og sette inn tiltak mot omsorgssvikt, adferds-, sosiale og emosjonelle problemer. Barnevernet plikter å undersøke forhold som antas å kunne gi grunnlag for tiltak. Foreldre har ikke rett til å motsette seg hjemmebesøk i forbindelse med slike undersøkelser. Loven gir barnevernet rett til å iverksette ulike tiltak, med omsorgsovertakelse som det mest inngripende. Midlertidige tiltak kan om nødvendig iverksettes uten foreldrenes samtykke. Representanter fra barneverntjenesten i prosjektkommunene kan fortelle om bekymringsmeldinger blant annet knyttet til vold, språk og forholdet til skolen.

#### *“Det er stor frykt angående den institusjonen”*

Det polske miljøet i Norge kjenner i liten grad til barnevernets måte å fungere på og ser det dessuten som et truende system som de forstår lite av, og som de har lite å stille opp mot. I et av intervjuene med innvandrere fremgår følgende:

*Kvinne: De sa at de kommer og roter gjennom skapene. Dersom et barn gråter i barnehagen, tar de det. Polakker i Polen sa dette. Det er sikkert situasjoner som dette, for eksempel ikke langt fra oss var det en familie barnevernet var i, men vi kan ikke generalisere. Det er velkjent at barnevernet har såkalt myndighet til å ta barn, men de må ha en grunn. Polakker som kommer hit er i sjakk.*



Arbeidsinnvandrere forteller at det ikke finnes noen institusjon i Polen som tilsvarer det norske barnevernet. De er overrasket over det norske barnevernet og sier at de bare har hørt om negative erfaringer med det. "Det er stor frykt angående den institusjonen", sier en morsmåslærer. Blant arbeidsinnvandlerne går det historier om barn som har blitt tatt fra foreldrene uten grunn, og om familier som har måttet rømme landet for å unngå at barnevernet skulle ta barna. Til dels forsterkes slike bekymringer gjennom polske medieoppslag og polske nettfora.

I vår studie finner vi at ansatte i barnevernet i hovedsak sitter med et inntrykk av at de polske foreldrene ikke forstår hva slags institusjon barnevernet er, og de ser at dette skaper utfordringer. Men dette er også et klassefenomen der utdanningsnivå og holdning til offentlig myndighet generelt vil være faktorer som påvirker folks oppfatning. Samtidig er etaten underlagt norsk lov som skal gjelde for alle, noe som blant annet innebærer muligheten for å gripe inn i familiers liv. Det fortelles at foreldrene oppfatter dette som utidig innblanding. En ansatt i barnevernet sier følgende: "At det kommer noen inn og mener noe om deres private ting, det kan være vanskelig å forstå". Når kommunalt ansatte forteller at familier har dratt tilbake til Polen for å unngå å møte barnevernet, stiller de seg noe uforstående til en slik reaksjon, fordi sakene har handlet om bekymringsmeldinger og ikke omsorgsoverdtakelse. Fra deres side fortøner det seg dermed som en misforståelse. På ulike måter går det igjen blant norske informanter at polakkenes frykt for barnevernet er overdrevet. Det fortelles eksempelvis om forestillinger blant polakker om at barnevernet tar barn fra foreldrene dersom barnet er trist eller ikke har eget soverom. Kontakten mellom barnevernet og polske foreldre blir dessuten ekstra vanskelig på grunn av språkproblemer.

I møte med barnevernet har polske foreldre små muligheter til å oppnå en sterk posisjon. Ikke behersker de språket, de vet lite om hvilken informasjon som er relevant og har liten kunnskap om hvordan de kan manøvrere i systemet. I tillegg kommer at det ser ut til å være en verdikonflikt på dette området. At barnevernet engasjerer seg i deres barn, kan av polske foreldre tolkes som det offentliges urettmessige og urimelige inngripen i den private sfære. I vårt materiale finnes også en fosterforelder, hun beskriver følgende:

*Hos polakkene, tilhører barna foreldrene. Foreldre eier barna sine. Nordmenn tenker ikke sånn. Polsk familie tenker min familie er min sak. Derfor hvis barnevern kommer, blir lampen på. Tenker på barnevern som fiende.*

Informanten peker samtidig på at når barnet blir satt i sentrum, og det er barnets rettigheter som blir diskutert, blir det litt enklere å akseptere en institusjon som barnevernet. Dette er imidlertid ikke enkelt å få til i miljøene.

#### *Informasjon og god tolketjeneste er viktig*

I vårt materiale er det spesielt tre typer tiltak som har vært prøvd i kommunene. For det første har flere arrangert ulike typer informasjonsmøter for at barnevernet skal kunne fortelle om sitt arbeid, og for at innvandlerne selv kan få stille spørsmål. På en arbeidsplass medførte rykter om barnevernet så mye uro at arbeidsgiver så seg nødt til å

holde allmøte blant de ansatte. Det lokale barnevernet ble invitert for å informere om sitt arbeid, og dette fungerte positivt ifølge våre informanter.

Innenfor barnevernet har man videre satset på å heve medarbeidernes interkulturelle kompetanse gjennom videreutdanning. Begrunnelsen for dette var at de synes det har vært vanskelig å gi likeverdige tjenester, Noen ansatte følte at de manglet kunnskap om hvordan de skal møte folk fra andre kulturer. Det ble også pekt på tiltak rettet mot tolketjenesten, hvor hovedmålet var kvalitetssikring av kunnskaper og kompetanse blant tolkene som blir benyttet i barnevernssaker.

### *Oppsummering*

Barnevernet er den tjenesten som oppleves mest problematisk sett fra arbeidsinnvandrernes side. Frykt for denne institusjonen gjennomsyrrer store deler av det polske miljøet, også blant personer som ikke har hatt noe med barnevernet å gjøre. Måter denne institusjonen fungerer på oppleves dels som fremmed og dels som grenseoverskridende inn i privatsfæren. Dette stiller denne tjenesten overfor vesentlige utfordringer når det gjelder å skape tillit inn i miljøene.

### **3.4.5 Ungdom og fritid**

#### *Vidt ansvar, vage oppgaver*

Barn og unge har rett på gode oppvekst- og levekår (barnevernloven §1-1). Hva dette krever av kommunen, er bare delvis regulert. Noen oppgaver er eksplisitt formulert, som plikten til å tilby barnehage, grunnskole, skolefritidsordning og helsestasjons- og skolehelsetjenester (Barnevernloven, Helsetjenesteloven, Opplæringsloven). Kommunene er også pålagte å formidle kultur til barn og unge som er tilpasset lokale forhold, og å tilby musikk- og kulturskoler (Opplæringsloven). Flere kommuner har støtteordninger for frivillige organisasjoner, det være seg idrettslag eller ideelle organisasjoner. Slike og andre tiltak er utbredte, men ikke pålagte ved lov. Det gjelder for eksempel fritidsklubber og ungdomshus. Mens denne typen ungdomsarbeid tradisjonelt har blitt ansett som en del av arbeidet med å forebygge rus og kriminalitet, anerkjennes i dag kulturarbeidets egenverdi (NOU 2013:4). Forebyggende arbeid for barn og unge og deres familier er en egen oppgave som kommunene har hovedansvaret for (Rundskriv 2005<sup>25</sup>). Likevel er kommunenes plikter i liten grad konkretisert, og kommunene har derfor stor frihet når de velger arbeidsmåter. Det er også store variasjoner mellom kommunene i hvor store ressurser de bruker på barn og unge. UNICEF har kritisert Norge

---

<sup>25</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv\\_q16\\_2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rundskriv_q16_2013.pdf) (lastet ned juni 2016)

for dette<sup>26</sup>, en kritikk barneombudet er enig i<sup>27</sup>. Barneombudet peker på at det er både menneskelige og økonomiske gevinster å hente for kommunene dersom de gjennom forebyggende arbeid unngår utgifter til psykisk helsehjelp, barnevern, unge kriminelle, barn som faller ut av skolen og barn og voksne som belaster sosialhjelpsbudsjettet. Nærmere halvparten av norske kommuner følger en SLT-modell i sitt arbeid med å forebygge rus og kriminalitet<sup>28</sup>. SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak og sikrer samarbeid innad i kommunen og mellom kommunen og politiet. Noen kommuner har en uteseksjon. Uteseksjonen sprang ut fra det rusforebyggende arbeidet, men har etterhvert utvidet virkefeltet. De jobber oppsøkende og tilbyr unge hjelp og svar på spørsmål om skole, mobbing, alkohol, rus, psykisk helse med mer.

### *Med kroppen i Norge og hjertet i Polen*

Et kjennetegn ved kommunenes ungdomsarbeid er at det er basert på frivillig deltakelse fra publikum. Kommunene tvinger ikke barn og unge til å gå i fritidsklubber eller snakke med uteseksjonen. På den andre siden har barn og unge heller ikke rett på for eksempel ungdomsklubb. Vi kan dermed si at tilbudene retter seg mot en tjenestemottaker som er i stand til å fange opp informasjon om tilbudet, finner det attraktivt, føler seg kompetent til og, om det innebærer kostnader, har råd til å benytte seg av det. For de av tjenestene som handler om mer sensitive tema, for eksempel å snakke med noen om rus, ensomhet eller lignende, kan vi legge til at dem også forutsetter tillit til det offentlige. Et relevant spørsmål blir dermed om dette gjelder polske barn og ungdommer.

Kommunenes utfordringer med å få med ungdom fra EU-land i fritidsaktiviteter kan tyde på at flere tilbud ikke når fram. Ungdom fra EU-land deltar lite i idrett eller aktiviteter i kommunale fritidsklubber. Dette mønsteret er i tråd med det generelle bildet av innvandrerungdoms lavere deltakelse i organisert virksomhet (Øia, 2005). Moderat deltakelse av barn og unge med generell innvandrerbakgrunn henger blant annet sammen med manglende støtte og engasjement fra foreldre (Nødland og Vassenden, 2011). I vårt materiale kommer det fram at polske foreldre er ambivalente til barnas integrering. Flere ønsker at barna deres skal føle seg polske og ikke glemme hvor de kommer fra. Samtidig skal de være norske, ikke minst der foreldrene ser for seg å bli værende i Norge. At foreldrene ikke vil at barna kun skal ha en norsk identitet, handler på den ene siden om at de ønsker barna skal ha kontakt med slekt i Polen og kjenne sitt opphav, på den andre siden om skepsis mot norsk kultur og hvordan den vil virke på barna. Det handler både om kompetanse og verdier: de syns for eksempel ikke at den norske skolen er god nok, og at det verken i skolen eller arbeidslivet stilles høye nok forventninger. Ikke alle foreldre er like aktive i forhold til skolen. I den sammenheng er det en utfordring at noen

---

26 <https://www.unicef.no/nyheter/15330/store-forskjeller-barn-i-kommunene>, lastet ned 5.11.2016

27 <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/8-sporsmal-og-svar-om-forskjellene-i-kommunenes-tilbud-til-barn-og-unge-27620b.html>, lastet ned 5.11.2016

28 <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/informasjon-og-samarbeid/id2398423/>, lastet ned 5.11.2016

foreldre verken snakker norsk eller engelsk. Noen foreldre har motforestillinger mot den typiske norske barneoppdragelsen som de oppfatter som altfor liberal, og som de frykter gjør barna dårlig i stand til å takle voksenlivet. De ser det likevel som naturlig at barna får norske venner, selv om de også ser at det kan være utfordrende for barna å ha doble sett med venner.

Informanter som tar barnas perspektiv fortalte at det kan være utfordringer knyttet til barnas situasjon. Mangel på norskferdigheter, kombinert med at de i starten ikke skal ha karakter i norskfaget, kan gjøre at barna blir lite aktive i undervisningen. Det gjør også at de med samme språkbakgrunn holder sammen. Begge deler bidrar til segregering. Utfordringene blir større jo større barna er, det vil si at det i praksis gjelder ungdom mer enn barn. Kommunens ansatte ser ungdom som er her mot sin vilje. Det er foreldrene som har ønsket å dra til Norge, ikke barna. Foreldrene er her for å jobbe, og involverer seg i varierende grad i barnas fritid. For kommunens ansatte kan foreldrene oppleves som lite synlige og lite tilstede. De forteller også om konflikter mellom ungdom og foreldre. I motsetning til hva som gjelder ungdomsproblemer i sin alminnelighet, så har ungdom som har reist til et annet land ikke noe nettverk å bygge på av slekt og venner og som kan være til hjelp for å møte problemer om oppstår. Mens noen av ungdommene orienterer seg mer og mer mot sine norske venner, er det andre som lengter tilbake til vennene i Polen og isolerer seg. Til dels finner de polske ungdommene også sammen i egne gjenger, noe som gjør dem vanskelig tilgjengelig for kommunens apparat. Noen hevder at utfordringene er spesielt store for gutter, men det fortelles også om jenter som ikke finner seg til rette i Norge. I noen tilfeller har ungdommer reist tilbake til slektninger i Polen mens foreldrene har blitt værende i Norge.

#### *Kom fram så vi får hjulpet deg!*

Det er krevende for kommunene å ha oversikt og følge opp ungdomsmiljø. Det fortelles om ulike initiativ for å inkludere og støtte ungdommene både fra skole og utekontakt/SLT, men de unge glipper gjerne unna. De reelle møtene finner dermed ikke sted. I flere av kommunene prøver SLT og utekontakt likevel å jobbe forebyggende med tanke på denne gruppen, det jobbes tverrfaglig og man prøver på ulike måter å etablere kontakt med ungdommene. SLT/utekontakt i andre kommuner forstår sin rolle som et frivillig tilbud til ungdommer som ønsker kontakt selv. Selv om de er oppsøkende må de dermed i siste instans avvente ungdommenes henvendelser. Om ungdommene ikke tar kontakt kan de likevel oppfatte SLT / utekontaktens nærvær som et positivt innslag. Samarbeidet med andre etater er heller ikke uttalt på samme måte som i de mest proaktive kommunene.

Den katolske kirken i storbyene driver omfattende katekese-undervisning og har dessuten et uformelt skoletilbud til barna en dag i uken (Polsk lørdagsskole). Polsk-Norsk forening ser utfordringer knyttet til at polsk ungdom har få tilbud. Både kirken og foreningen legger vekt på det polske. De kunne slik sett vært et tilbud til polske ungdommer som lengter hjem, men det ser ikke ut til at de to institusjonene klarer å fange opp alle ungdommene.

## *Oppsummering*

Innledningsvis ble det påpekt at tjenester til barn og unge baserer seg på frivillighet fra ungdommenes side. Dermed forutsetter man at tilbudet skal treffe så godt at det blir møtt med interesse og initiativ fra målgruppen. Det ser ut til å skje bare i liten grad. Det kan være interesse, for eksempel for å være med på fotball-laget, men initiativet stoppes blant annet av manglende ferdigheter i norsk. I kirken er ikke språket et problem, delvis er tilbudene heller ikke helt frivillig, men vi fant likevel at det var begrenset interesse for en del av tilbudene fra de unges side.

### **3.4.6 Bolig**

#### *Bolig til alle*

I Norge regnes boligen for å være et grunnleggende velferdsgode. Det er en viktig faktor for den enkeltes helse og trivsel, og utgjør en viktig ramme for barn og unges oppvekst. Bolig anses også som en forutsetning for å delta i utdanning / arbeidsliv og samfunnet for øvrig (www. HelseDirektoratet.no).<sup>29</sup> Myndighetene har derfor som mål at 1) alle skal ha et sted å bo, 2) alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet og 3) den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv (www.regjeringen.no).<sup>30</sup> Samtidig er bolig den enkeltes ansvar, og boligpolitikken har en eierlinje som tilsier at alle skal eie sin egen bolig som kjøpes og selges på det åpne marked (Meld. St. 17 (2012-2013). Departementene skal sikre rammebetingelser mens direktoratene og Husbanken skal iverksette støttetiltak. Kommunene har en nøkkelrolle i det boligsosiale arbeidet i og med deres kunnskap om lokale variasjoner og individuelle behov. Rollen kan sies å være todelt: de skal på den ene siden planlegge og legge til rette for boligbygging, og de skal på den andre siden skaffe bolig til vanskeligstilte gjennom økonomiske støtteordninger og sosiale hjelpetiltak.

Kommunens plikter er forankret i plan- og bygningsloven, som i §3-1 slår fast at kommunens planer blant annet skal sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses (punkt a), legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet (punkt e) og fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet (f).

Kommunens direkte tjenester når det gjelder bolig går til vanskeligstilte personer slik som for eksempel dem som bor midlertidig hos venner, kjente eller slektninger, personer uten

---

29 <https://helseDirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/veivisere-i-lokale-folkehelsetiltak/bolig-lokalt-folkehelsearbeid> lastet ned juni2016

30

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal\\_strategi\\_boligsosialt\\_arbeid.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/boby/nasjonal_strategi_boligsosialt_arbeid.pdf) lastet ned juni 2016

leiekontrakt (og som dermed ikke er beskyttet av husleieloven) eller personer som bor i bolig med dårlig fysisk standard (Meld. St. 17 (2012-2013)).

#### *Et stramt og vanskelig tilgjengelig boligmarked*

Kommunene oppgir ulike erfaringer med arbeidsinnvandrernes behov for hjelp i forbindelse med bolig. Noen steder klarer arbeidsinnvandrerne å skaffe seg akseptable (om enn dyre) boliger på egenhånd. Andre steder ser kommunalt ansatte at bolig er en utfordring. Det påpekes at dette riktignok ikke gjelder alle og ikke hele tiden. Familier bor gjerne bedre enn enslige, og mange arbeidsinnvandrere øker boligstandarden etter hvert. Likevel levner intervjuene ingen tvil om at mange bor under dårlige forhold. Kommunalt ansatte forteller om kollegaer som har blitt "helt satt ut" når de har sett hvordan arbeidsinnvandrere har bodd, og hadde på forhånd ikke trodd at noen bodde slik i deres kommune. Mange bor trangt og i boliger med lav standard. "Trangt" betyr her at mange bor sammen. Arbeidsgivere har inntrykk av at mange av dem som kommer fra Polen og Baltikum ikke venter seg noe annet. For arbeidsinnvandrere kan det være et viktig mål å holde boutgiftene nede. I noen grad setter brannforskriftene grenser for boligstandard og trangboddhet. Arbeidsgivere påpeker at både Arbeidstilsynet og brannvesenet er opptatt av boforhold. En frivillig organisasjon påpeker at det å bo trangt og med dårlig standard kan gjøre at kommunen ikke fester lit til at boligen brukes som fast bopel. Ettersom fast bopel i kommunen er en forutsetning for å få sosialstønad, gjør det at beboerne ikke får støtte.

En rekke informanter har gitt uttrykk for at mange arbeidsinnvandrere bor trangt og / eller dårlig. Flere steder har boligmarkedet tradisjonelt bestått av eneboliger, med det resultat at mange av de tilgjengelige boligene er gamle og dyre. Samtidig gjør industriarbeidsplassene, med den tilreisningen de innebærer, at det er utleiers marked, noe som fører til et høyt prisnivå. At det er få egnede boliger påpekes også av informanter som uttaler seg på mer generelt plan. Det påpekes at selv om Norge åpnet grensene i 2004 fulgte en ikke opp med en forsvarlig boligpolitikk, vi var ikke klare til å ta imot arbeidsinnvandrere da og har heller ikke i dag egnede boliger å tilby. Flere kommuner forteller om boligmangel.

I flere kommuner ser vi derfor at arbeidsinnvandrere strever med å komme inn på både eie- og leiemarkedet. De som forsøker å bedre bosituasjonen for personer som bor dårlig, kan oppleve begrensede muligheter til å gripe inn når boligen er leid privat, og enkelte hevder at huseiere spekulerer i arbeidsinnvandreres behov for bolig og tar høyere leiepriser for dem enn for nordmenn. Bildet er imidlertid ikke entydig. En av kommunene har tilbudt rimelige tomter som noen arbeidsinnvandrere har skaffet seg og bygget på.

Problemene omfatter både det å finne ledige boliger og å finansiere et kjøp. I tillegg kan språket være en barriere. Som én sier: Det er ikke bare det norske språket som er problemet, men også "bank-språket". Arbeidsinnvandrere forteller om svært varierende erfaringer med banker i forbindelse med huskjøp. En informant som selv er fra Polen sier at polakker som kommer til Norge forventer at staten skal gjøre alt for dem, men det er ingen ting i intervjumateriale som tyder på at dette er en utbredt oppfatning. Eksempelvis forteller en ansatt i NAV at han aldri har fått spørsmål om bolig. Mye tyder på en viss uklarhet fra begge sider her når det gjelder hva som er mulig. Mens en kommunalt ansatt

påpeker at arbeidsinnvandrere kan søke og få startlån, i kommunen på lik linje med andre, forteller et polsk par at de ikke visste det var mulig å søke om slike lån. Det er likevel ikke slik at *ingen* kjenner til kommunens låneordning.

Vårt intervjumateriale viser at arbeidsinnvandrernes boligsituasjon påvirkes av usikkerhet knyttet til hvor lenge de vil være i Norge. De forteller om vurderinger for og imot å etablere seg her på sikt. For noen gjør denne usikkerheten at de leier i stedet for å kjøpe bolig. Flere har “oppgradert” seg i den forstand at boligen de leier nå er bedre enn den de bodde i før. Å gjøre som nordmenn og bygge sitt eget hus, synes imidlertid å være fjernt, også for familier. Et par forteller at de var den første polske familien som bygget hus på stedet “... and they thought we’d lost our minds”. De hadde i utgangspunktet ikke tenkt å bygge selv, men gjorde det på grunn av den dårlige tilstanden på husene som var til salgs. Andre har utsatt kjøp fordi det ikke er hus tilgjengelige på markedet. I husjakten gjør polske foreldre som norske; de vurderer beliggenhet i forhold til skole og barnehage. Noen forteller om hjelp på arbeidsplassen til å finne hus til leie, både av polske kollegaer og norske sjefer. Flere snakker varmt om hjelpsomme utleiere på det private markedet.

Det må her påpekes at de fleste intervjuene er gjort med par med barn, og disse går for å ha den beste bosituasjonen av polske arbeidsinnvandrere. Boliger med lav standard ser ut til å domineres av beboere som er enslige menn. Disse bor gjerne sammen med andre enslige menn.

#### *Noen må åpne dørene*

Mange kommuner ser at de må hjelpe arbeidsinnvandrere med bolig. Industrien i kommunen er avhengig av arbeidskraft, og de ansatte må ha et sted å bo:

*Og hvis vi skal gi tilbud til folk som flytter hit, må vi nesten hjelpe dem litt med bolig. Det er ikke, sånn jeg tenker, kommunal kostnad med det, men det er for å hjelpe de inn på markedet” (leder tun).*

Flere barnevernsansatte i vårt materiale forteller at de har reagert på familiers boforhold. “Barn skal ikke bo hvor som helst”, sier én. De prøver å hjelpe og har tatt kontakt både med andre hjelpeinstanser og arbeidsgivere. Også andre kommunalt ansatte forteller at de hjelper arbeidsinnvandrere. Det er ikke hjelp i form av økonomisk støtte, men ved at noen følger med på hvor det er ledige boliger, tipser hvis det dukker opp noe og drar eventuelt også selv og ser på boligen. Én kommune står bak et eget prosjekt som skal bidra til integrering av tilflyttere, og der bolig er ett av temaene som tas opp. Når arbeidsinnvandrerne ikke har behov for økonomisk hjelp, kan de falle utenfor hjelpetilbudet. I en kommune fortelles det om et tilfelle hvor arbeidsinnvandrerfamilien med behov for en bedre bolig ble koblet med NAV, men siden de trengte hjelp til å orientere seg på markedet istedenfor økonomisk støtte, hadde NAV ingen ytelser å tilby.

Flere arbeidsgivere er bevisste på utfordringer knyttet til boligmarkedet. Ifølge en arbeidsgiver gjør et sprengt boligmarked det helt nødvendig at arbeidsgivere involverer seg for de som kommer som innleide eller på korte kontrakter. En informant sier for eksempel at de anbefaler sine utenlandske ansatte for utleiere (så de skal tørre å leie ut til dem), og de er behjelpelige hvis det dukker opp spørsmål. Samtidig ser vi at koblinger

mellom arbeidsgiver og bolig kan få svært negative konsekvenser for arbeidsinnvandreren, noe som vil være tilfelle om en som blir sagt opp fra jobb også mister boligen. Dette skjedde en gruppe rumenere, men som NAV sa: “Vi klarte det også.”.

I tillegg til den direkte hjelpen som gis for å skaffe bolig til den enkelte, påpeker flere nødvendigheten av langsiktig planlegging. Særlig i landkommunene er det mange gamle eneboliger som står tomme og forfaller. Flere påpeker at disse kunne vært utnyttet for å bedre arbeidsinnvandreres bosituasjon, for eksempel slik at kommunen hadde boliger som arbeidsinnvandrere kunne bruke i en overgangsfase. Da kunne arbeidsinnvandrerne ha konsentrert seg om å finne seg til rette på arbeidsplassen først, og så, etter hvert som de ble kjent med mennesker og steder, funnet en mer varig bopel.

### *Oppsummering*

Kommunene skal hjelpe vanskeligstilte personer, og en hel del polske arbeidsinnvandrere faller inn under denne definisjonen. Felles for mange vanskeligstilte i den norske befolkningen er at økonomi og finansieringsproblemer er den største hindringen for å skaffe seg bolig og bli boende. Dette er ikke nødvendigvis tilfelle for polske innvandrere, selv om prisnivået kan være en utfordring. Deres utfordringer består snarere i egen mangel på språkferdigheter og kunnskap om det lokale boligmarkedet, usikkerhet knyttet til hvor lenge de vil bli værende, det vil si hvor lenge de kommer til å trenge bolig, at det ikke finnes egnede boliger samt andres motvilje mot å ha dem som leietakere. Dette gjør at de trenger en annen type hjelp enn de vanskeligstilte blant majoritetsbefolkningen. De trenger en hjelp som legger mindre vekt på økonomisk støtte og mer vekt på å informere om markedet og formidle kontakt med utleiere. På kommunal side tyder våre funn på at det mange steder kan gjøres forbedringer i langsiktig arealplanlegging.

### **3.4.7 Barnehage**

#### *En rettighet for alle barn i norske kommuner*

Barnehageloven (2005) skal sikre alle barn bosatt i norske kommuner plass i en barnehage fra de er ca 1 år gamle . I motsetning til hva som gjelder grunnskolen er det ingen barnehageplikt og barnehagen er dessuten et tilbud foreldrene må betale for å bruke.

Barnehagelovens § 2 slår fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Den skal gi barn “... muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfulle opplevelser og aktiviteter ...” (2.ledd). og “... støtte barns nysgjerrighet, kreativitet og vitebegjær samt gi utfordringer med utgangspunkt i barnets interesser, kunnskaper og ferdigheter” (5.ledd). Av særlig interesse for arbeidsinnvandrere som bosetter seg i norske kommuner med sine barn, er at barnehagen skal “... ta hensyn til barnas alder, funksjonsnivå, kjønn, sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn ...” (3. ledd) i det pedagogiske arbeidet med å formidle verdier og kultur: “... gi rom for barns egen kulturskaping og opplevelse av glede og mestring i et sosialt og kulturelt fellesskap” (4.ledd). Dette forutsetter at barnehagen har et godt samarbeid med alle foreldre uavhengig av bakgrunn. Slik kan



foreldrene være informert om aktiviteter og læring i barnehagen og trygge for at deres ønsker for barnets sosialisering blir tatt hensyn til så langt som mulig.

Departementet har fastsatt en rammeplan for barnehagen som gir retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver. Den gjeldende er fra 2011 og i seksjon 2.5 om språklig kompetanse sies det følgende med særlig relevans for barn av arbeidsinnvandrere til Norge:

*En rekke barn har et annet morsmål enn norsk og lærer norsk som andrespråk i barnehagen. Det er viktig at barna blir forstått og får mulighet for å uttrykke seg. Barnehagen må støtte at barn bruker sitt morsmål og samtidig arbeide aktivt med å fremme barnas norskspråklige kompetanse (Forskrift om rammeplan for barnehagen 2011, kapittel 2-5, s 35).*

Om barnehagen som kulturarena sier rammeplanen følgende:

*Befolkningen i Norge er preget av språklig, kulturelt og religiøst mangfold som vil være berikende og en styrke for fellesskapet i barnehagen. Barnehagen skal legge til rette for likeverdig dialog og samhandling mellom ulike grupper (Forskrift om rammeplan for barnehagen 2011, kapittel 2-6, s 36).*

Årsplanen for den enkelte barnehage skal reflektere både barnehageloven og rammeplanens bestemmelser og egne kommunale satsninger angående personalets kompetanse og kvaliteten i barnehagen. For barn av arbeidsinnvandrere vil det være av særlig betydning hvordan barnehagen legger til rette for at de "... blir forstått og får mulighet til å uttrykke seg" og hvordan barnehagen som kulturarena synliggjør og verdsetter mangfoldet blant barna. Når arbeidsinnvandreres barn vel har fått plass i barnehagen etter ordinær søknad, vil de ut fra barnehageloven kunne få rett til særlige støtteordninger.

På bakgrunn av ovenstående kan vi slå fast at barnehagen er et relativt standardisert tilbud, samtidig som vi finner et tydelig verdigrunnlag i barnehagelovens formålparagraf (§1). Det finnes også klare føringer om tilpasning av tilbudet til det enkelte barns forutsetninger og foreldrenes ønsker. Imidlertid vil økonomiske og praktiske hensyn begrense mulighetene for individuell tilpasning av det tilbudet det enkelte barn får i barnehagen. Barnehagen er også et frivillig tilbud der foreldrene forventes å selv orientere seg om og oppsøke tilbudet samt aktivt søke plass til sitt barn innen gitte frister. Kommunen forutsettes likevel på sin side å dimensjonere tilbudet for den til enhver tid forventede etterspørsel samt å sikre god kvalitet i tilbudet for alle barn uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, blant annet språklige.

*Barnehagen – et godt sted å være for mitt barn, men hva lærer de der egentlig?*

Arbeidsinnvandrereforeldrene i undersøkelsen verdsetter den støtte barnehagen gir til barnets språk- og begrepslæring og sosialisering. Samtidig viser undersøkelsen at arbeidsinnvandrere veier dette opp mot en rekke andre faktorer. En av disse er hvilken tidshorisont de ser for seg på oppholdet i Norge og i den aktuelle kommunen. En annen

er den relative verdi de tillegger tidlig opplæring og forberedelse til skolegang. Når det gjelder de polske innvandrerne som har blitt intervjuet i vår undersøkelse, er bildet nokså entydig positivt med hensyn til verdsetting av barnehagen som et sted for læring, sosial utvikling og inkludering. I den grad foreldrene uttrykker skepsis til barnehagen handler dette om at de ønsker mer vekt på formell opplæring i grunnleggende ferdigheter innenfor lesing, skriving og regning.

En annen sentral motivasjon for å søke barnehageplass har nøye sammenheng med muligheten for at begge foreldrene kan jobbe. Dersom man ikke har mulighet for privat pass gjennom eget nettverk eller fra nære slektninger (for eksempel besteforeldre som langpendler til Norge for opptil flere måneder av gangen), er plass i barnehagen normalt en forutsetning for at begge foreldrene kan arbeide full tid og med vanlig arbeidstid. Noen av informantene forteller imidlertid om en jobbsituasjon med turnus der de klarer å få til en tilpasning av turnus slik at en alltid er hjemme med barnet.

I vår studie er det helhetlige bildet at arbeidsinnvandrere generelt, og polske spesielt, i høy grad prioriterer å benytte barnehagetilbudet i kommunen. Deres vurdering av tilbudet er også overveiende god, i alle fall etter hvert som de blir bedre kjent med barnehagens pedagogiske tenkning og praksis. En polsk forelder som har barn i barnehagen sier:

*O: - Har du lagt merke til at noen av barnehagene gjorde forandringer for å ta hensyn til dine behov?*

*K: - Jo, når det var mindre behov, skjedde det. Men de har visse faste regler som de ikke vil droppe. For eksempel, hvis et barn er forkjølet og man ber om at det får være inne den dagen, får man alltid samme svar; hvis hun/han ikke kan være ute, må han/hun være hjemme fra barnehagen. Jeg synes barnehagen kunne være mer fleksibel her. Dessuten er det stor forskjell mellom norske og polske barnehager, det virker som de er annerledes vant her. Særlig dette med kontakt med naturen virker veldig sterkt og det synes jeg er positivt. Mitt barn vet masse om naturen som jeg aldri har hørt om. Han/hun viser meg blader, blomster og vet navnene på dem, mens jeg ikke har peiling.*

Selv om foreldre kan ha kritiske synspunkter på det de oppfatter som for lite vekt på formelle læringssituasjoner og systematisk språklæring og for mye fri lek og utendørsaktiviteter, verdsetter de like fullt den nærhet og omsorg de ser fra personalets side. De setter også pris på den vekten som legges på trivsel og inkludering i fellesskapet med de andre på avdelingen og at barna deres blir "sett", også i betydning at foreldrenes hjemland og kultur blir synliggjort og gjort relevant i barnehagehverdagen. Men som sitatet viser opplever noen polske foreldre at barnehagetjenesten er lite tilpasningsvillig og fleksibel når det gjelder regelen om at barnet må være friskt nok til å være ute om det skal kunne komme i barnehagen. Selv om barnehagetilbudet fremstår som individuelt tilpasset for barnet som bruker, opplever foreldrene det som lite fleksibelt når det gjelder deres forventninger og utfordringer med å få hverdagen til å gå opp.

Når det gjelder særlige pedagogiske utfordringer knyttet til barn av arbeidsinnvandrere som nevnes i intervjumaterialet, finnes det sammenfall med kjente

kulturmøteutfordringer fra faglitteraturen (Gjerstad et al, 2012; Johannessen et al, 2013; Otterstad et al, 2008). Også for polske foreldre kan det vekke bekymring at barna deres blir tatt med utendørs selv på uværsdager vinterstid, og forståelsen av hva som er tilstrekkelig sikkerhet kan være forskjellig mellom foreldre og barnehagepersonale.

### *Kompetanse i personalet - en viktig faktor for læring og inkludering*

Funn i denne og tidligere studier (Gjerstad et al, 2012; Johannessen et al, 2013) viser at opplæringsadministrasjonene i mange kommuner er bevisste på barnehagens skoleforberedende rolle for flerspråklige barn. Fra kommunalt nivå er det et entydig ønske og mål at arbeidsinnvandrernes barn skal gå i barnehagen for å få del i de mulighetene den gir for lek, utfoldelse, læring og samspill med andre barn, og ikke minst for barnas språkutvikling.

Barnehagene vi besøkte fremstår her som proaktive og i noen tilfeller ganske insisterende når det gjelder viktigheten av å få barn som har et annet morsmål enn norsk inn i barnehagen så tidlig som mulig. Kommunenes erfaring er at mange av arbeidsinnvandrerne i utgangspunktet tenker seg at oppholdet i Norge skal bli kortvarig og at de vil tilbake til for eksempel Polen når ungene kommer i skolealder. Ofte blir imidlertid familiens opphold i Norge stadig forlenget slik at barna likevel begynner i første klasse i Norge. Om ikke før, blir nå gode ferdigheter i norsk helt sentrale for læring, inkludering og deltagelse.

Barnehagene i vår studie varierer mye med hensyn til hvordan de vurderer egen kompetanse, erfaring og tilrettelegginger i hverdagen. Likevel er bevisstheten om viktigheten av høy kompetanse og god praksis på dette området høy i alle kommunene. I bykommunene har spesialisering innenfor fagområdene flerspråklighet og sosiokulturell mangfold vært satsingsområder lenge. Det er gjennomgående trekk at personalet i barnehagene i de små kommunene har mindre formell kompetanse innenfor flerkulturell pedagogikk og særlig tospråklighet i småbarnsalder. De rapporterer også om mindre ressurser til språkstøtte. Det som kommer frem i intervjuene er imidlertid at barnehager som ikke har personale med formalisert kompetanse på feltet, likevel har akkumulert betydelig erfaring og realkompetanse i å legge til rette for både god språkutvikling og inkludering av tospråklige barn, både flyktningbarn og arbeidsinnvandrerbarn. Dette har ikke minst sammenheng med at det i alle kommunene jobbes målrettet og systematisk med språk og begrepslæring generelt blant annet gjennom ulike tiltakspakker.

I møte med det økende antallet arbeidsinnvandrere har kommunene som har tatt imot flyktninger også kunnet bygge videre på kompetansen fra introduksjonsprogrammet. For eksempel kan målrettet kompetanseutvikling innen fagfeltet, som en bieffekt også bidra til å styrke det pedagogiske tilbudet til alle flerspråklige barn. Studien viser samlet sett at det i noen av kommunene er behov for å styrke fagkompetansen innenfor flerkulturell pedagogikk og norsk som andrespråk, både blant administrativt personell og i den pedagogiske ledelsen av den enkelte barnehageavdeling.

### *Oppsummering*

Selv om barnehage er frivillig og innebærer en ikke ubetydelig utgift for en normalinntektsfamilie, synes tjenesten likevel i høy grad å bli benyttet av arbeidsinnvandrerne, og de synes gjennomgående å være tilfreds med det tilbudet som gis deres barn. Studien viser ellers at barnehagen oppleves som faglig kompetent, individorientert og fleksibel i møte med det enkelte barns situasjon og behov, men samtidig som rigid overfor foreldrenes behov for tilpasning. Studien viser at kommunene har satset på kompetanse innen flerspråklighet og mangfold, men vi spør samtidig om det kunne trenges en større grad av metakulturell kompetanse i barnehageadministrasjonene og i barnehagenes ledelse slik at innvandrerforeldrene i større grad opplevde å bli sett og hørt og at det fantes mer rom for forhandling om praktiske løsninger.

### **3.4.8 Grunnskole**

#### *Plikt og rett til 10 år gunnskole*

Grunnskolens verdigrunnlag finnes i opplæringslovas § 1-1. Her understrekes verdier som menneskeverdet og naturen, åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd, solidaritet, kulturelt mangfold, respekt for den enkeltes overbevisning, demokrati, likestilling og vitenskaplig tenkemåte. Opplæringslova slår fast plikt til grunnskole eller tilsvarende opplæring. Den pedagogiske tilrettelegging for barn av arbeidsinnvandrere har sitt utgangspunkt i prinsippet om tilpasset opplæring etter § 1-3. Som en spesifisering av dette prinsippet finner vi retten til å få undervisning i skolefagene på et språk de forstår (§ 2-8 i opplæringslova). Opplæring etter § 2-8, skjer etter enkeltvedtak fattet av skolens rektor, og kan omfatte både særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring. Tidligere utløste slike vedtak øremerkede statlige midler, men etter 2007 er denne opplæringen finansiert gjennom kommunenes rammetilskudd. Opplæringen særskilt norsk kan gis etter en egen fagplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller i form av tilpasning innenfor den ordinære læreplanen i norsk. Morsmålsopplæring kan følge læreplan i morsmål for språklige minoriteter, mens det ikke finnes en egen utarbeidet læreplan for tospråklig fagopplæring.

NOU nr 7, 2010, "Mangfold og mestring", drøfter flere mulige modeller for hvordan barn som kommer for å bo i norske kommuner og ikke kan norsk, skal få et mest mulig tilpasset opplæringstilbud fra første dag. Målsettingen er at de fortest mulig når / blir istand til å opprettholde det aldersadekvate kompetansenivået og følge ordinær undervisning. Utredningen omtaler tre hovedmodeller. Den "ideelle" modellen som løftes frem er egne innføringsklasser ved elevens nærscole. Denne modellen gjør det mulig for eleven å få særskilt norskopplæring i en gruppe med tilrettelagt pedagogikk tilpasset sitt nivå i norsk, samtidig som eleven fra første dag kan delta i de fag i egen klasse som ikke stiller høye krav til norskspråklige ferdigheter. Dette vil både øke progresjonen i tilegnelsen av norsk som andrespråk og sikre fagopplæring på elevens nivå på et språk eleven kan forstå samtidig som det gis mulighet for å etablere vennsapsrelasjoner til elever i den tildelte normalklassen i nærmiljøet. De to andre modellene som nevnes spesielt er henholdsvis egne sentraliserte innføringsklasser på en skole i kommunen / bydelen eller egne innføringsskoler, gjerne i tilknytning til et voksenopplæringssenter.

Både Stavanger kommune og Bergen kommunes modeller for mottak og innføring representerer den sistnevnte modellen for inkludering av tospråklige elever. De sentraliserte kompetansesentrene Nygård Skole i Bergen og Johannes Læringscenter i Stavanger har drevet innføringsklasser på barnetrinn og ungdomstrinn (foruten innføringsbarnehage og språkopplæring / introduksjonsprogram for voksne samt andre VO-tilbud). Bergen kommune gikk fra høsten 2015 vekk fra denne modellen og etablerte fem mottaksskoler, en i hvert av fem definerte distrikter / bydeler i kommunen. De yngste nylig ankomne barna (1-3 klasse) får fremdeles et sentralisert tilbud ved Nygård skole. Stavanger kommune har videreført modellen med egen innføringsskole for de nyankomne elevene. Etter normalt ca ett år overføres elevene til sin ordinære klasse på nærskolen.

Mindre kommuner i undersøkelsen har dels valgt en løsning med sentralisert språkstasjon der nyankomne elever går i innføringsklasser 2-3 dager pr. uke og for øvrig følger undervisningen i sin klasse ved nærskolen, dels en løsning med ekstra lærerressurs og opplæring i særskilt norsk, eventuelt tospråklig fagopplæring, men der de for øvrig følger undervisningen i sin tildelte klasse ved nærskolen fra første dag og i alle fag. Disse ordningene, når de først har blitt vedtatt på kommunenivå, gjelder enten barna kommer fra arbeidsinnvandrerfamilier eller fra familier bosatt gjennom avtale med IMDI.

Grunnskolen som tjenestetilbud og opplæringsinstitusjon skiller seg fra barnehagen primært ved at grunnskoleopplæring er pliktig for alle barn. Barn har i Norge plikt og rett til 10 års grunnskoleopplæring. Opplæringen skal normalt starte i august det året barnet fyller 6 år, og barnets foreldre har plikt til å melde barnet opp til en offentlig (kommunal) skole, en godkjent privat skole eller alternativt å gi barnet hjemmeundervisning etter en godkjent plan. For barn som kommer flyttende til Norge og som er i skolepliktig alder, plikter foreldrene å sørge for at de begynner på skolen innen tre måneder etter ankomst dersom barnet skal være i landet mer enn tre måneder. I likhet med barnehagen gir også skolen et relativt standardisert tilbud gitt ved den nasjonale læreplanen for grunnskolen (Kunnskapsløftet), kommunale planer for planlegging av skoleåret og planer for den enkelte skole. Undervisningsplanen for den enkelte klasse i de enkelte fag gir mulighet for lokale tilpasninger. Utover dette gir opplæringsloven, læreplanen og statlige forskrifter klare retningslinjer for tilpasset opplæring for det enkelte barn, blant annet gjennom kompetansemålene for fagene. Gjennom kompetansemålene og retningslinjene for gjensidig informasjon og samarbeid med elevens foresatte, forventes skolen å være proaktiv når det gjelder oppfølging og kommunikasjon med foreldrene om den tjenesten barnet har krav på fra det offentlige.

#### *Arbeidsinnvandrerbarna er få og de kommer gjerne brått*

Et gjennomgående trekk i grunnskolen som tjenestetilbud til polske innvandrere er at antallet polske barn som til enhver tid går på skolen i de åtte kommunene i undersøkelsen er langt lavere enn det man kanskje kunne forvente ut fra det totale antall polske innvandrere i kommunen. Dette reflekterer det dominerende bildet av arbeidsinnvandrerne som i hovedsak *menn* som kommer alene og som har barn og ektefelle i hjemlandet eller *unge par* som ikke har barn og det er derfor mulig at det kan endre seg på sikt. I de fem landkommunene er det et antall på under 10 elever av polske

arbeidsinnvandrere og kanskje et tilsvarende antall andre tospråklige elever mens det kan være mer enn hundre og gjerne flere hundre polske innvandrere i kommunen. Hovedtyngden av elevene er for øvrig på barne- og mellomtrinnet og det er gjennomgående få i ungdomsskolen. I Granvin er det et mye jevnere forhold mellom antallet polske voksne og elever i skolen, men her er antallet arbeidsinnvandrere totalt sett langt lavere enn i de andre kommunene. Som den minste kommunen i utvalget betyr de fem polske elevene i grunnskolen likevel en betydelig tilvekst til elevtallet og er høyt verdsatt av både skolen og kommuneadministrasjonen.

Et annet gjennomgående trekk er at barn av arbeidsinnvandrere tenderer mot å komme på kort varsel og uanmeldt til skolen, dette selv om bedriften som ansetter deres foreldre, ja til og med andre etater i kommunen, i noen tilfeller har vært informert om ankomsten mye lengre tid i forveien. Følgelig etterlyser skolene mer samarbeid og bedre rutiner for informasjonsflyt blant berørte instanser i kommunen.

*Då det blei snakk om at kommunen skulle verte flyktningkommune, blei rektor her på skulen innkalt for å bidra i planlegginga. Men når det gjeld arbeidsinnvandring har dette ikkje vore spesielt fokusert for skulens vedkommende: Kor mange kjem dette skuleåret, kor kjem dei fra og når kjem dei? Dei kjem veldig brått. Det kunne godt ha vore ei linje frå ...[bedrifta]... til skulen der det vart informert om at det kjem ein familie med to barn då og då. Istaden melder dei seg når skuleåret tek til.*

I de små kommunene finner vi gjerne et lavt antall flerspråklige elever med stor spredning i morsmål. Her blir utfordringen å kunne sikre alle en optimal andrespråklæring parallellt med tilpasset opplæring i fagene og inkludering i jevnaldningsgruppen. Kommunene og de besøkte skolene løser disse utfordringene på forskjellig vis, men alle viser til § 2-8 i opplæringslova og forskriftene og mener de har et tilbud som oppfyller lovens krav. Loven gir rom for skjønn, og kommunene må håndtere ulike former for begrensninger, blant annet lokal tilgang på relevant kompetanse. Man kunne likevel sett for seg muligheten for å løse disse utfordringene ved hjelp av nyere teknologi.

I de faglige vurderinger som blir gjort rede for i intervjuene med skoleledere og lærere når det gjelder modell for innføringstilbudet og eventuelt vurdering av tidspunkt for overføring til nærskolen, går avveiningen gjerne mellom to pedagogiske anliggender igjen som en fellesnevner. På den ene siden er lærere og skoleledere opptatt av hensynet til en effektiv og hurtig tilegnelse av tilstrekkelige norskerferdigheter til å kunne følge den ordinære undervisningen i den nyankomnes tildelte klasse. På den andre siden er de opptatt av hensynet til elevens inkludering i et varig læringsfellesskap i nærskolen og de muligheter for å knytte vennskap til medelever på fritiden som følger, samt at de skal kunne tilegne seg fagkunnskap og følge progresjonen i skolefagene på linje med sine jevnaldrende. Hvilke opplegg som gir den gode balansen her, kan ikke settes på formel. Intervjuene forteller om utprøving av ulike modeller over tid, men hvor den optimale løsning ikke har vært lett å finne. Det som er mulig å få til økonomisk varierer også med antallet tospråklige barn ved den enkelte nærskole og i kommunen under ett, noe som kan variere dramatisk fra år til år selv i mellomstore kommuner. Hvilke modeller som gir det beste resultatet, varierer dessuten med en rekke sosio-kulturelle variabler, blant annet

trekk ved de ulike minoritetsfelleskapene lokalt i kommunen og individuelle forhold knyttet til den enkelte elev.

En annen viktig faktor er barnets alder. En av de besøkte skolene konsentrerer den samlede ressursen til særskilte tiltak på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Dette fordi minoritetspråklige barn som begynner på skolen tidlig i skoleløpet etter deres vurdering greit lærer andrespråket gjennom lek og visualisering.

*Skal me alltid køyra konsentrert på norsk når dei kjem? Me diskuterer dette. Så har du dette med dei minste. Der tar du det med lek. Men kanskje dei skulle få særskilt norskundervisning og? Det vart lagt ei ramme for nokre år sia, men no er det på tide å evaluera denne. Me har sett på ein del ting me ønskjer å ta opp både når det gjeld dei yngre og dei eldre elevane. Alle må få ein god start med norsken.*

Våre intervjuer viser for øvrig at fagfolkene i kommunene fremholder stabil bosetting over tid og forutsigbarhet i familiens migrasjonsprosjekt som de mest avgjørende betingelsene for en vellykket integrering og en god skolefaglig utvikling. Forskjeller i kosthold, skolemat og passende klær for skiftende aktivitet og vær er også tema som blir kommentert av medelever og som følgelig fanger lærernes oppmerksomhet som faktorer i integreringsprosessen. Språklæring blir også satt i sammenheng med elevenes sosiale liv utenfor skolen. En klasselærer forteller at det tar tid å bli kjent med og akseptere tradisjonen om å tilbringe fritiden hjemme hos venner og venninner og til og med å overnatte. Hvordan og i hvilken grad man forventes å følge opp som foreldre i ungenes fritidsaktiviteter har også sine uskrevne normer som det kan være vanskelig å forstå og akseptere som innvandrere. I intervjuene finner vi ellers få referanser til migrasjonspedagogiske eller andrespråksfaglige teorier og perspektiver som begrunnelse for valg og prioriteringer. Forhold utenfor skolens kontroll kan slik bli stående som den dominerende forklaringsrammen.

Vi finner også suksesshistorier i intervjumaterialet som forteller om arbeidsinnvandrerelevens vellykkede tilpasning til den norske skolen både sosialt og faglig. Disse viser seg gjerne etter noen år. I intervjuene forteller flere lærere fra både mindre kommuner og de store bykommunene om et mønster de mener å se, der de polske elevene gjør store fremskritt og blir blant de faglig mest sterke i sine klasser etter at de først har lært seg godt norsk og har funnet seg til rette sosialt. Fra flere av kommunene fortelles det om vellykkede skolekarrierer blant polske elever som har tatt høyere utdanning eller fagbrev i Norge etter å ha kommet til kommunen en gang i grunnskoleløpet.

Noen lærere og skoleledere knytter dette til polske foreldres målbevisste oppfølging av sine barns skolearbeid og elevenes gode arbeidsvaner, pågangsmot og lojalitet mot foreldrenes ønsker og ambisjoner på deres vegne. Foreldrenes planer for barnas yrkeskarriere og styrende hånd både over skolevalg og fritidsaktiviteter nevnes av flere, også polske informanter, som et trekk ved polsk oppdragelsestradisjon. Dette blir satt i kontrast til en friere og mer "forhandlende" norsk tradisjon. Dette bildet er sannsynligvis mer sammensatt enn vårt materiale kan gi inntrykk av. Forskningslitteraturen knytter her variasjonen i polske foreldres holdning til skolegang og utdanning til kjente variabler

som sosial klasse og bakgrunn fra by eller bygd og i noen grad region i Polen (Johannessen og Ryndyk, 2015).

Et observert trekk ved polske arbeidsinnvandreres tilpasningsstrategi som nevnes av flere informanter innen både barnehage- og skolesektoren, er valget av polsk TV som en viktig aktivitet i hjemmet. Noen tolker dette som et bevisst valg for å vedlikeholde og styrke barnas polskspråklige kompetanse og deres polske identitet. Andre informanter antyder at dette kanskje ikke er en like bevisst og gjennomtenkt sosial praksis, og at foreldrene ikke alltid skjønner de sosiale konsekvensene av at de polske elevene i skolen ikke får de samme referansene og samtaletemaene som de andre barna i klassen. Dette kan gjøre både den sosiale integreringen og dernest andrespråktilegnelsen vanskeligere. Det blir tematisert i flere av intervjuene at både barnehagelærere og klasselærere i skolen nøler med å ta opp dette temaet med de polske foreldrene av frykt for å være invaderende og bidra til å skape motvilje mot skolen eller barnehagen som institusjon.

### *Gjensidig tillit og ansvar for læring og inkludering*

Som barnehagen fremstår heller ikke den norske skolen som umiddelbart gjenkjennelig og tillitvekkende for polske foreldre. I møte med skolen handler dette primært om at de ikke opplever det samme læringstrykket og forventningen om oppfølging med hjemmearbeid. De har vansker med å tro at det stemmer når barna kommer fra skolen og sier de har lite eller ingen lekser. I PISA undersøkelsen skårer polske elever gjennomgående høyere enn norske. Foreldre kan fortelle at de i enkelte fag opplever at nivået er lavere enn det de forventer. Dette gjør dem skeptiske til den norske skolens kvalitet. Som for barnehagen merker foreldrene seg også den vekten som legges på trivsel, et inkluderende læringsmiljø og individuell oppfølging av eleven. Dette er en merkbar forskjell sammenlignet med den polske skolen de kjenner. Dette forhindrer ikke at de også har merket seg og selv opplevd ekskludering, mobbing av barn med utenlandsk bakgrunn og andre utfordringer skolen har.

Når det gjelder skolelederne og lærerne forventninger til de polske foreldres oppfølging av barnas språklige utvikling og integrering er bildet sammensatt. Her kan skolen være kritisk til at foreldrene ikke stiller opp som forventet i fritidsaktiviteter, at de jobber så mye at barna ikke får den oppfølgingen de trenger på fritiden, i for stor grad vektlegger eksponering for polsk språk og kultur fremfor norsk og tar barna på langvarige reiser til Polen også utenom skolens oppsatte ferier. Men samlet sett gir intervjuene med skoleledere og lærere på den ene siden og de polske foreldrene på den andre et inntrykk av gjennomgående god kommunikasjon og godt samarbeid, særlig om familiene bosetter seg over lengre tid. Vårt materiale tyder på at skolen og barnehagen er de viktigste tjenester i lokalsamfunnet for arbeidsinnvandrerfamilienes integrering.

### *Oppsummering*

Inntrykket fra de små kommunene er at skolene er fleksible og løsningsorienterte innenfor sine gitte rammer når de på kort varsel får en ny elev som ikke snakker norsk. I de større kommunene kan man nok på kort varsel komme nærmere et mer tilpasset opplegg med tanke på det språklige og faglige. I de små kommunene er inntrykket at man fokuserer mer på sosial integrering og at man forventer at dette i neste omgang vil styrke



språklæringen og den faglige progresjonen. Men for øvrig er man som arbeidsinnvandrereforeldre langt på vei prisgitt det opplegget skolen har å tilby. I de store kommunene Bergen og Stavanger er den internasjonale skolen en mulighet for arbeidsinnvandrerefamilier med god økonomi. Det har ikke fremkommet stor bekymring eller sterke kritiske vurderinger fra foreldre i undersøkelsen som har barn i den offentlige norske skolen. De bekymringer som har kommet til uttrykk når det gjelder faglig nivå og læringstrykk ser ikke ut til å ha skapt alvorlig mistillit eller konflikt mellom skolen og foreldrene, men er likevel informasjon som kan gi grunn til kritisk refleksjon rundt det tilbudet som gis. Den store utfordringen for et tilpasset opplæringstilbud for de polske elevene, er tilbudet i særskilt norsk. Uavhengig av organisering består dilemmaet i å finne det optimale balansepunktet mellom andrespråklæring og fagopplæring og andrespråklæring og inkludering i læringsmiljøet på nærskolen. Spørsmålet er både om undervisningen i tilstrekkelig grad kan sies å gi tilpasset opplæring til den enkelte minoritetsspråklige elev etter opplæringsloven og om den i tråd med prinsippene for opplæringa synliggjør og verdsetter migrantelevens kultur og tradisjon. Når det gjelder enkeltelevens trivsel og opplevelse av å bli inkludert i lokalsamfunnet og barnas oppvekstmiljøer, viser vår studie at mange av skolene har gjort en betydelig innsats for å legge forholdene til rette for dette. Flere av skolene, sammen med barnehagene, står som arrangør eller medarrangør av en rekke uformelle aktiviteter som virker inkluderende. Alle skolene vi besøkte var seg på denne måten bevisst sin sentrale rolle i kommunens samlede integreringsstrategi.

### 3.4.9 Kommunal språkopplæring for voksne

De tjenestene som ytes til arbeidsinnvandrere og deres ektefeller innenfor utdannings- og opplæringsfeltet er bare i liten grad regulert gjennom et særskilt lovverk. Dette har først og fremst sammenheng med den sentrale forutsetning som ble omtalt innledningsvis i denne rapporten: Arbeidsinnvandrere skal i prinsippet behandles som fullverdige borgere og de offentlige tjenestene de har rett på skal gis på like vilkår som for andre borgere. For kommunene er det følgelig ingen særskilte lovpålagte oppgaver som følger av at arbeidsinnvandrere fra EU/EØS-området bosetter seg. Likevel gir flere av kommunene i dette prosjektet et gratis eller betydelig subsidiert norskopplæringstilbud til arbeidsinnvandrere, og flere av de større kommunene gir også et tilbud om språkpraksis som gjerne da er administrert gjennom kommunens introduksjonsprogram. Når kommunen er mottakskommune for flykninger, og dermed allerede har et introduksjonstilbud med norskopplæring, samfunnskunnskap og språkpraksis, er det lettere også å kunne gi et gunstig tilbud til arbeidsinnvandrere som ønsker å lære norsk. Dette rapporteres det om fra flere av kommunene. Det rapporteres også om et bredt spekter av private kurstilbud der tilbyderne er alt fra private firma som tilbyr undervisning i hjemmet og på arbeidsplassen til kurs i regi av frivillige organisasjoner som Røde kors, Norsk folkehjelp og lokale menigheter.

#### *Språkkurs for voksne innvandrere - faglig høyt vurdert, men ikke obligatorisk*

I de tre bykommunene Flora, Bergen og Stavanger gis det et kurstilbud til arbeidsinnvandrere ved kommunenes eget opplæringscenter for voksne. Tilbudet er i

varierende grad også samorganisert med kurstilbudet som gis til flyktninger og andre bosatte gjennom IMDI. I Bergen og Stavanger tilbyr også private foretak og frivillige aktører norskkurs til arbeidsinnvandrere. I Vindafjord kommune og i Herøy kommune gis det tilbud om norskopplæring for arbeidsinnvandrere ved henholdsvis Vindafjord voksenopplæring og Herøy internasjonale skule for voksne. I begge kommunene er det samme institusjon som er ansvarlig for introduksjonsprogrammet for flyktninger og andre med rett og plikt til norskopplæring med samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere betaler en egenandel etter faste satser. I de øvrige kommunene er det offentlige tilbudet om norskopplæring i den grad et slikt finnes, organisert som et samarbeid mellom frivillige aktører i kommunen og en offentlig etat eller tilsatt med beslektede oppgaver eller som er spesielt gunstig plassert for å kunne gi et slikt tilbud. I Hyllestad har norskkurs for arbeidsinnvandrere vært organisert gjennom flyktningkonsulenten / omstillingskontoret og i samarbeid med Folkeuniversitetet og Innvandrerforum. Her har man gode erfaringer med å subsidiere tilbudet om norskkurs på ettermiddags- / kveldstid men beholde en liten deltageravgift. Det viste seg etter noe prøving og feiling at dette bedret fullføringsgraden betydelig. I Granvin har den kommunale renholdslederen arrangert norskkurs for polske arbeidsinnvandrere som har fått stillinger som renholdere i kommunen. Kursene får godt skussmål av deltagerne og kommunens ledelse. Opplegget blir vurdert som både fleksibelt og tilpasset deltagerens arbeids- og hjemsituasjon, og deltageren møter stabilt frem og de lærer seg norsk! Det ligger i sakens natur at i mindre kommuner uten for eksempel en bosettingsavtale med IMDI, vil etterspørselen etter et opplæringstilbud i norsk som andrespråk være varierende. Dette innebærer både økonomiske og praktiske utfordringer. Det er vanskelig på mindre steder å kunne lage norskkurs av god kvalitet på kort varsel. Det handler både om finansiering, tilgjengeligheten av undervisningspersonale med den rette kompetansen og praktiske forhold som angår tidspunkt, egnede ledige lokaler, spredtbygde kommuner med lange avstander og det offentlige transporttilbudet mellom bosted og kurssted. To av kommunene, Nordal og Hyllestad er med i, eller planlegger å få istand, interkommunale / regionale norskopplæringstilbud. Nordal kommune samarbeider med Fjordhagen regionale næringsutviklingsselskap som setter opp norskkurs for arbeidsinnvandrere. Fjordhagen driver også en såkalt døråpner-tjeneste for kommunen rettet mot tilflyttere i sin alminnelighet og mer spesielt mot arbeidsinnvandrere og flyktninger.

#### *Hvor viktig er det å lære norsk og hva skal det koste?*

Når det gjelder arbeidsgivernes interesse for og støtte til norskkurs for arbeidsinnvandrere, er bildet svært sammensatt. Dette har en sannsynlig sammenheng med bedriftenes og foretakenes kost-nyttevurderinger hvor det vil være betydelig variasjon. I noen store bedrifter med mange polske ansatte, er arbeidsspråket uansett engelsk i sammensatte arbeidslag eller polsk i arbeidslag satt opp av kontraktørselskap. I disse er gjerne også formannen polsk men tospråklig norsk-polsk eller engelsk-polsk. Her er det lite insitament fra et produktivitets- eller sikkerhets-synspunkt å gi eller kreve norskopplæring. Like fullt er det eksempler i kommunene på bedrifter som har støttet norskkurs for de utenlandske ansatte som et av flere velferdstilbud. Situasjonen er en annen i bedrifter med færre ansatte og der den øvrige arbeidsstokken er homogent norskspråklig og der arbeidsspråket er norsk. I slike tilfelle er tilstrekkelige

norskferdigheter avgjørende for om man er aktuell for ansettelse eller ikke. I kommunene er det her både eksempler på at bedrifter har betalt for norskkurs til polske innvandrere de gjerne ønsker å gi fast ansettelse etter en praksisperiode, at NAV eller en annen etat har betalt for norskkurs og at polske innvandrere selv har skaffet seg plass på norskkurs og betalt for dette eller har lært seg norsk gjennom systematisk egeninnsats.

I Hyllestad kommune har man hatt et samarbeid mellom kommunen og polsk innvandrerforening og Folkeuniversitetet om norskkurs for polske arbeidsinnvandrere. Man har eksperimentert både med ulike tidspunkt, ulike modeller for frekvens og progresjon (helg, en eller flere ganger i uken etc) og egenbetaling. Man erfarte at det var ønskelig å holde prisen lav, men nødvendig å ta en viss deltageravgift. Da tilbudet var helt gratis ble forpliktelsen og forventningen for lav, og mange falt fra eller ytte for lite selv for å lære. Det viste seg at deltageravgift og motivasjon hang sammen. Gjennomføringsgraden på de kursene som ble tilbudt ble betraktelig bedre når man tok 500 kroner i egenandel for hver kursrekke. Dette beløpet er i samme størrelsesorden omtrent som den egenbetalingen som tas ved voksenopplæringssettene i Herøy og Vindafjord. I noen kommuner betaler deltagerne ett beløp for hele kurset mens man andre steder betaler pr. gang. For øvrig kan slike tilbud være vanskelige å opprettholde over tid. En begrensende faktor flere steder er lav andel permanent bosetting og høy grad av utskifting av arbeidsstokken.. Andre utfordringer som kanskje særlig gjelder de mer sporadiske og ad-hoc-pregede språkkursene, er at man i kommunen eller regionen verken har undervisningspersonell med den rette kompetansen og at det ikke er tilstrekkelig kontinuitet og volum på deltagersiden til å kunne sette sammen homogene grupper. Når det er stor variasjon mellom deltagerne med hensyn til forkunnskaper i norsk, grunnlag i engelsk eller tysk, erfaring med å lære fremmedspråk og eksponering for norsk på jobben og i hverdagen, er det lett for at undervisningsopplegget og forventningsnivået ikke klaffer helt for noen av deltagerne. Dette påvirker igjen deltagerens motivasjon og til slutt gjennomføringsgraden.

I de spredtbygde kommunene er også reiseavstand til kursstedet og kurstidspunktet en viktig interessefaktor. Oppvekst- og opplæringsetaten i de mindre kommunene ser helhetlig på norsktilbudet for arbeidsinnvandrere. For de som har bosatt seg i kommunen med ektefelle og barn, blir norskferdighetene sett i sammenheng med integreringsprosessen og trivselen for både store og små. En typisk problemstilling i noen av kommunene er den begrensede offentlige transporten mellom de ulike delene av kommunen, mellom boligområder, skole, barnehage, servicetilbudene og fritidstilbudene for så vel barn som voksne. Normalsituasjoner er her at alle voksne familiemedlemmer disponerer bil. De fleste aktivitetene for store og små nås fotrinnsvis med privatbil og tjenestetilbud og aktiviteter er lagt opp etter det. Når de fleste polske husholdene bare har én bil, den utarbeidende voksne trenger bilen for å komme seg til jobb og den hjemmeværende ektefellen ofte ikke har sertifikat, blir dennes mulighet for kontakt både med andre polske og med norske svært begrenset. Det synes å være en klar overvekt av kvinner som er hjemmeværende, men det er også gjennomgående at også kvinner ønsker å arbeide dersom de får mulighet. Om man ikke har jobb, ikke bil og ikke sertifikat blir man låst til hjemmet. Dette begrenser muligheten for å treffe andre, bli eksponert for norsk språk og lære om livet i lokalsamfunnet. Dette kan også være en psykisk belastning over tid. Begge foreldrenes trivsel og ferdigheter i norsk, men ikke minst den

hjemmeværendes, er viktige faktorer når det gjelder barnas integrering og trivsel og deres språklige og faglige utvikling. Disse anliggende ble reist som tema i intervjuene både med skolens og barnehagens personale, oppvekstledelsen i kommunen, helsesøstre, barneverns- og sosialtjenesten, STL-koordinator og rådmenn. Det understreker viktigheten av å legge til rette for et opplæringstilbud i norsk i kommunene som har god kvalitet og regularitet, som er moderat priset og som er lett tilgjengelig når det gjelder tidspunkt og beliggenhet. Selv om dette kan synes uforholdsmessig dyrt og vanskelig å få til i mindre kommuner, viser erfaringene fra flere av kommunene at slike problemer kan løses og at gevinsten er vel verd innsatsen.

### *Oppsummering*

På tross av at norskopplæring er frivillig for arbeidsinnvandrere, er språkkurs likevel et tilbud som gis på relativt permanent basis i seks av de åtte kommunene og som kommuneledelsen i alle kommunene vurderer som et viktig integreringstiltak. Tilbudene varierer både i form og innhold og med hensyn til i hvilken grad de arrangeres av instanser eller personer med særskilt fagkompetanse, men hovedinntrykket er at arbeidsinnvandrere som har tatt slike kurs gir dem god vurdering. At mange ikke benytter seg av tilbudet eller ikke fullfører påbegynt kurs, kan tilskrives flere forhold. Dels handler det om pris, dels om avstand til kurssted og dels at engelsk blir vurdert å være tilstrekkelig i mange situasjoner.

For dem som har bosatt seg med familie og barn og som sender barna til barnehage, skole og fritidsaktiviteter, blir behovet for å lære norsk gjerne mer påtrengende både sett med foreldrenes og oppvekstmyndighetenes øyne. Da handler det for foreldrene om å kunne følge opp egne barn både med tanke på integrering og vennskap og når det gjelder språk- og begrepslæring og tilegnelse av fagkunnskap i de enkelte skolefag . Dette er også undervisnings- og oppvekstadministrasjonene i kommunene svært opptatt av, og dette er en viktig forklaringsfaktor når kommunene strekker seg langt for å kunne tilby språkkurs også til arbeidsinnvandrere og deres ektefeller.

### **3.5 Sammenfattende drøfting**

Når man tar opp så komplekse og brede spørsmål som vi her har lagt opp til, blir det en forenkling å forestille seg kommunenes tjenestetilbud som en entydig og gitt størrelse, og at man kan "måle" i hvilken grad kommunene lykkes i å nå ut til alle grupper som de er ment å betjene. I stedet er det etter vår oppfatning nødvendig å beholde en viss åpenhet med hensyn til hva tjenesteytingen skal bestå i, til tross for at dette er forankret i lover og regleverk. Blant annet ser vi at forholdet til offentlige tjenester påvirkes av mottakernes syn på "det offentlige" noe som kan ha sammenheng med hvordan man tenker om "staten". Har man i utgangspunktet tillit til offentlige institusjoner og statens tjenere, vil man forholde seg annerledes enn om man kjenner på skepsis eller mistillit. Det samme gjelder selvsagt de som skal utøve offentlig tjenesteyting, de har også implisitte oppfatninger om sin egen rolle i et større bilde.

Mer generelt kan vi formulere dette som et spørsmål om hvor tillitsbasert det offentlige systemet er. En litt annen innfallsvinkel er å spørre etter den forankring som systemet har i rettighetstenkning. Mens tillit har sin forankring i blant annet ideologi og kollektiv og

individuell erfaring, kan man si at rettighetstenkning knytter an til noe mindre normativt og mer juridisk-praktisk. Derfor kan rettigheter også være noe som man forholder seg pragmatisk eller instrumentelt til. Disse forholdene kompliseres også noe av at offentlige tjenester har ulik karakter. Noen er knyttet til plikt (f.eks. skole), mens andre er det helt frivilling å benytte seg av (f.eks. barnehage). Visse tjenester er noe man gjør bruk av ut fra behov (f.eks. legetjenester), mens andre kan gripe inn i hverdaglivet ut fra overordnede prinsipper og regler (f. eks. vaksinasjon og undervisning for barn i grunnskolealder), også noen ganger med bruk av makt (f.eks. barnevern). Offentlige tjenester er derfor mye forrskjellig, og vi vil komme tilbake til en diskusjon av disse overordnede problemstillinger mot slutten.

Det går fram av denne rapporten at utøvelsen av kommunenes tjenestetilbud er påvirket av og kanskje i noen tilfeller avhengig av kulturelle faktorer som holdninger, oppfatninger og verdier både hos dem som yter og dem som mottar. Det forhold at brukerorientering og brukermedvirkning er et viktig element i tjenestene og at slik medvirkning har koblinger til synet på samfunnsborgernes rettigheter, gjør ikke saken enklere, snarere tvert i mot. Dersom man tilhører en minoritet kan slike forhold lett oppleves som mer problematiske og skape større usikkerhet enn de er tenkt. Man leter gjerne etter hvilke regler som gjelder for “spillet” og har problemet med å få øye på dem. Slik blir også den maktutøvelse som alle deler av offentlig sektor er forpliktet på, av og til vanskelig å se. De som er mer fortrolig med systemet, lykkes bedre i å manøvrere i det og kan dermed lettere få sine rettigheter og interesser realisert. I et offentlig system som det norske, der tjenstedimensjonen er framholdt som viktig, blir det vi kan kalle systemkompetanse viktigere for å vinne fram. Dersom brukeren mangler slik systemkompetanse, kan vi likevel forvente at tjenesteyterne gjør sitt beste for å hjelpe, også utover det normerte. Dette kan få utilsiktede konsekvenser som er vanskelig å overskue i situasjonen. For eksempel kan det oppstå forventninger om en viss takknemlighet fra brukerens side.

Vi vil komme tilbake til noe av disse perspektivene i den avsluttende drøfting hvor vi forsøker å trekke trådene sammen og presentere et oversiktsbilde. Først ( 3.5.1) gjør vi rede for hvordan vi har nærmet oss spørsmålet om hva likeverdige tjenester er. Vi trekker fram tre ulike forhold som vi mener har vist seg sentrale og forklarer hvordan det kan relateres til våre problemstillinger og vårt materiale. Det dreier seg om 1) forutsetningene for tjenestene, 2) grad av enighet om tjenestene og 3) hvilke kompetanser som må til for at tjenestene skal fungere. Deretter peker vi i 3.5.2. kort på hvor likeverdige i betydning av brukervennlige tjenestene framstår å være. Deretter 3.5.3 – 3.5.5) tar vi for oss de ulike tjenesteområdene som vi har undersøkt og hvordan de kan plasseres i forhold til ulike dimensjoner ved tjenestenes brukervennlighet.

### **3.5.1 Dimensjoner ved tjenestenes likeverdighet/brukervennlighet**

Etter å ha presentert en analyse av kommunenes virksomhet innenfor en rekke tjenesteområder i de foregående underkapitlene, vil vi i dette underkapittelet se tjenesteområdene under ett med det formål å få bedre innsikt i hvordan tjenestene fungerer. Vi mener det er fruktbart å gå tilbake til grunnlaget for tjenesteytingen, der møtet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker står sentralt. Et sentralt premiss er at tjenestene skal være likeverdige. Det betyr at alle skal få den hjelpen de har krav på.

Tjenestene skal med andre ord være tilgjengelige for alle når de får behov for dem. Å gjøre tjenestene tilgjengelige for alle kan kreve at de utformes på særskilte måter for å nå den enkelte bruker og brukergruppe. Vi har lagt vekt på en bred forståelse av likeverdighet og brukt dette som utgangspunkt for vår analyse. Likevel har vi valgt å fokusere på et annet begrep enn likeverdige tjenester, fordi dette er et sterkt politisk ladet begrep som langt på vei er integrert i lov og regelverk men der en del viktige premisser gjerne blir underkommunisert i den politiske dagligtalen. Det er både regjeringens strategi å tilby likeverdige tjenester og det er en plikt for etater å gjøre dette.<sup>31</sup> Arbeidsinnvandrere bosatt i Norge og med opptjente rettigheter har krav på de samme tjenestene som befolkningen for øvrig.

Det som ligger til grunn for denne undersøkelsen er imidlertid en antakelse om at arbeidsinnvandrere flest ikke fra første stund vil være i stand til å gjøre seg nytte av tjenestetilbudet på lik linje med personer som er kjente med det norske velferdssystemet fra barnsbein av (Nødland, Vedøy og Gjerstad, 2016; Gjerstad m.fl., 2015). Alt tyder derfor på at det er behov for å tilpasse tjenestetilbudet på ulike måter for at det skal fungere som likeverdig overfor denne bestemte målgruppen og at målgruppen kan ha behov for ulike tiltak som gjør det enklere for dem å ta tjenester i bruk. Vi stiller derfor spørsmål ved om tjenestene *i praksis* blir likeverdige selv om de formelt sett er gjort like tilgjengelige for alle borgere. Vi vil tydeliggjøre dette anliggendet ved å omformulere spørsmålet om likeverdighet til et spørsmål om *brukervennlighet*. Her vil vi peke på tre ulike forhold som kan ha betydning for hvorvidt tjenestene framstår som brukervennlige. Disse tre forholdene er da som allerede nevnt forutsetninger for tjenesten, grad av enighet om tjenesten og kompetanse i møtet mellom tjenesteyter og tjenestemottaker.

### 1) Forutsetninger for bruk av tjenestene slik de er definert ut fra tjenesteytersiden

De to første forholdene dreier seg i størst grad om at kommunene tilbyr innbyggerne (inkludert arbeidsinnvandrere) tjenester basert på det lov- og regelverk som gjelder. For det første utgjør dette sammen med visse rutiner og organiseringsformer det vi kan kalle de *eksplisitte forutsetningene* for å tilby de ulike tjenestene. Kommunehelsetjenesten er eksempelvis definert gjennom lover og regelverk og tjenestene utføres av institusjoner med veldefinerte roller, rammer og oppgaver. Tjenestetilbudet eller deler av regelverket kan være politisk omstridt, men er ikke til forhandling i de konkrete møter mellom tjenestetilbyder og tjenestemottaker. For arbeidsinnvandrere uten fastlege kan det for eksempel være et problem at legevaktleger ikke kan skrive ut lengre sykemeldinger. Selv om dette drøftes politisk er det ikke noe den enkelte arbeidsinnvandrer og lege kan endre på i en konsultasjon. Dette forholdet hører altså til tjenestens formelle og eksplisitte forutsetninger som det er meget viktig å ha klart for seg både fra tilbyder og mottaker. De skal sikre lik tilgang til tjenestene, men nettopp ved å behandle alle likt kan de medvirke til at tjenesten ikke er like tilgjengelig for alle. Da oppstår en ulikhet i brukervennlighet

---

<sup>31</sup> Vi viser her til Helse- og omsorgsdepartementets strategidokument: Likeverdige helse- og omsorgstjenester – god helse for alle. Nasjonal strategi om innvandreres helse 2013-2017. [https://www.regjeringen.no/contentassets/2de7e9efa8d341cfb8787a71eb15e2db/likeverdige\\_tjenester.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2de7e9efa8d341cfb8787a71eb15e2db/likeverdige_tjenester.pdf) lastet ned 15.05.2015

som bryter med forutsetningen om likeverdige tjenester i lovverk og regelverk. Det er viktig å merke seg at “likeverdige tjenester” hører inn under disse eksplisitte forutsetningene.

I tillegg har vi imidlertid det som kan kalles *implisitte forutsetninger*. Det dreier seg om den kultur som så å si omgir tjenestene, altså de forestillinger, verdier, vaner og følelser som vekkes i forbindelse med bruk av tjenestene, både fra tilbyder- og mottakersiden, i arbeidslivet og samfunnet for øvrig. Disse forutsetningene er noe mer komplekse, ettersom dette handler om blant annet måten tjenesten blir tilbudt på mer konkret og aktørenes ulike forestillinger om dette. Dette kan være forestillinger som er knyttet til hvordan tjenesten har blitt etablert og videreført historisk og hvordan den har blitt og blir diskutert i det offentlige (og private) rom, samt hvordan disse forutsetningene legger føringer for kommunikasjon og forventninger i møtepunktene mellom bruker og mottaker av tjenesten. De er implisitte fordi det er sjelden at disse forutsetningene blir satt ord på i kommunikasjonen om tilbudet og bruken av tjenestene. I stedet gjør de seg gjeldende først når de ikke oppfylles.

Et eksempel på dette kan være følelser og forventninger knyttet til dagpenger. Selv om det formelt er en rettighet (under visse forutsetninger), kan det samtidig eksistere noen forestillinger om at mottakere skal være takknemlige for det de får. Det knyttes med andre ord til en bestemt verdi. Hvis en mottaker opptrer på en måte som tyder på at han eller hun tar pengene som en selvfølge, vil det bryte med forventningen om takknemlighet. Skaper det misnøye, kan misnøyen tolkes som uttrykk for en implisitt forutsetning som man knytter til tjenesten. Slike implisitte forutsetninger kan være utbredte, kjente og forholdsvis enkle å synliggjøre, men i mange tilfelle skjer ikke dette. I stedet kan implisitte forutsetninger være noe som kommer til uttrykk indirekte gjennom kroppsspråk, ironi, spøk, korridorsnakk osv. De kan også komme til uttrykk i offentligheten ved at spørsmål omkring velferdstjenester blir debattert med en implisitt forutsetning bakt inn. Slike implisitte forutsetninger kan også være knyttet til fortolkninger av regelverket, til kunnskapen om og forståelse av de eksplisitte forutsetningene som til dels er sammensatte og som kan åpne for forespørsler om tilpasninger og bruk av skjønn. Når arbeidsinnvandrere tar med seg dagpenger til hjemlandet, er det således ikke sikkert at de bryter med tjenestens eksplisitte forutsetninger. Hvis bestemte betingelser er oppfylt kan en arbeidsinnvandrer få lov til i inntil 3 måneder å oppholde seg i arbeidssøkerlandet for å søke om arbeid der.<sup>32</sup> Men kanskje strider dette mot noen arbeidsinnvandrere møter sine implisitte forutsetninger, eksempelvis hvis dette er personer som ikke er oppdatert på regelverket, men som kan ha desto sterkere oppfatninger rundt “trygdeturisme”.

Vi antar altså at implisitte forutsetninger spiller en rolle i mange sammenhenger, også i det direkte møtet mellom tilbyder og mottaker. De eksplisitte og implisitte

---

32

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsloshet+og+permittering/Relatert+informasjon/s%C3%B8ke-arbeid-i-et-annet-e%C3%B8s-land-med-norske-dagpenger>, lastet ned 5.11.2016

forutsetningene for å bruke tjenester handler særlig om hvordan tjenesteytersiden fungerer, og hvilke krav dette reiser overfor tjenestemottaker.

## 2) *Konsensus vedrørende tjenestene*

Den andre typen forhold som betyr en hel del for tjenestenes brukervennlighet har å gjøre med grad av enighet om tjenestene både når det gjelder deres verdimessige forutsetninger og om partenes konkrete interesser knyttet til de verdiene tjenesten skal realisere. Dette vil vi kalle *konsensusdimensjonen* ved tjenestene. Spørsmålet er her i hvor stor grad arbeidsinnvandrere og tjenesteytere har et felles grunnleggende syn på tjenestene og i hvor stor grad de er uenige om selve tjenestens utforming. Et grunnleggende syn dreier seg her ikke bare om forståelse av hva den enkelte tjeneste går ut på, men kan også handle om synet på forholdet mellom stat og individ. Alle borgere har rett og mulighet til å gjøre gjeldende sine oppfatninger om hvordan tjenester bør være. Alle kan ytre seg fritt om dette, organisere sine interesser og forsøke å påvirke på demokratisk vis. Dersom man har statsborgerlige rettigheter, har man i tillegg mulighet til å påvirke lovgiving gjennom valg. Når vi diskuterer velferdstjenester vil det ofte handle om *graden av konsensus eller konflikt om verdier*, eller med andre ord om det er verdifelleskap eller verdikonflikt knytte til et tjenesteområde. Spørsmålet som står sentralt her er hvorvidt man er enig i innholdet i tjenesten og måten den er regulert på ut fra de verdier som er sentrale for en selv og eventuelt den gruppen man tilhører. Er man som arbeidsinnvandrer eksempelvis enig i måten barna følges opp på i barnehage og skole? Vi vil hevde at selv om lov- og regelverk ligger fast og på kort sikt ikke endres som følge av at noen er uenige i det, så påvirker en slik eventuell verdikonflikt graden av brukervennlighet. Omvendt er det selvsagt mye som blir enklere dersom det eksisterer et verdifelleskap.

I tillegg til dette kan vi også tale om *varierende enighet når det gjelder tjenestenes nytte for den enkelte og for bestemte grupper av mottakere*, ut fra et brukerperspektiv. I et slikt perspektiv er det ikke primært spørsmål om hva man er enig i ut fra sine grunnleggende verdier, men snarere om hva man finner nyttig og bra for seg selv og sine egne og hva som således svarer til egne interesser i et kortere eller lengre perspektiv. Dersom man finner tjenesten nyttig har man et interessefelleskap med tjenesteyteren, mens dersom man ikke finner tjenesten nyttig, får man i stedet interessenkonflikt.

Graden av konsensus rundt en tjeneste, enten dette gjelder verdifelleskap/verdikonflikt eller det er interessefelleskap/interessekonflikt vil ha betydning for hvor brukervennlig man kan si at tjenesteytingen fungerer. Dette er tidligere brukt som analytisk perspektiv når det gjelder skolen og hvilken betydning den kan ha for individers sosialisering i et flerkulturelt samfunn (Hoem, 1978) og integrering (Engen, 1985). Vi mener dette også kan brukes for å forstå andre offentlige tjenester. Det innebærer for eksempel at interessefelleskap og eventuelt også verdifelleskap vil kunne bidra positivt til arbeidsinnvandreres opplevelse av tjenesters likeverdighet og slik også fungere integrerende. Motsatt vil uenighet både med hensyn til verdier og interesser kunne gi opplevelse av ulikhet og fungere segregerende. Enighet eller uenighet om tjenester i et land man migrerer til er delvis betinget av den "bagasje" av verdier, holdninger og erfaringer fra hjemlandet man har med seg, men det er ingen grunn til å tro at dette er statisk.



### *3) Kompetanse i møtet mellom arbeidsinnvanderere og tjenesteytere*

En del av de forhold som hittil har vært nevnt kan være krevende eller urimelig å endre på kort sikt innen rammen av det profesjonelle møtet mellom arbeidsinnvandrere og tjenesteytere, for eksempel uenighet om politikk eller grunnleggende verdier. Når det gjelder mer nyttebetonte interesser, så kan de være påvirkelige, men kanskje likevel utenfor rekkevidde for tjenesteytere, slik som arbeidsmarkedets utvikling eller tilgang på spesialisthelsetjeneste. Når det gjelder kompetanse, mener vi det er noe større muligheter for å påvirke situasjonen. Arbeidsinnvandrernes kompetanse når det gjelder det som gjerne kalles "norske forhold" er en tredje dimensjon som sier noe om hvor brukervennlige tjenester er.

Vi vil her skille mellom systemkompetanse, kulturkompetanse og språkkompetanse. Alt dette påvirker de muligheter en arbeidsinnvandrere har for å forstå tjenesteytingen og for å kommunisere sine egne behov og spørsmål. Med systemkompetanse tenker vi på kunnskaper som har med norsk lov og regelverk og praksis i velferdstjenestene å gjøre. Slik kunnskap vil alltid være ujevnt fordelt i befolkningen, men som før argumentert er det all grunn til å tro at arbeidsinnvandrere i sin alminnelighet vet mindre enn majoritetsbefolkningen, i alle fall i de første fasene av innvandringsprosessen. Med kulturkompetanse tenker vi på kjennskap til og forståelse av den norske kulturen i bred forstand, ikke minst det som er del av ubevisste tanke-, tale- og væremåter. Her er det overlappende områder med den siste typen kompetanse, nemlig språkkompetanse. Stor ulikhet i norskkunnskaper må vi regne med får følger for både tjenesteyting og tjenestemottak.

Disse kompetansene kommer til uttrykk i møtet mellom tjenesteytere og arbeidsinnvandrere som tjenestemottakere, og de vil til sammen påvirke muligheten for at tjenestene skal kunne fungere som likeverdige med andre brukere, især den norske majoritetsbefolkningen. De vil også påvirke om man er eller fort blir oppmerksom på om det er behov for oppklaring omkring eksplisitte eller implisitte forutsetninger for tjenestene og om man er seg bevisst muligheten for enighet eller konflikt omkring verdigrunnlaget og bruksnyten. Vi kan ikke forutsette at all økt kompetanse i ett og alt gir økt enighet om tjenestene, men må kunne anta at det vil styrke muligheten for å få til bedre samhandling mellom arbeidsinnvandrere og tjenesteyterne. Og det viktige i denne sammenheng er at kompetanse er et forhold som kan påvirkes og utvikles. Jo høyere motivasjon arbeidsinnvandrere har for å lære seg norsk, desto større sjanse er det for at de utvikler de språkferdigheter som behøves for å samhandle med tjenesten slik at den fungerer mer brukervennlig.

#### **3.5.2 Tjenester med ulik brukervennlighet**

Vår framgangsmåte i denne studien har vært å være åpne for hvordan tjenestene blir praktisert i kommunene. I stedet for å gå inn i selve oppbygningen av tjenestetilbudet i kommunene, har vi gjort et utvalg for å sikre bredde og variasjon og vi har tatt som en forutsetning at kommunene har både plikt og interesse av at tjenestene når frem til brukerne i tråd med rettigheter de har. Mer konkret har vi gått ut fra at arbeidsinnvandrere mottar de tjenester de har krav på på en slik måte at de får nyttiggjort seg dem. Vi har undersøkt primært gjennom intervjuer med arbeidsinnvandrere og

tjenesteytere i kommunene hvordan man oppfatter at tjenestetilbudet fungerer. Vi mener å ha funnet et bredt spekter av variasjon fra de særlig brukervennlige tjenester til de minst brukervennlige tjenester.

Det første oppsummerende tema blir derfor om det er noen av tjenestene som framstår som *særlig brukervennlige*. Vi mener at når begge parter gir uttrykk for tilfredshet med tjenesten, så har vi grunn til å tro at tjenesten er forholdsvis brukervennlig. Dette er i vårt materiale særlig tilfelle når det gjelder jordmorttjenesten. Denne kjennetegnes ved at relasjonene i utføring av tjenesten er mer symmetriske enn i mange andre tilfelle. Tjenesten er frivillig, noe som betyr at man ikke så lett får det makt/avmaktforholdet som kan knyttes til obligatoriske tjenester. Dessuten innebære frivilligheten at vår informanter alle hadde valgt å gjøre bruk av tilbudet, noe som rimeligvis gjør at de som eventuelt ikke ville være tilfreds med tilbudet uteblir. De valgte det bort. Et annet trekk ved denne tjenesten er at den framstår både fra tilbydersiden og mottakersiden som preget åpenhet for å ta opp ulike tema, og når det gjelder å slippe til både brukerens egne problemstillinger og råd fra jordmor. Videre beskrives situasjonen der tjenesten utføres som trygg og kommunikasjonsorientert, der det er like viktig å etablere en god samtalesituasjon som å få formidlet bestemte opplysninger eller krav.

En annen gruppe av tjenester vil vi karakterisere som *relativt brukervennlige* i sin utforming og utføring. I denne gruppen plasserer vi skole og barnehage. Dette betyr at tjenestene oppleves positive, men kan utvikles videre til å bli bedre tilpasset. Både brukere og tilbydere gir uttrykk for at mye fungerer bra. Det er interessant at dette skjer til tross for at barnehage er frivillig, mens skole er et obligatorisk tilbud. Vi antar derfor at barnehagen trekker veksler på denne frivilligheten og dessuten har noen andre trekk som også preger jordmorttjenesten. Intervjuene bekrefter at møtet som skjer mellom brukere og tilbydere ved levering og henting av barn i barnehagen har et likeverdig og kommunikativt orientert preg. Her deles erfaringer og bekymringer uten at det blir formalisert og regelstyrt og man kan ytre seg om tilbudet på en uformell måte.

Som den tredje varianten finner vi det som er *delvis brukervennlige* tjenester. Forskjellen til forrige gruppe er her at tjenestene ser ut til å fungere som brukervennlige i noen henseender, men ikke på andre. Her vil vi plassere legetjenester. Grunnen til denne plassering er at tjenesten på den ene siden fungerer tilsynelatende bra og folk får den hjelp man behøver. Det skyldes delvis at det er to overlappende tilbud, nemlig fastlegeordningen som arbeidsinnvandrere uten tilstrekkelig botid ikke er del av, og legevakttjenesten som er for alle uansett. Så er det samtidig slik at de arbeidsinnvandrere vi har intervjuet gir uttrykk for at de har behov og forventninger som ikke blir oppfylt. Når man for eksempel ønsker seg mer direkte tilgang til spesialistlegetjeneste, drar man i stedet til Polen og får utført tjenesten der. Vi kan derfor si at begrensninger i tilbudet delvis kompenseres av overlappende og utenlands tilgjengelige alternativer. Også økonomiske støtteordninger fungerer som delvis brukervennlige. De er ofte klare og formelle i sin karakter, men treffer kanskje ikke arbeidsinnvandrernes behov helt og i visse tilfelle har personer ikke tilstrekkelig opptjeningstid. Det samme gjelder språkopplæring for voksne, og hvor arbeidsinnvandrere ikke har formelle rettigheter. Her ser det ut til å være kontinuerlige utfordringer knyttet til mulige tilbud, deres relevans og finansiering. Enkelte bedrifter og kommuner lykkes bra med å rette inn tilbudene slik at de treffer alle grupper, men ikke overalt. Også boligjenestene kommer i denne gruppen

ettersom det ser ut til å være vanskelig å finne gode ordninger mange steder, og folk får ikke alltid et tilfredsstillende botilbud.

Til slutt har vi de tjenester som vi oppfatter å være *minst brukervennlige*. Framfor alt er det barnevernet vi vil plassere her. Det er såpass stor avstand mellom tjenesten slik det formelt er beskrevet og praktisert i hverdagen og de oppfatninger som arbeidsinnvandrerne har av den, at likeverdigheten kan problematiseres. Konfliktene omkring tjenesten har vært høy, både i enkelttilfeller og på et mer generelt nivå gjennom medieoppslag. Det er også den tjenesten som har vært gjort til gjenstand for særlige informasjonsmøter og tiltak enkelte steder. I tillegg til barnevernet kan man også si at visse tjenester knyttet til ungdom og fritid også befinner seg i en situasjon der det synes krevende å få til en god tilpassing slik at den treffer målgruppen og blir tatt i bruk. Dette gjelder selv om det her fra kommunenes side ikke gis uttrykk for den samme verdikonflikten man erfarer rundt barnevernet.

Som det går fram av framstillingen er det ikke noen entydig og enkelt bilde som kommer fram når det gjelder kommunenes tilpasning av tjenestetilbudet til brukerne. Det synes å være en samling av resultatene i midten (delvis og relativt brukervennlige), og med noen unntak som er spesielt vellykkede og andre som framstår som problematiske. Dette kan tyde på at de ulikheter som finnes ikke uten videre kan sies å skyldes at det er arbeidsinnvandrerne som gruppe det handler om. Kanskje er det slik at en variasjon i grad av brukervennlighet er noe som mange brukere møter, men at arbeidsinnvandrerne er mer utsatt for slike variasjoner. Dette kan i sin tur skyldes at denne gruppen har mindre muligheter for å tilpasse sin egen atferd i møte med tjenesten, for eksempel på grunn av dårligere system- kultur- og språkkompetanse og mangel på tilpasning fra kommunenes side. Derfor blir de tjenester som er høykommunikative og delvis preget av en-til-en relasjoner de som fungerer best.

### **3.5.3 Varierende formidling av forutsetninger for tjenestene**

For å komme tettere på hvordan det går an å forstå bakgrunnen for ulik grad av brukervennlighet i tjenestetilbudet, vil vi i det følgende vende tilbake til de ulike dimensjonene for brukervennlighet presentert innledningsvis. Vi vil da begynne med de eksplisitte og de implisitte forutsetningene for bruk av tjenestene, og i hvilken grad disse blir informert om og klargjort fra tjenesteyters side.

Når det gjelder de eksplisitte forutsetninger så har som nevnt alle tjenesteområdene formelle forutsetninger som de bygger på som står sentralt her, men kjennskapet til disse og kommunikasjon om dem mellom tjenesteytere og brukere og mellom brukerne selv er varierende. Vår analyse på basis av det samlede intervjumaterialet er at de tjenester der eksplisitte forutsetninger er best kjent og kommunisert er de følgende:

- Økonomiske stønader
- Skole
- Barnehage

Vi har imidlertid inntrykk av at de følgende tjenestenes formelle og eksplisitte forutsetninger er mindre kjent:

- Bolig
- Helsestasjon/jordmor
- Språkopplæring for voksne
- Legetjenester

Endelig er det noen tjenester som preges av at arbeidsinnvandrene ser ut til å være lite kjent med de eksplisitte forutsetninger og at de som brukere kan ha urealistiske eller feil forestillinger:

- Ungdom og fritid
- Barnevern

Dersom vi går videre til de implisitte forutsetninger knyttet til tjenestetilbudet, ser det ut til at dette langt på vei følger mønsteret fra de eksplisitte, men ikke helt. Her handler det altså om hvor fortrolig arbeidsinnvandrene ser ut til å være med de ikke-formelle forutsetninger som tjenesteyterne bygger sin virksomhet på, hvor bevisste tjenesteyterne er i å kommunisere verdier og forventninger, og hvor store muligheter de har for å gjøre sine egne implisitte forutsetninger gjeldende slik at tjenesten kan bli bedre tilpasset. Følgende tjenester synes å ha en utforming som gjør det mulig å få fram eller klargjøre de implisitte forutsetningene så godt at man kan si de er godt kjent for de som kommer i kontakt med tjenesten. Ikke overraskende gjelder det såkalte høy-kommunikative tjenesteområder.

- Helsestasjon/jordmor
- Barnehage

En ganske stor gruppe er omfatter de tjenestene der vi kan tale om en variabel grad av fortrolighet med implisitte forutsetninger. Det innebærer at det kan komme fram ulike perspektiv som blir synlige, men at disse ikke alltid blir tatt opp og diskutert.

- Skole (her har vi særlig støtt på ulike oppfatninger om skolens innhold og oppgave)
- Lege
- Økonomiske overføringer (ikke alle forstår hva som er implisitt og hva som er eksplisitt f.eks. mht. dagpenger og må selv finne ut av ting)
- Bolig (her er vi generelt usikre fordi vi har lite informasjon)
- Ungdom og fritid (mye avhenger her av hvor lenge de aktuelle brukere har vært i landet)

Noen tjenester synes å være preget av lite kjennskap til implisitte forutsetninger som er tilstede.

- Språkopplæring for voksne (her går uklarheten særlig på hvordan man oppfatter språkets betydning i hverdagen, skal det være å gjøre praktiske (yrkesmessige) saker forstått eller skal det også innebære muligheten for å gjøre seg gjeldende i ulike sammenhenger med sine synspunkt)
- Barnevern

De eksplisitte og implisitte forutsetninger som er knyttet til tjenestetilbudet handler om hvor tydelig, forutsigbart og forståelig det er hva en tjeneste og dens bruk innebærer og hvor enkelt det er å justere dette om nødvendig eller oppklare misforståelser. I sum er noen tjenesteområder mer problematiske enn andre. Når det gjelder de eksplisitte

forutsetningene handler det til dels om at målrettet informasjon ikke når frem til arbeidsinnvandrere som gruppe. Det er ikke særlig problematisk for brede områder som treffer familiene som har bosatt seg, som skole, barnehage og økonomiske stønader. Det gjelder i større grad for smalere områder hvor relevansen gjerne er punktuell og mer sjelden, som bruk av lege, helsestasjon/jordmor og behov for språkopplæring. Når det gjelder de implisitte forutsetningene om tjenesten er det antakelig kombinasjoner av individrettethet og dialogorientering fra tjenesteyters side som skaper variasjoner mht. hvordan tjenesten implisitte forutsetninger forstås av de den har relevans for. Mangelfull individrettethet og dialogorientering rundt tjenesten kan svekke grunnlaget for forståelse av tjenesten og samhandling med tjenestemottakerne.

### 3.5.4 Varierende konsensus om tjenester

Graden av konsensus rundt tjenesters verdimeslige forutsetninger og opplevd individuell nytte og relevans kan legge sterke føringer for hvor brukervennlige de vil bli opplevd å være av tjenestemottaker. Denne påstanden er i en viss forstand triviell. Er en tjenestemottaker grunnleggende enig i en tjenestenes innhold og virkemåte, skal det ofte ikke så mye til for at møtet med tjenesten erfares som godt. Det omvendte er kanskje i enda sterkere grad tilfelle: dersom konsensus om tjenesten mangler, skal det lite til for at ting oppfattes som negativt og overskygger mulige positive bidrag.

Uavhengig av hvor klare forutsetningene er og hvor lett det er å få avklart det som ligger under overflaten, så kan man altså spørre etter grad av konsensus om tjenesten. Slik konsensus kan gå tilbake på de grunnleggende verdier som mennesker har og som utvikles i oppvekst og samhandling innenfor grupper av lokal, regional og nasjonal karakter. Konsensus kan gjelde hvorvidt tjenesten er viktig og verdifull, men den kan også gjelde måten tjenesten forvaltes på. Det er viktig å være oppmerksom på at grad av enighet dessuten kan være av prinsipiell eller pragmatisk karakter. Med det mener vi at det kan dreie seg om grunnleggende verdier (hva som er godt) eller det kan dreie seg om det mer instrumentelle (hva som er nyttig for meg og mine). Disse to behøver ikke stå i motsetning til hverandre.

Vårt materiale viser nemlig at selv om det kan være en del misforståelser, så finnes det også reell uenighet. Vi finner at det er ulik grad av konsensus om de tjenester som ytes og hvordan de oppfattes i et samspill mellom tjenesteyter og tjenestemottaker. De offentlige tjenester vi har undersøkt, varierer mellom høy, moderat og lav grad av konsensus. I det siste tilfelle kan vi si at det nærmer seg konflikt. Nedenfor følger en oversikt over hva vi har funnet innenfor de enkelte tjenesteområdene.

Høy grad av enighet om verdier og interesser:

- Jordmor og helsestasjon
- Barnehage
- Økonomiske støtteordninger

Enighet, men noen interesseforskjeller:

- Skole

- Bolig
- Språkopplæring for voksne
- Ungdom og fritid
- Lege

Lav enighet, dvs. konfliktpreget både om verdier og interesser:

- Barnevern

Hvilke utfordringer reiser dette for kommunene og hva kan de gjøre? La oss begynne med områder hvor konsensus synes høy. Karakteristisk for disse er at det i stor grad synes å være et tydelig verdifelleskap rundt tjenestene. De oppleves som riktige, viktige og bra for den som mottar tjenesten. Selv om det kan være enkelte forskjeller i hvordan tjenesten fungerer, tas imot og vurderes av arbeidsinnvandrere jevnført med andre tjenestemottakere, så ligger ikke disse på et plan som indikerer vesentlig uenighet. Det handler snarere om forhold som er begrunnet i at tjenestemottaker kommer fra et annet land, som eksempelvis gjør at man benytter seg av tjenester i forbindelse med barsel både i Norge og hjemlandet.

I motsatt ende av spekteret ligger barnevernet hvor det er et tydelig konfliktpreg både når det gjelder det verdimesige om vekten av foreldres rettigheter versus barns rettigheter, og med hensyn til interessekonfliktene som skapes når barnevernet involverer seg overfor familien. Konflikten går så langt at tjenestens 'raison d'être' er omstridt i arbeidsinnvandrermiljøet.

La oss starte med ytterpunktene på flere av de skalaene som vi har skissert ovenfor. Når det gjelder barnevernstjenester finner vi at det er en rekke forhold som ser ut til å forbli implisitt. Kanskje er det krevende både å formidle og å forstå at en offentlig etat skal kunne gripe inn i familielivet og i visse tilfelle skille barn og foreldre. Når det gjelder det eksplisitte ser det dels ut til å være dårlig kjent, og dels kan det virke som om det er liten verdimesig konsensus om tjenesten, selv om det finnes eksempler på at man er enige om at den kan være nyttig (instrumentell konsensus). På dette tjenesteområdet er det en stor jobb å gjøre og vi har flere eksempler på at tjenesteyterne forsøker å ta fatt i det og at andre aktører også tar initiativ for å oppklare misforståelser. Vi vil imidlertid peke på at det her kan være verdikonflikter som stikker dypt og som dels er implisitte. Det krever en omfattende prosess å endre på dette, sterk vilje til å stå på og stor åpenhet og tålmodighet i møte med mennesker som har andre oppfatninger. Det kan se ut som om hele ideen bak tjenesten, begrunnelser og praksis må fram på bordet hvis man skal ha håp om en viss forståelse fra de polske arbeidsinnvandrerne. Det er også viktig å benytte de muligheter som ligger i å synliggjøre at tjenesten viser seg å være nyttig til tross for at den er kontroversiell. Samtidig med den massive motstanden kan det være legitimt å spørre om kritikerne kan ha noen poenger når det gjelder hvordan denne tjenesten fungerer.

For jordmortjenesten kan det se ut som om det er stor grad av verdimesig konsensus om tjenestens eksplisitte forutsetninger og dessuten at de som benytter denne frivillige tjeneste, ser seg godt tjent med den i praksis. Selv om det skulle vise seg at en hel del er implisitt, så vil den tette kommunikasjon som tjenesten kjennetegnes av, antakelig gjøre at mye kommer på plass etter hvert. Vi tror derfor at dette eksemplet viser hvor viktig det

er å få best mulig og mest mulig kommunikasjon mellom tjenesteyter og tjenstemottaker for at det hele skal fungere. Det tar tid og koster penger, men vil antakelig i det lange løp gi gode resultater. Dersom konflikt oppstår, er det utrolig vanskelig å bygge opp et tillitsforhold midt i kampens hete.

Det er interessant at det positive fokus på det nyfødte barnet som deles av tjenesteyter og –mottaker i jordmortjenesten og som må antas å aktualisere verdier knyttet til foreldreskap og familie, likevel ikke fører til særlig mye konflikt i utøvelsen av tjenesten. Det tyder på at både verdifelleskap og interessefelleskap lar seg etablere gjennom god kommunikasjon. Ut fra dette kan vi spørre om den avstand som oppstår i forbindelse med barnevernstjenesten ikke bare handler om dype kulturelle forskjeller (verdikonflikt), men kanskje mer om gradsforskjeller og konkrete motsetninger knyttet til ulik vurdering av hvor nyttig dette er (interessekonflikt). I så fall skulle det ikke behøve å være en så håpløs oppgave å få til et bedre samarbeid om denne tjenesten. Dersom det skal bli en tilpasset og dermed brukervennlig tjenesteyting, forutsetter det imidlertid at man er villig til både å akseptere og å snakke om de mulige verdikonfliktene. Det er imidlertid også en annen vesentlig forskjell mellom jordmortjenester og barnevernet, førstnevnte tjeneste er frivillig, mens den sistnevnte i noen tilfeller kan ha elementer av tvang. Dermed settes også en eventuell verdikonflikt på spissen, mens den i andre tilfelle kan skjules bak frivillighet.

I et mellomområde ligger en rekke tjenester hvor det ikke fra noen side har kommet til uttrykk store uenigheter med hensyn til verdien av tjenesten, men hvor en del interesseforskjeller har kommet opp i dagen med hensyn til hvordan tjenestetilbudet rent praktisk fungerer. Et eksempel er voksenopplæring i norsk og den store variasjon som her avdekkes både når det gjelder tilgang på tilbud, hvem som etterspør opplæring og hva som blir etterspurt, hvem som betaler etc. Det er her en mangel på tydelighet både når det gjelder de eksplisitte og de implisitte forutsetningene relatert til tjenesten, og dette kan åpne for ulike grad av interessekonflikt. Et viktig poeng her er at når problemet er interessekonflikt snarere enn verdikonflikt, så kan man i utgangspunktet anta at disse sitter mindre dypt, og følgelig med større muligheter for å finne frem til tiltak.

### **3.5.5 Kompetansebehov og kompetansetilegnelse**

Arbeidsinnvandrerens tilegnelse av kompetanse knyttet til tjenester, kultur og samfunn, kan være like avgjørende for hvor brukervennlig en tjeneste fungerer som andre aspekter vi her har vært innom, men vi mener den i mange tilfeller er den faktor som det er størst sjanse for å påvirke. Desto mer interesse innvandrere har for å skaffe seg kunnskaper, og desto mer initiativ de tar for å skaffe seg dette, jo større er mulighetene for å finne ut av de forutsetningene som tjenestene baserer seg på. Og jo mer kjennskap som opparbeides om hvordan en tjeneste fungerer, jo større er sannsynligheten for at man ihverfall rydder av veien misforståelser. Det er til og med slik at de forhold som er knyttet til oppfatninger om tjenestenes forutsetninger og til graden av konsensus om tjenestene, lettere kan samtales om dersom for eksempel språkkompetansen er bedre.

Våre data indikerer varierende grad av interesse fra arbeidsinnvandrerens side for å tilegne seg ulike typer av kunnskap. Det henger antakelig til dels sammen med deres indre

motivasjon som igjen vil være knyttet til opplevelsen av tjenestenes personlige relevans. Men variasjonen henger nok også sammen med den motivering som oppstår som følge av at det fra tjenesteyters side legges opp til informasjonsutveksling og møtepunkter.

Vi pekte innledningsvis på tre typer av kompetanse som viktig i denne sammenhengen; systemkompetanse, kulturkompetanse og språkkompetanse. Den første handler om å tilføre kunnskaper om lov- og regelverk. Men systemkompetanse er også noe mer, nemlig en viss fortrolighet med hvordan velferdssystemet opererer, hvordan det oppfattes og praktiseres i Norge. Denne type kompetanse henger nært sammen med det vi innledningsvis har karakterisert som informasjon fra tjenestene og som er behandlet i en egen del av denne rapporten.

Styrking av *systemkompetansen* handler for det første om å tilføre kunnskaper om lov- og regelverk. Dette ser ut til å fungere ganske bra når det gjelder de fleste økonomiske rettigheter hvor informasjon også hentes fra migrasjonsnettverkene, selv om visse typer bostøtte ser ut til å være mindre kjent. Generelt kan det se ut til at for tjenester hvor rettighetene er uttalt, som skole og barnehage, har arbeidsinnvandrerne rimelig god kompetanse om hvordan systemet fungerer. For det andre henger styrking av systemkompetansen også sammen med at det legges opp til forholdsvis mye kommunikasjon fra tjenesteyters side. Det ser ut til at det er mindre systemkompetanse innenfor tjenester hvor berøringspunktene ikke er så mange.

Uten at vi kan gå inn på det i større bredde her, vil vi peke på at arbeidsinnvandrere ikke alltid vet hvordan rollen som tjenestemottaker er forstått fra tjenesteyters synsvinkel. De kan slik sett ikke betegnes som “idealbrukere”. Med det mener vi ikke en slags offisiell norm, men heller ubevisste forventninger som gjennomsyrrer det man oppfatter som “normal” praksis i møt med majoritetsbefolkningen. Selv om alle brukere er individer, finnes der forestillinger om det “normale” fra begge sider av bordet. Tjenesteyteren er den profesjonelle og den som man kan forvente mest av når det gjelder å invitere til å klargjøre forventninger. Men da nytter det ikke bare å be brukeren gi uttrykk for sine forventninger. Det kan i seg selv være uttrykk for forestillingen om “idealbrukeren”; nemlig en som kan formulere egne forventninger. Mange brukere vil ikke kjenne seg igjen i en slik rolle og vil lete etter hvordan det skal forstås.

Fortrolighet med det norske systemet er komplisert nok, på tross av hvor brukerorientert og velvillig det ofte sier seg å være. I tillegg kommer det som kalles *kulturkompetanse*. På samme måte som når det gjelder systemkompetansen, mener vi at dette ikke er noe som bare den ene part behøver å ha. Dersom vi ser det som et kulturmøte, så er jo minst to kulturer “representert”, og resultatet av et slikt møte er dermed avhengig av kulturkompetansen hos begge parter. Forskjellen på de to er at for den ene part er det tale om profesjonsutøvelse; tjenesteyteren representerer samfunnet. Den andre parten, arbeidsinnvandrer, representerer i en viss forstand bare “seg selv”. I tillegg kan møtet mellom offentlige tjenesteytere og tjenestemottakere kan ha et ulikt preg i Polen og i Norge, og her er det lett å være “kulturblind” for begge parter.

I møtet mellom to slike parter, taler man av og til om at det kan etableres en “tredje” kultur, et slags forhandlingsrom der begge parter kompromisser litt for å få det hele til å fungere. Vi taler om en pragmatisk her-og-nå orientering som gjør at man skal være forsiktig med å gjøre “kultur” til et mystisk og uoverkommelig problem. Mange av de



tjenesteområder vi har undersøkt, bekrefter at det er (kulturelle) ulikheter mellom Polen og Norge, men også at dette ikke alltid er noe stort og viktig problem. Det er heller ikke slik at tjenesteyter bare har bakgrunn fra norsk kultur og mottakeren fra en annen. Mange leger er f.eks. innvandrere selv, både fra Europa og andre deler av verden. Selv om det er mer vanlig i Polen å gå til spesialist for mindre helseplager enn i Norge, så er ikke dette noe som løses enklere ved å definere det som et “kulturproblem” i helsesektoren. Det løser seg i praksis ved at noen reiser til Polen og finner sin spesialist der. Det kan selvsagt føre til litt forhandlinger med fastlegen eller legevaktstjenesten i Norge, men disse forhandlingene er vel mer praktiske enn “kulturelle” i sin karakter. I vårt materiale er det for øvrig ikke så ofte man taler om “kultur” i forbindelse med polske arbeidsinnvandrere, og dette sier vel noe om at kulturbegrepet ofte kommer i bruk når saker blir spesielt vanskelige å forstå eller løse og der uenigheten i større grad handler om grunnleggende verdier og holdninger.

*Språkkompetanse* er, i motsetning til kulturkompetanse, noe våre informanter taler mye om. Her finnes det behov og potensiale for forbedring både på tjenesteytersiden og arbeidsinnvandrersiden. Som det går fram av våre undersøkelser synes det å være et utall av ulike tilbud på dette området, både private og offentlige, både organisert via arbeidsgiver, frivillige organisasjoner og kommunene. Språk er et redskap for å løse praktiske problemer samtidig som det er viktig del av hverdagslivet og sosiale relasjoner i sin alminnelighet. Gode språkkurs åpner for mer enn det rent tekniske, det blir en arena for utvikling av de andre kompetansene også. Når det dukker opp problemer og konflikter, er språkferdigheter ennå mer prekære for å unngå misforståelser. Det går knapt an å overvurdere betydningen av å satse på språklæring for barn, unge og voksne, samtidig som det må understrekes at språk ikke automatisk løser alle utfordringer, selv om det er et viktig hjelpemiddel for å kommunisere om dem.

Brukernes systemkompetanse kulturkompetanse og språkkompetanse er tre relaterte områder som utvilsomt vil kunne styrke arbeidsinnvandrerne både som tjenestebrukere og borgere. Kanskje særlig når det gjelder å løse utfordringer knyttet til de implisitte forutsetningene som tjenester baserer seg på er dette sentral kunnskap.

Selv om vår vektlegging her har vært på brukernes kompetanse, er det ikke tvil om at også tjenesteyterne kan bidra til økt brukervennlighet gjennom å legge mer vekt på egen kompetanseutvikling. De er nok fortrolig med systemet, men kanskje ikke alltid med hvordan det oppfattes av brukerne. Tjenesteyterne er oftest godt kjent med norsk kultur, men ikke alltid så oppmerksom på at kultur synliggjøres gjennom møter. Dermed kan de komme til å undervurdere alle de uuttalte kulturelle forutsetningene som de tar for gitt. I tillegg kommer at det av og til skorter på kunnskap om trekk ved brukernes kultur som er viktig å kjenne til innenfor det aktuelle tjenesteområde. I slike tilfelle blir man ofte usikker og spør heller ikke om det man lurte på. Endelig er også spåk en utfordring på begge sider, både når det gjelder tolketjenester, informasjon på ulike språk, ansettelse av saksbehandlere med allsidig språkkompetanser osv.

### **3.6 Mulige tiltak**

Denne rapporten har ikke tatt mål av seg til å løse problemer, men til å bidra til økt kunnskap om problemer og muligheter knyttet til kommunenes tjenesteyting i møte med

arbeidsinnvandrere. Hvis vi likevel skal oppsummere med å peke på noen utfordringer og handlingsmuligheter, velger vi de følgende:

Det er viktig å møte de utfordringene som oppstår på områder og i situasjoner hvor avstandene mellom tjenesteytere og arbeidsinnvandrere oppfattes som relativt store. Det tydeligste eksempel vi har funnet er barnevernet. Her er det kanskje både verdi- og interessekonflikter, men vi tror det kan være fruktbart å møtes tross avstanden. En strategi kan være å lete etter interessefellesskap knyttet til barn som ikke har det bra og som behøver hjelp, samtidig som man respekterer den verdikonflikt som av og til er tilstede omkring synet på familien.

En helt annen utfordring er å bygge gode relasjoner mellom forvaltning og det som finnes av organisasjoner, grupper og nøkkelpersoner blant arbeidsinnvandrerne der fokus er på samarbeid og konsultering. Her er det mye å lære av mindre kommuner og deres individorienterte måte å jobbe på, samt fra de etater som bruker tid på å etablere og vedlikeholde god kontakt og åpen kommunikasjon med brukerne. Dersom det oppstår problemer hvor arbeidsinnvandrere er involvert, vil en slik etablert kontakt på bred front være helt avgjørende for at en mer akutt konflikt skal bli løst.

Det er nødvendig å finne fram til ulike løsninger innenfor ulike tjenesteområder for å bidra til størst mulig brukervennlighet, men vi tror det går an å lære på tvers ved å bringe ulike profesjoner og etater sammen. Forutsetningene for møtene mellom tjenesteyter og mottaker er ulike fra etat til etat, men det betyr ikke at man ikke kan lære noe av hverandre. I så måte kan feilgrep også gi mye læring, hvis man våger å dele dem.

Vi mener framfor alt at det kan satses mer på kompetanseøkning knyttet til systemkunnskap, kulturkunnskap og språkkunnskap, fordi dette også påvirker de områder som er mer komplisert å nærme seg direkte. Det som er lettest å akseptere er at språk er viktig, men vi mener dette bør kobles sammen med utvikling av både system- og kulturkompetanse. Det krever at man ikke overlater dette feltet til ulike kommersielle og frivillige aktører, men tar et overordnet offentlig ansvar. Da kan språkopplæring bli et slags nav i kompetanseutviklingen på kommunalt nivå.

På lederplan mener vi mye tyder på at de fleste kommuner behøver å arbeide mer kontinuerlig med politikktutvikling i lys av at lokalsamfunnet er blitt mer mangfoldig. Da taler vi ikke så mye om bedring av enkelttjenester, men om å reflektere mer grunnleggende over hvilke utfordringer som det mangfoldige lokalsamfunn reiser for alle som bor der. Her er det mye som tyder på at man fortsatt tenker at arbeidsinnvandrerne skal tilpasse seg "oss" og ikke at vi lever sammen og må finne ut av det med hverandre. De sosiale og kulturelle premisser for samhandling og samvirke i arbeidsliv og hjemmeliv har endret seg i vestlandske kommuner, og ting er ikke lenger som før. Her er det ikke bare kortsiktige utfordringer, men også langsiktige å ta tak i. Framfor alt handler dette om å inkludere og involvere også arbeidsinnvandrere i styre og stell, fritid og arbeid, tjenesteyting og tjenestemottaking.

## 4 Arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov i møte med norske kommuner og fylkeskommuner

### 4.1 Innledning

Felles for alle offentlige virksomheter, uansett om de er statlige, fylkeskommunale eller kommunale, er at de skal tilrettelegge informasjon for alle brukere. Dette gjør de gjennom et utall kanaler, som internett (nettsider og sosiale medium), papirbasert materiale (som brosjyrer og aviser), informasjonsmøter, telefontjenester og tjenestetorg. På ulike måter gir de innsyn i offentlig forvaltning, åpner for spørsmål, informerer om kommunale tjenester, formidler nyheter og refererer fra det politiske liv. Slik skal innbyggerne raskt kunne skaffe seg tilgang til kommunal og fylkeskommunal informasjon, få kunnskap om kommunale og fylkeskommunale tjenester og om politiske prosesser. Et voksende antall innvandrere utfordrer imidlertid dagens løsninger (Netteland og Dralega, 2012). Dette gjelder kanskje spesielt de mange arbeidsinnvandrerne fra EØS-området, som til forskjell fra flyktninger forventes å klare seg selv både språklig og på bolig- og arbeidsmarkedet. Obligatoriske berøringspunkt med myndighetene er få, og siden de oftest mangler kjennskap til norsk språk og norske samfunnsforhold når de kommer til landet, kan møtet med det offentlige Norge bli krevende. Vi vet at arbeidsinnvandrernes behov for relevant informasjon er stort (Motzfeldt og Vigen, 2007). Vi vet også at mange ikke evner å fange opp denne informasjonen. Vi har likevel grunn til å tro at offentlig informasjon som er tilrettelagt for arbeidsinnvandrere vil være av betydning for hvordan denne gruppen og familiene deres vil klare seg i Norge, både på kort og på lengre sikt. Det er heller ikke usannsynlig at ressurspotensialet som er innebygd i denne gruppen, vil kunne påvirkes av en slik tilrettelegging, uavhengig av om det gjelder informasjon fra kommunen, fylkeskommune eller stat. Et annet moment kan være hvorvidt informasjonen tilrettelegges analogt eller digitalt. Når vi vet at landets kommuner er i gang med en markant digitalisering av offentlig informasjon og tjenester<sup>33</sup> samtidig som omfanget av digitale ferdigheter i innvandrergруппene er sterkt varierende (Guthu og Holm, 2010), er det ikke gitt at en slik omlegging uten videre vil være problemfri. Ikke usannsynlig vil både digitale ferdigheter og kunnskaper i norsk språk vil kunne ha konsekvenser for arbeidsinnvandrernes muligheter for å kunne bli en ressurs. Med dette som bakgrunn og med fokus på Vestlandet ønsker delprosjekt 3 å gi nærmere innsikt i:

- Hvilke informasjonsbehov har arbeidsinnvandrere, hvordan skaffer de seg denne informasjonen, og gjennom hvilke distribusjonskanaler og på hvilken form foretrekker de å motta denne?
- Hvordan formidler kommuner og fylkeskommuner relevant informasjon til arbeidsinnvandrere, i hvilken grad brukes digitale medier i denne informasjonsformidlingen og i hvilken grad blir arbeidsinnvandrerne involvert i tilretteleggingsprosessen?

---

<sup>33</sup> <http://digitalenorge.regjeringen.no/indikator/virksomheters-bruk-av-eforvaltning> lastet ned juni 2016

- Hvordan opplever arbeidsinnvandrere denne digitale informasjonen, og i hvilken grad og på hvilken måte mener de den bør endres/forbedres for at de skal oppfatte den som enkel å finne, relevant, komplett og forståelig?

Denne delen av rapporten består av åtte underkapitler. Mens underkapittel 4.1 gir en oversikt over forvaltningsmessig rammeverk og relevant forskning, presenterer underkapittel 4.2 hvordan vi har gått fram for å belyse de tre forskningsspørsmålene. Deretter tar vi for oss hvordan kommuner og fylkeskommuner tilrettelegger informasjon for den aktuelle målgruppen (underkapittel 4.3 og 4.4) før vi i underkapittel 4.5 går nærmere inn på arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov, samt erfaringer og preferanser med hensyn til innhold, form og kanalbruk. Siden arbeidsgiverne i tidligere studier (Motzfeldt og Viggen, 2007) har vist seg å være sentrale når arbeidsinnvandrerne skal orientere seg og finne fram i det norske samfunnet, tar underkapittel 4.6 for seg hvilken rolle disse spiller i formidling av relevant informasjon. Underkapittel 4.7 presenterer funn og analyserer disse. Til sist, i underkapittel 4.8, kommer konklusjoner og anbefalinger.

#### 4.1.1 Forvaltningsmessig rammeverk

Mange forhold påvirker hvordan offentlige virksomheter informerer og kommuniserer med ulike brukergrupper. Noen av disse har konsekvenser for hele den offentlige forvaltning, andre kan være interne prioriteringer i virksomheten, og atter andre gjenspeiler hvordan disse prioriteringene er nedfelt i interne strategier og planer. Holdninger og verdier hos personalet er også med på å prege informasjonsformidlingen. Det samme gjelder brukernes behov, forventninger og krav. Nedenfor ser vi på de delene av det forvaltningsmessige rammeverket (lovverk, stortingsmeldinger osv.) som har betydning for hvordan informasjon formidles til gruppen av arbeidsinnvandrere.

Et sentralt utgangspunkt for dette delprosjektet er *Lov om forbod mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn* fra 2013 (Lovdata, 2013a). Denne loven skal fremme likestilling uavhengig av etnisitet, religion og livssyn, det vil si sikre likeverd, like muligheter, og rettigheter, tilgjengelighet og tilrettelegging. Generelt skisseres et forbud mot diskriminering i betydningen av “forskjellsbehandling”. Denne kan enten være direkte eller indirekte, dvs. enten “ha som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon” eller omfatte “enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre” og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Utover dette har, ifølge den såkalte *Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven* fra 2013 (Lovdata, 2013b), både offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten en plikt til såkalt universell utforming. Spesielt understreker Likestillings- og diskrimineringsombudet at offentlige virksomheter har en *særskilt* plikt siden disse forvalter felles ressurser og har en rekke tilbud rettet mot allmennheten. Eksempler på dette er skoler, barnehager, sykehus og NAV-kontorer. Brudd på denne plikten regnes som diskriminering såfremt en universell utforming ikke medfører en uforholdsmessig

byrde for virksomheten<sup>34</sup> (jfr. § 9 fjerde ledd<sup>35</sup>). I en pågående revisjon av gjeldende lovverk innenfor likestilling og diskriminering legger Regjeringens i sitt høringsforslag opp til både en sammenslått likestillings- og diskrimineringslov og at universell utforming av IKT skal utvides til også å gjelde opplærings- og utdanningssektoren. Begge disse forslagene er en oppfølging av tidligere sentrale føringer, St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Eit informasjonssamfunn for alle* og digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* (FAD, 2012). I forlengingen av den siste av disse fikk vi i 2013 en digitaliseringssatsing ikke bare for statlig sektor, men også for kommuner og fylkeskommuner. Dette skjedde i form av digitaliseringsprosjektet KOMMIT, initiert av Kommunenes Sentralforbund. Som grunnlag for de nevnte initiativene ligger *Regjeringens handlingsplan for universell utforming* fra 2016 med visjonen “*et samfunn der alle kan delta*” (BLD, 2016).

#### 4.1.2 Relevant forskning

En av de første rapportene som tar for seg innvandrernes informasjonsbehov og – forventninger, er den nevnte rapporten *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandreregrupper* (Motzfeldt og Viggen) som kom i 2007. I ett av de tolv fokusgruppeintervjuene som ble gjennomført, ble oppmerksomheten rettet mot polske arbeidsinnvandrere, deres informasjonsbehov, på hvilken form de ønsker at informasjonen skal presenteres og gjennom hvilke distribusjonskanaler. Rapporten som er geografisk avgrenset til Oslo-området og primært rettet mot statlig informasjon og statens informasjonsinnsats, viser store variasjoner med hensyn til kanalpreferanser. Skriftlig informasjon er etterspurt; det samme gjelder mer informasjon på offentlige kontor og på eget språk. Dette siste er spesielt etterspurt av arbeidsinnvandrere både innen- og utenfor EU/EØS; i mindre grad gjaldt dette likevel polske arbeidsinnvandrere. Rapporten konkluderer med at selv om offentlig forvaltning har plikt til å informere, er den for lite målrettet både i sin informasjon og kommunikasjon. En anbefaler derfor statlige etater å styrke informasjons- og kommunikasjonsarbeidet mot innvandreregrupper generelt og gi dette arbeidet høyere prioritet. Også NIBR-rapporten *Derfor blir vi her* (Søholt et al., 2012) som ser på innvandrernes erfaringer med lokale myndigheter (kommuner), er innom arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov. Spesielt understreker den de helt ulike utfordringene arbeidsinnvandrere og flyktninger har i møtet med lokale myndigheter og de store utfordringene den første av disse gruppene har med å navigere i det norske samfunnet. Rapporten viser at innvandrere ønsker mer tilgjengelig informasjon, både muntlig og skriftlig, gjerne på flere språk, og helst både på offentlige kontor og på internett. Lignende funn blir vist til i rapporten *Mot eit multikulturelt Sogn og Fjordane* (Netteland og Dralega, 2012) som har studert informasjonsbehovet hos innvandrere i Sogn og Fjordane gjennom intervju og brukertesting av offentlige nettsider. Rapporten understreker at de store variasjonene i støtteapparatet rundt ulike

---

<sup>34</sup> <http://www.ldo.no/forebygg/offentlige-tjenester/som-tjenesteyter/> lastet ned juni 2016

<sup>35</sup> Nye IKT-løsninger skal være universelt utformet fra 1. juli 2014. Alle IKT-løsninger skal være universelt utformet innen 1. juli 2021. Bakgrunnen for tidsfristene er at virksomhetene, ifølge DIFI, skal ha tid til å tilpasse seg kravene.

innvandrerkategorier også fører til ulike informasjonsbehov. Rapporten kommer også med anbefalinger på både kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå. Blant annet foreslår den at DIFI sine kriterier for kvalitetsevaluering av offentlige nettsider bør justeres slik at de også reflekterer hvordan nettsidene blir oppfattet av innvandrerne. Også SSB-rapporten *En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS og deres familier* (Thorsdalen, 2016) har relevans for denne studien. Ved å beskrive hvem arbeidsinnvandrerne er, vil vi kunne bidra til å sette funnene våre om polske arbeidsinnvandrere i et videre perspektiv.

## 4.2 Metodisk tilnærming

Som nevnt innledningsvis skal hovedprosjektet utvikle kunnskap om arbeidsinnvandringen til Vestlandet og hvordan kommunene gjennom eget arbeid og i samarbeid med andre kan håndtere denne innvandringen slik at ressurspotensialet i gruppen blir ivaretatt på best mulig måte i arbeids- og samfunnsnivå. Med dette som bakgrunn søker vi i dette delprosjektet å utvikle kunnskap om hvordan kommuner og fylkeskommuner gjennom sin tilrettelegging av informasjon kan bidra til nettopp dette. Konkret undersøker vi arbeidsinnvandrerens informasjonsbehov og ser på hvordan disse reflekteres i kommunenes og fylkeskommunenes kommunikasjonsinnsats. Dette har vi gjort gjennom en innebygd kasusstudie (Yin, 1994), et forskingsdesign som gir oss mulighet til å få innsikt i en enkelt (fylkes)kommune så vel som grupper av (fylkes)kommuner. Spesielt ser vi på bruken av digitale medier, i hvilken grad disse brukes som distribusjonskanal og i hvilken grad de foretrekkes av den aktuelle målgruppen. For å oppnå en bedre og utvidet forståelse av arbeidsinnvandrerens informasjonsbehov, har vi også undersøkt hvordan arbeidsgivere brukes som kilde for offentlig informasjon av sine polske arbeidere og på hvilken form og gjennom hvilke kanaler bedriftene selv informerer internt.

### 4.2.1 Utvalg

Utvalget består av de fire fylkeskommunene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, samt én kommune fra hvert fylke. Valg av kommuner skjedde med bakgrunn i spørreundersøkelsen fra delprosjekt 1 og supplerende bosettingsstatistikk fra SSB. Først valgte vi ut de kommunene som hadde krysset av for å ha tilrettelagt digital informasjon for innvandrere eller arbeidsinnvandrere og som samtidig hadde en stor andel polakker. Av disse igjen valgte vi ut én kommune fra hvert fylke, men slik at det samlede utvalget gjenspeilte en variasjon i kommunestørrelse, lokalisering (kyst/indre strøk), næringsstruktur og erfaring med arbeidsinnvandring. Resultatet ble Vindafjord, Bergen, Flora og Norddal. I en epost til de fire kommunene og fylkeskommunene ba vi hver av dem om å oppnevne en kontaktperson med ansvar for å etablere kontakt og gjøre avtaler med aktuelle informanter. Ønskelige informanter fra vår side var ansatte med ansvar for informasjon og nettsider, øverste administrative leder, tjenesteledere innenfor skole og helse (eventuelt andre), samt aktuelle arbeidsgivere og arbeidsinnvandrere. I Bergen og Flora måtte vi selv ta kontakt med relevante arbeidsgivere. Dette skjedde etter tips og anbefaling fra kommunene. I tre av kommunene ble arbeidsinnvandrerne direkte

rekruttert av arbeidsgiverne. Bare i Norddal ble arbeidsinnvandrerne rekruttert av kommunen.

#### 4.2.2 Datainnsamling

Hoveddelen av datainnsamlingen foregikk fra mai 2014 til februar 2015. På områder der vi har hatt behov for supplerende informasjon, har vi i etterkant benyttet oss av kontaktpersonene eller selv tatt kontakt med informanter. Følgende metoder er brukt til datainnsamling:

- *Kvalitative intervju:* av arbeidsinnvandrere, arbeidsgivere og representanter for ulike enheter/avdelinger i de utvalgte kommunene/fylkeskommunene. Alle intervjuene (30-60 minutter) var basert på semi-strukturerte intervjuguider, med samme struktur og innhold, men skreddersydd for de tre målgruppene. I de tilfellene der 2-3 informanter dekket et temaområde, ble disse intervjuet sammen.
- *Dokumentstudium:* av nettsider, sosiale medier og diverse dokument (f.eks. strategi- og handlingsplaner).
- *Statistikk:* Offentlig statistikk fra SSB (publisert og på bestilling), fra IMDI og Kommuneportalen, samt statistikk produsert av delprosjekt 1.

Studien er basert på 71 informanter, henholdsvis 41 kvinner og 30 menn. Elleve av disse intervjuene var med polske arbeidsinnvandrere, hvorav 5 kvinner og 6 menn (seks i fast arbeid og to i midlertidig, to arbeidssøkere og én sesongarbeider), 8 arbeidsgivere fra privat sektor (informasjonsansvarlige, HR- og personalansvarlig, avdelingsleder eller eiere), 24 kommuneansatte (ordførere, rådmenn, lærere, enhetsledere, web-ansvarlige, informasjonsansvarlige, ansvarlige for integrering, ansatte på helsestasjoner, i skoleadministrasjon og næringsavdeling) og 29 fylkeskommunale enhetsledere og rådgivere (fra næring, opplæring, tannhelse, informasjon, plan og personal). Personalavdelingen i Bergen kommune og i tre av fylkeskommunene ble intervjuet både som tilretteleggere av informasjon og som offentlige arbeidsgivere for arbeidsinnvandrere. I forkant av og parallelt med intervjurunden har vi for alle fylkeskommuner og kommuner gjennomført *dokumentstudier* av relevante plandokument, nettsider og aktiviteter på sosiale medier. Det bør nevnes at flere av nettsidene har endret seg underveis i prosjektet med hensyn til design, funksjonalitet og omfang av digitale tjenester. Om dette har vært planlagte oppdateringer eller det har skjedd som konsekvens av våre intervju, vet vi ikke. I rapporten er dette synliggjort med årstall. Det må óg understrekes at vi gjennom hele prosjektperioden har prøvd å fange opp relevant informasjon fra nye offentlige plandokument, lovverk, nasjonale føringer og statistisk materiale. Av de sytten intervjuene er nitten transkribert fullt ut; de resterende er skrevet ut i kortform.

#### 4.2.3 Analyse

Analysene av intervju og dokumenter, herunder også digitale medier og digital informasjon, er basert på kodingsteknikker fra *Grounded Theory* (Strauss og Corbin, 1990). Kodingen har skjedd manuelt og i form av kategorier som ble løftet opp på et

analytisk nivå. Datamaterialet ble studert opp mot hverandre og triangulert mot statistikk fra offentlig sektor (SSB, IMDi, Kommuneportalen etc). I analyser av nettsider drar vi også veksler på teori om deltagende design (Zander, Georgsen og Nyvang, 2011; Christiansen, 2007) og teori om brukergrensesnitt (Dix, Finlay, Abowd, and Beale, 2004; Nielsen, 1993). Samlet sett vil analysen ta utgangspunkt i rammeverk og forskning som er presentert i pkt 4.1.1 og 4.1.2. I tillegg har vi hatt som utgangspunkt å være årvåke for *måter* informantene snakker fram arbeidsinnvandrere på eller måter de snakker om strategier og planer som har med mangfold og inkludering å gjøre. Ifølge Butler (1990) sier nemlig måtene sosiale kategorier snakkes fram på (f. eks. etnisitet eller kjønn) også noe om de konvensjonene og forestillingene som finnes om de ulike inndelingene i den kulturen det snakkes om.

### 4.3 Kommunal tilrettelegging av informasjon

Akkurat som innbyggere flest, søker arbeidsinnvandrere oftest hjelp i sitt nærområde. I dette underkapitlet ser vi på hvordan de fire kommunene, som er ulike både i folketall, næringsstruktur, økonomi, befolkningssammensetning og geografi, har valgt å møte arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov, enten disse kommer alene eller sammen med familie. Spesielt ser vi på hvordan kommunen tilrettelegger relevant informasjon til denne målgruppen, i hvilken grad de i denne sammenheng gjør bruk av digitale medier og i hvilken grad arbeidsinnvandrere involveres i eventuell tilretteleggingsprosess. Tabell 4.1 nedenfor gir et kort oversyn over de fire kommunene med hensyn til innbyggertall, antall innvandrere totalt og antall polske innvandrere.

Tabell 4.1. Kort oversyn over de fire utvalgte kommunene per 1.1.2013.  
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken.

	Innbyggertall	Innvandrere i alt	Polske innvandrere
Bergen	267.950	33.378	4.714
Flora	11.697	1.170	163
Vindafjord	8.615	878	245
Norddal	1.739	154	52

#### 4.3.1 Kunnskap om arbeidsinnvandreres informasjonsbehov

Intervjurunden synliggjør store ulikheter i kommunenes kunnskap om arbeidsinnvandreres informasjonsbehov. Forklaringene kan være mange, for eksempel at kommunene har hatt hovedfokus på flyktninger og/eller asylanter (Bergen, Vindafjord og Flora) eller at en har valgt å rette sin oppmerksomhet mot mer kvalifiserte og kompetente arbeidsinnvandrere som kan bidra til nyetableringer og utvikle kommunens næringsliv (som f. eks. Bergen). Felles for de nevnte kommunene er at ingen av de har gjort noen kartlegging av hvem arbeidsinnvandrere er eller hvilke informasjonsbehov de har. Resultatet er gjennomgående liten kunnskap og liten kjennskap til denne innvandrerguppen. Noe overraskende er det at dette i stor grad også er tilfelle i Flora, en kommune med over 30 års erfaring med asylsøkere, flyktninger og arbeidsinnvandrere.



Eneste kommune som kommer ut på plussiden er Norddal. Kommunen, som er den minste med bare 1739 innbyggere pr 1.1.2013, har ikke bare svært god kjennskap til denne innflyttergruppen. Den har i tillegg bred kunnskap om gruppens differensierte behov, avhengig av deres status og livssituasjon, for eksempel om de har familie, jobb og bolig. Dette gjør at den kan gå inn med målrettet informasjon, for eksempel til familier med barn som skal begynne på skolen. Denne kunnskapen skyldes ikke bare at kommunen er liten og oversiktlig. I vel så stor grad skyldes det at en i over tretti år har hatt sesongarbeidere fra utlandet, at en har vært involvert i flere "tilflytterprosjekt" med statlig og/eller fylkeskommunal finansiering, og at en ifølge informantene, har hatt noen motiverte personer i sentrale posisjoner. Ikke minst har kommunen gjennom det såkalte Døroprnarprosjektet som blir nærmere omtalt i pkt 4.3.2 fått identifisert aktuelle og viktige innsatsområder som de tar med seg inn i planarbeid og tilrettelegging. Som det framgår av sitatet fra den lokale lederen av LUK-prosjektet<sup>36</sup> som finansierte dette prosjektet, må tre element være tilstede for at innvandrerne skal bosette seg, nemlig et tilflytterkontor, bolig og arbeid:

*[ det som var viktig var] eit tilflyttarkontor med ei døroprnarsteneste– nokon som kunne opne døra og vise dei vei, så var det dette med bolig og så var det sjølvsgagt arbeid- hjelp til å finne arbeid.*

#### **4.3.2 Kommunal tilrettelegging**

Felles for alle de fire kommunene er at de benytter analoge så vel som digitale informasjons- og kommunikasjonskanaler. Omfang og vektning varierer imidlertid, både innenfor kommunene og på tvers av disse. Generelt er informasjonsformidling et sektoransvar; bare Bergen har egne informasjonsrådgivere på dette nivået. Ellers må kommunalt ansatte basere seg på bistand fra en sentral informasjonsansvarlig som i de fleste småkommunene oftest har denne funksjonen i tillegg til mange andre oppgaver. Kommunene har i motsetning til fylkeskommunene heller ikke egne informasjons- eller kommunikasjonsstrategier (se pkt. 4.4). Dette gjelder også Bergen, som nylig har valgt å erstatte tidligere informasjonsplan med et enklere strategiverktøy som også åpner for å skreddersy enkelttiltak ved behov. I følgende to underpunkt gir vi en oversikt over digital og analog tilrettelegging av informasjon i de fire kommunene.

---

<sup>36</sup> Satsingen "Lokal samfunnsutvikling i kommunane" (LUK) ble satt i gang av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2010. Fylkeskommunene hadde ansvar for satsingen. Målet var å styrke kommunene sitt arbeid med å utvikle mer attraktive lokalsamfunn.

## Digitale tjenester

*Webansvarlig:* Vi merker at det er mye færre folk og telefoner enn da jeg begynte for tre år siden,

*Intervjuer:* På grunn av hjemmesiden?

*Webansvarlig:* På grunn av folk som blir mer digitale. (Informant, Vindafjord)

### Nettsider

Sitatet ovenfor fra en av informantene våre, indikerer at bedre og mer intuitive nettsider kombinert med økt digital kunnskap generelt i befolkningen også har økt bruken av offentlig digital informasjon og tjenester. Om dette er riktig, vet vi ikke. Det vi likevel vet er at nettsidene for flertallet av norske kommuner har blitt deres viktigste informasjons- og kommunikasjonskanal ut mot innbyggerne. Ifølge informantene har dette delvis skjedd på bekostning av ikke-digital formidling.

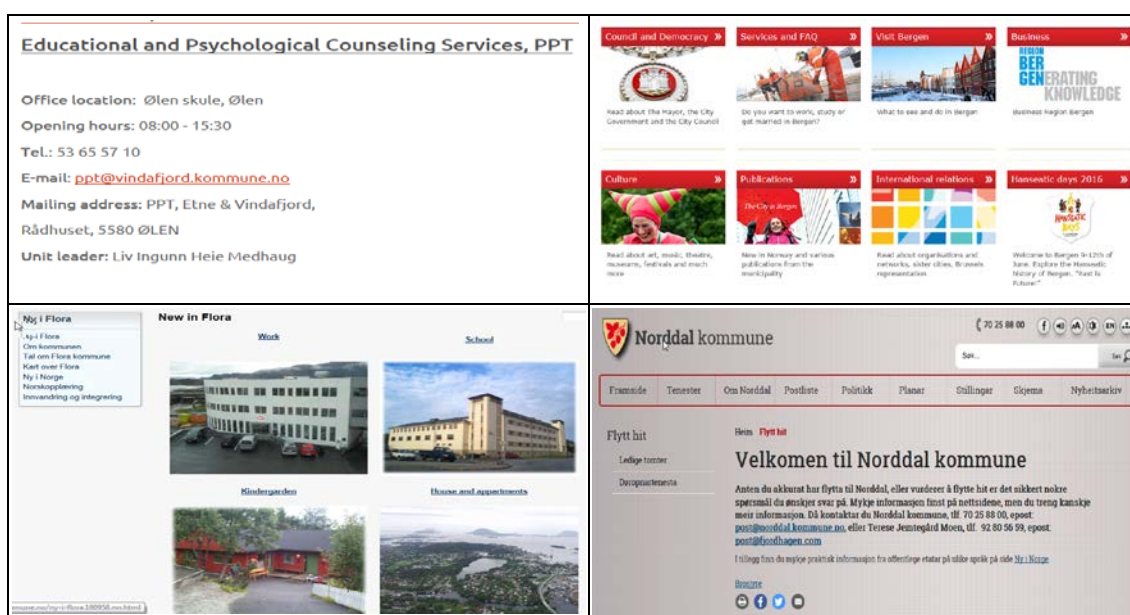
De fire kommunene har alle forskjellige nettside-leverandører, noe som gjenspeiles både i uttrykk og design. Språket er nynorsk i tre av kommunene; bare Bergen bruker bokmål. Mens Norddals hovedside er billedbasert, har avgrenset med tekst og anvender oversiktlige knapper, har Vindafjords nettside bare et bilde, men med en klar utforming og med tydelige knapper som gjør det lett å navigere. Bergen kommune har både bilder og knapper, men bildet er relativt lite og knappene små og mange. Nettsiden i den siste kommunen, Flora, er preget av å være svært tekst-tett, med bilder fra naturen både i fanen og på siden, og med innholdet seksjonert i en rekke små avsnitt med liten tekst. Floras nettside framstår med et lite brukervennlig design. Felles for alle nettsidene er at de åpner for å sende epost til postmottak. I tillegg har Flora lagt til rette for tjenesten 'Spør oss', hvor en kan sende et kontaktskjema til kommunen (servicetorget), stille spørsmål eller be om informasjon. Bare i Bergen har en mulighet for å starte en nettpprat (chat) via funksjonen 'Spør kommunen'. Alle nettsidene er universelt utformet og utstyrt med et søkefelt. Ved å søke på 'arbeidsinnvandrere' (Flora, Vindafjord og Norrdal) eller 'arbeidsinnvandrere' (Bergen) kan en få opp relevante treff, f.eks. om norskopplæring eller voksenopplæring). Kommunenes nettsider åpner alle for digitale tjenester, som å søke om barnehageplass eller på en kommunal stilling. Dette kan skje ved pålogging via epost, i tre av kommunene via MinId (i Bergen, Vindafjord og Flora).

De fire kommunenettssidene tilbyr også arbeidsinnvandrerrelevant informasjon på *engelsk*, i Flora ved å klikke på et engelsk flagg, i de tre andre kommunene via knappen 'En[glis]h'. I Bergen fører sistnevnte knapp til en engelskspråklig, billedbasert meny med utdypende informasjon, blant annet om 'Council and Democracy', 'Publications' (f.eks. om Bergen og lenke til 'Ny i Norge') og 'Services and FAQ'. Dette siste meny-punktet har også lenker til lokal tjenesteinformasjon som skatt, jobb (NAV og EURES), skole (internasjonal og videregående) og barnehage (søknadsfrist og informasjon om vedtekter og rabattmuligheter på ni språk). Lokal tjenesteinformasjon (som tjenestens åpningstid, navn på enhetsleder, lenke til tjenesten og kontaktinformasjon) står og i sentrum på den engelske nettsiden til Vindafjord. Norrdal og Flora gjør noe av det samme. Utover dette presenterer Norrdal alle fordelene kommunen kan by på (som lett tilgang til barnehage og at det er et godt sted å bo), mens Flora har lenker til relevante nasjonale tjenester

(Norway.no, New in Norway og IMDi) og en spesialmeny med utdypende informasjon om norskopplæring og funksjoner på servicetorget.

Avslutningsvis kan nevnes at nettsidene både til Bergen, Flora og Norddal har spesialiserte tilflyttermenyer. I Bergen skjer dette gjennom menypunktet 'Ny i Bergen' (2015) hvor en kan finne informasjon på norsk om barnehage, skole, bolig, kultur, idrett, kommunal jobb, helse og et eget punkt med mer arbeidsinnvandrerspesifikk informasjon (blant annet lenke til Ny i Norge). I Flora lar menyen Ny i Flora' brukeren velge mellom knappene engelsk og norsk for så å gå videre f. eks. til NAV via en billedbasert meny (figur 4.1). I Norddal brukes knappen "Flytt hit" som gir kontaktinformasjon til kommunen, tilflytterkontoret Fjordhagen og en lenke til 'Ledige tomter' (figur 4.1). Vindafjord mangler en slik tilflyttermeny.

I den grad kommunene produserer innbyggerrettet informasjonsmateriell, legges dette oftest bare ut på nettsidene for nedlasting eller utskrift, f. eks. Infoposten som publiseres av Bergen kommune på norsk en gang i måneden og en faktabrosjyre om Bergen på engelsk og norsk. Sistnevnte har et eget avsnitt og statistikk om utlendinger i Bergen (2016). En kan i tillegg abonnere på disse publikasjonene via RSS-feed. Denne type abonnementsmuligheter fins også i andre kommuner.



Figur 4.1 Vindafjord oppe t.v., Bergen oppe t.h., Flora, nede t.v. Norddal nede t.h.

### Sosiale medier

De fire kommunene er i ulik grad representert på sosiale medier. Mens alle pr. 1.1.16 har egen Facebook (FB)-konto (Vindafjord fra 2006, Bergen og Flora fra 2011 og Norddal fra 2014), har fire av dem også egen YouTube-konto, to er på Twitter (Vindafjord og Bergen) og en på Instagram (Vindafjord). Felles for disse kontoene er at innholdet er preget av generell innbyggerinformasjon som oftest er krysspublisert på flere kanaler, som søknadsfrist for barnehagen, innskriving i 1. klasse osv. All informasjon er på norsk.

Dette ser ut til å gjelde selv om informasjonen har relevans også for vår målgruppe, som for eksempel varselet om stormen “Tor” og om problemer med drikkevannet i Vindafjord. I begge disse tilfellene var teksten kun på norsk. Ellers brukes i noen av kommunene sosiale medier aktivt som et visningsvindu for forskjellige aktiviteter i kommunen. Medienes synlighet på kommunale nettsider varierer imidlertid. Mens Bergen har gjemt sine sosiale medier nederst på nettsiden, har de tre andre kommunene valgt å plassere knappene til disse mediene øverst til høyre på nettsidene. Mest synlig er knappene hos Vindafjord.

Av de sosiale mediene er det uten tvil Facebook som brukes mest aktivt på kommunenivå. Disse sidene framstår som oppdaterte og velholdte. Alle har et omfattende billedgalleri, for eksempel Bergen, som viser bilder fra kommunale og sivile arrangement og fra forskjellige lokale aktiviteter. Også innholdsmessig er kommunenes FB-konti ganske like. Et typisk eksempel er Norddal, som på FB-kontoen legger ut både informasjon om kommunale tjenester (som åpningstider hos NAV i julen), men også informasjon og bilder fra aktiviteter, arrangement og turer som innbyggerne kan delta på. Et generelt trekk er også at kommunesidene formidler så vel ris som ros fra brukerne. Noen ganger får også innbyggerne respons fra kommunene, andre ganger ikke. Noen omfattende brukeraktivitet i form av kommentarer og besøkstall i forhold til innbyggertall er det ikke. Som et innlegg på Bergen kommunes FB-konto formulerte det i 2014: “*NOT the place to be*”<sup>37</sup>. En av informantene understreker likevel at publisering av for eksempel barnehageopptak på FB har vært et smart grep. På denne måten har en oppnådd å nå ut til innvandrerne med relevant informasjon. Noen brukermålinger på kommunenivå er vi så langt ikke kjent med.

Større forskjeller finner vi mellom kommunenes bruk av sine YouTube – konti. Mens Bergen kommune har et variert videomateriale fra kommunens tjenester og virke, for eksempel “Mobilomsorg i hjemmesykepleien”, fronter Vindafjord videoen “Vakre Vindafjord” som inneholder et intervju med ordføreren, vakker natur og naturopplevelser, også dette på norsk. Også på Instagram-kontoen i denne kommunen finner vi fotografier fra lokale hendelser så vel som naturopplevelser.

### *Analog formidling*

Ikke overraskende tilrettelegger de fire kommunene fortsatt for analog (ikke-digital) formidling. Dette, som historisk sett har vært den primære formidlingskanalen mot innbyggerne, blir hovedsakelig utført av et såkalt servicekontor eller en informasjonskiosk på rådhuset/kommunehuset. Her kan en få hjelp umiddelbart eller bli rutet videre til aktuell hjelpeinstans. Både her og på bibliotekene kan innbyggerne, inkludert arbeidsinnvandrere, få tilgang til PC, hjelp til å forstå skjema og til å fylle ut søknader (f.eks. om startlån). Distribusjon av kommunal informasjon til alle innbyggere i kommunen er i dag sjelden. Et av de få tiltakene vi avdekket i intervjurunden fant vi i Bergen, hvor alle kommunens innbyggere 4-6 ganger årlig fikk tilsendt innbyggermagasinet “Bergenseren” (2014). Et av numrene, “Det internasjonale Bergen”

---

<sup>37</sup> Lastet ned på FB til Bergen kommune 26. 9.14

fra 2013, hadde opptil flere artikler om innvandring – noen mer generelle, andre om arbeidsinnvandring, og atter andre med nyttig informasjon om norskopplæring. Ellers legges det meste av informasjonsmaterialet etter hvert bare ut på nettsidene for nedlasting eller utskrift.

Det største innslaget av analog formidling finner vi i Norddal. Her er det den direkte personlige kontakten som blir prioritert *“fordi det er dette som virker”* (Informant, Norddal). Ved ankomst (2014) får du som arbeidsinnvandrer tilsendt en velkomstpakke med hilsen fra ordføreren, skreddersydd 'Ny i Norge'-informasjon, informasjon om lokale offentlige tjenester (inkludert tjenester fra Tilflytterkontoret og Døråpnertjenesten (se pkt 4.3.3), et turkart, abonnement på lokalavisen, informasjon om kommunens “hjemmeside”, samt et telefonnummer som en kan kontakte hele døgnet. Noe senere tar Tilflytterkontoret telefonkontakt med arbeidsinnvandrerne for å avklare eventuelt behov for hjelp og informasjon; hvis ønskelig kan en også komme på besøk. Denne 24/7-tjenesten med vektlegging av direkte personlig kontakt og tilbud om oppfølging, har ifølge informantene mye av æren for at et stort antall arbeidsinnvandrerfamilier har blitt boende i kommunen.

### 4.3.3 Informasjon om tjenester

I Norge er kommunenivået en sentral leverandør av offentlige tjenester innenfor helse og omsorg, trygd og sosial, skole og utdanning, næring, bolig og eiendom. Disse tjenestene er aktuelle også for arbeidsinnvandrere, ikke minst dersom de har med seg familie. Noen har de rett til, andre ikke; noen må de betale for, andre får de gratis eller til kostpris. De siste årene har imidlertid både informasjonen om disse tjenestene og selve tjenestene blitt digitalisert. Spesielt gjelder dette kommunale søknads- og svarprosesser, som å søke om barnehageplass, SFO eller på kommunale stillinger. Dette er som nevnt situasjonen også i våre fire kommuner som alle åpner for pålogging til digitale nett-tjenester via epost eller minID. Som de fleste kommunale søknadsskjemaer som er nedlastbare fra nettet, har også de IT-baserte søknadssystemene oftest norske ledetekster. I noen tilfeller gjelder dette også de publiserte veiledningene som hører til, både til skjema og til IT-system. Resultatet er som oftest merarbeid for servicetorget, både for å få brukerne til å forstå, men også for å hjelpe dem slik at de får utført det de skal. Heller ikke arbeidsinnvandrerne er selvhjulpne, selv om dette i utgangspunktet er forventet.

Som tidligere nevnt er informasjonsansvaret på kommunenivå i stor grad lagt til den enkelte tjeneste, med unntak av Bergen hvor en har valgt å opprette egne informasjonsansvarlige blant annet for skole og barnehage og for helse. Felles for de fire kommunene er likevel en aktiv bruk av tolk i skole, barnehage, SFO, helsestasjon, osv., enten gjennom den offentlige tolketjenesten eller ved at en mer uformelt drar veksler på andre tospråklige. Noen kommuner har gjort bruk av tolk obligatorisk, blant annet helsestasjonen i Flora som benytter seg av høyttalende telefon. Ifølge en informant fra helsestasjonen er nemlig *“en tolk på laget nemlig langt mer effektivt enn informasjonsskriv som oftest havner i vesken uten å bli lest”*. Ellers har alle kommunene har minst ett tilbud om norskopplæring for vår målgruppe, enten ved at arbeidsinnvandrerne får delta på norskopplæringen for flyktninger (Flora, Bergen), at kommunen legger til rette for et interkommunalt opplæringstilbud (Norddal) eller at

kommunen gir tilskudd til frivillige organisasjoner som gir opplæring til selvkost (Bergen). Alternativt kan arbeidsinnvandrerne ta kontakt med voksenopplæringssentra som tilbyr mer tilpassede, men dyrere kurs (Bergen). Ettertraktede arbeidsinnvandrere kan, dersom arbeidsgiver betaler, få tilbud om spesielt tilrettelagt opplæring, ikke bare for seg, men og for ektefellen. Et slikt tilbud har vi så langt bare funnet i Bergen kommune.

Men også andre former for tilrettelegging gir gode resultat, som 24/7-tjenesten i Norddal der en som nevnt kan ringe Døroprartenesten og be om personlig følge til NAV-kontoret, eller som i andre kommuner, der enkelttjenestene selv har tatt tak og tilrettelagt viktig informasjon på polsk. Et eksempel på dette er NAV-Bergenhus. Som ansvarlig førstelinjetjeneste for arbeidsinnvandrere som ikke klarer seg selv, hadde kontoret allerede i 2014 med hjelp fra tolketjenesten skreddersydd informasjon på flere språk om gjeldende vilkår for sosialhjelp og hvilke papir arbeidsinnvandrerne måtte ha med seg til konsultasjon. Ifølge informantene har dette vært et viktig tiltak siden flere av brukerne mangler systemkompetanse og er lite datakyndige. Noe enklere har det blitt i Bergen etter at byen i 2015 fikk et etterlengtet statlig SUA-kontor som nettopp har som mål å effektivisere og bistå arbeidsinnvandrere i den første fasen. Spennende initiativ finner en også i denne kommunen innen barnehage og skole som har fått laget flere informasjonsbrosjyrer, som “Velkommen til barnehagen” og en foreldrebrosjyre om mat, helse og det å gå i barnehagen (f.eks. om dagsrytme, klær, sunt kosthold, forklaring av begrep). Disse, som i 2014 var på hele syv språk, inkludert polsk, blir delt ut til barnehagene. En av bydelene har også etablert samarbeidsnettverk mellom barnehage og helsestasjon, og i noen av barnehagene har en polske assistenter. Flere standardskriv ble i 2014 oversatt til polsk; mest trolig er dette behovet fortsatt til stede. Tilsvarende behov for flerspråklig informasjonsmaterieell finner vi også på helsestasjonene. Her har en utarbeidet brosjyrer på polsk om miljø og sikkerhet, tannhelse, vitamin D og vaksiner, med samme informasjon som andre får, men på et tilpasset språk. I noen kommuner opplever helsestasjonene at polske besøkende snakker engelsk, siden far som har vært her en stund, også følger med. Viss ikke gjør en som i Flora, bruker tolk. Noen steder får denne brukergruppen dessuten dobbel tid ved konsultasjoner. Som det blir sagt:” *Å gi et likeverdig tilbud, betyr at noen må få mer*” (Informant, helsestasjon). Den eneste av de fire kommunene som gir tilbud om Internasjonal skole, er Bergen. Samme kommune gir også støtte til en relokaliseringstjeneste der arbeidsgivere kan kjøpe støttetjenester til høykompetent og ekstra attraktiv arbeidskraft. Dette kommer vi tilbake til i pkt 4.7.1.

#### 4.3.4 Oppsummering

Presset på kommunene er stort; det er her arbeidsinnvandrerne bor og det er her de venter å få hjelp. Gjennomgangen ovenfor viser at selv om denne innvandrerguppen er forventet å være selvhjulp, så er den ikke alltid det. Dette er noe vi har tatt opp, sier en informant fra NAV og føyer til: “*Det sies at det løser seg*”. Men intervjurunden og dokumentstudiene viser at dette ikke uten videre skjer. Flere kommunale informantene understreker derfor at flere arbeidsinnvandrere burde få tilbud om språkopplæring, noen understreker også behovet for systemkompetanse og datafaglige ferdigheter. Når det kommunale hjelpeapparatet heller ikke blir skolert til å møte denne innvandrerguppen, kan det lett oppstå misforståelser og uheldige situasjoner selv om alle kommunene har et

formelt eller uformelt tolketilbud. Ikke minst helsestasjonen understreker at de som i størst grad trenger informasjon, er de vanskeligste å nå. Noe skyldes at disse er ressurssvake og ikke kjenner sine rettigheter, noe skyldes mangel på oppdaterte adresseregistre, eller det faktum at noen, og særlig mindre kommuner, ikke har gatenummer. Avslutningsvis er det også grunn til å stille spørsmål ved utformingen av digital informasjon og digitale tjenester. Som vist til ovenfor, kan disse selvbetjeningsløsningene som i utgangspunktet skal være tidsbesparende og nyttige både for bruker og tilbyder, føre til merarbeid for kommunene og eksklusjon av arbeidsinnvandrerne. Dette kommer vi tilbake til i analysen. En opplevd utfordring på tvers av kommunene er således knyttet til a) arbeidsinnvandreres manglende norskkunnskaper og b) kommunenes uvisshet om hvilke arbeidsinnvandrere (inkludert familier) som til enhver tid er i kommunen. Hyppigere oppdaterte tilflytterdata er derfor ønskelig. Et par informanter antyder dessuten at tilretteleggingen av informasjon kanskje bør ta hensyn til at kunnskapen om offentlige tjenester er ulikt fordelt mellom kvinner og menn, og at formidlingen av informasjon derfor må differensieres. Dette blir tatt opp i analysen.

#### 4.4 Fylkeskommunal tilrettelegging

Selv om arbeidsinnvandrerne og familiene deres har sin primærtilknytning til kommunene, spiller likevel fylkeskommunene en viktig rolle som tilrettelegger og tjenestetilbyder også for denne gruppen. Først og fremst gjelder dette informasjon om videregående skole, fagutdanning, voksenopplæring, tannhelse, folkehelse, rutetilbud, næringsutvikling og regional planlegging. I dette underkapitlet ser vi på i hvilken grad og hvordan de fire fylkeskommunene Rogaland (RFK), Hordaland (HFK), Sogn og Fjordane (SFFK) og Møre og Romsdal (MRFK) formidler relevant informasjon til og om arbeidsinnvandrerne, gjennom hvilke kanaler, og hvordan de eventuelt gjennom planer, næringspolitikk og ord synliggjør hvordan de tenker om arbeidsinnvandring og arbeidsinnvandrere som ressurs. Noen få stikkord om de fire fylkeskommunene går fram av tabell 4.2:

Tabell 4.2. Fakta om fylkeskommunene per 1.1 2013

Fylkes-kommune	Folketall	Kommuner	Innvandrere totalt	Polske innvandrere	Videregående skoler	Tann-klinikker
Rogaland (RFK)	452.159	26	58.080	9.609	25	43
Hordaland (HFK)	498.135	33	50.608	8.230	44	56
Sogn og Fjordane (SFFK)	108.700	26	8.849	1.705	12	26
Møre og Romsdal (MRFK)	259.303	36	22.850	4.521	25	37

#### 4.4.1 Kunnskap om informasjonsbehov

Går en til fylkeskommunene sine informasjons- og kommunikasjonsstrategier, reflekterer disse i liten grad de store endringene som har skjedd på Vestlandet siste tiåret. Til tross for at alle strategiene har “innbyggerne i fylket” som en av sine målgrupper og presiserer at det skal kommuniseres tydelig og forståelig (HFK) og vises forståelse for ulike brukergruppers behov (RFK), blir verken innvandrernes eller arbeidsinnvandrernes behov for forståelig informasjon om relevante fylkeskommunale tjenester problematisert. Heller ikke har noen av disse gruppene så langt blitt involvert i strategiarbeidet eller når informasjon og kommunikasjon forøvrig har vært på dagsordenen. Indirekte har imidlertid MRFK og HFK over tid tilegnet seg relativt god kunnskap om denne gruppens informasjonsbehov, førstnevnte gjennom flere utviklingsprosjekt nettopp mot denne målgruppen, sistnevnte ved at den i samarbeid med Bergen kommune og med bistand fra SINTEF utviklet den såkalte Hordalandsmodellen (Lauritsen og Berg, 2004) i et forsøk på å møte utfordringene i det offentlige tjenesteapparatet da Hordaland ble mer flerkulturell (se også pkt 4.7.3). I snart ti år har HFK også hatt en egen konsulent for minoritetsspråklige elever. Andre fylkeskommuner ligger lengre etter. Rettnok blir mangfoldighets-perspektivet trukket fram i de fleste fylkeskommunenes plandokument, men uten noe fokus på de spesielle utfordringene som er knyttet til arbeidsinnvandring. Med bakgrunn i intervjurunden og dokumentstudiene vi har gjennomført, er det derfor grunn til å slå fast at kunnskapen om arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov varierer merkbart på tvers av de fire fylkene. Samlet sett fins det likevel mange gode praksiser og ansatser. Et positivt trekk er det at de tre sørligste fylkeskommunene med utgangspunkt i sine handlingsplaner for likestilling, likeverd og mangfold, understreker at de alle har ambisjoner om å publisere mer informasjon og statistikk om mangfoldighet og integrering på sikt.

#### 4.4.2 Fylkeskommunal tilrettelegging

I de nye kommunikasjonsstrategiene fra 2015 skisserer de fire fylkeskommunene en satsing på følgende kommunikasjonskanaler, rett nok med litt ulike formuleringer og begrepsbruk: nettsider både for sentraladministrasjonen og de videregående skolene, sosiale medium, formelle og uformelle møteplasser, personlige møte mellom ansatte, media og publikasjoner. Generelt er informasjon et lederansvar, med internett som en prioritert kommunikasjonskanal mot innbyggerne og andre som er ute etter informasjon. Gjennomgående vektlegges enkelt språk, åpenhet, synlighet, dialog, målrettethet, helhetlig og samordnet informasjon. RFK nevner også tilrettelegging for “økt selvbetjening”, mens MRFK i sin kommunikasjonsstrategi legger opp til “medvirkning” eller mer presist: “Vi skal ta involverte partar med på råd i utforming av politikk og tenester” (MRFK, 2015). Nedenfor gir vi en oversikt over digital og analog formidling sett fra et arbeidsinnvandrerperspektiv.



## *Digitale tjenester*

### *Nettsider*

Mens de tre nordligste fylkeskommunene har nettsider på nynorsk, bruker Rogaland bokmål. Felles for de fire hovedsidene er likevel at de alle er basert på universell utforming<sup>38</sup>. De fleste gjør aktivt bruk av bilder, noen også av video, nett-TV, kart og figurer. På hovednivå finner vi enkle tekstbaserte toppmenyer (SFFK har ikon) med lenker til de ulike tjenestene, kontakt-informasjon, nettstedskart, søkefelt og litt tekst. Alle har dessuten et engelsk flagg eller knapp. Disse ruter oss i SFFK videre til en nettside med en kortfattet tekst om SFFK, i MRFK til en nettside med en kort orientering om fylket samt lenke til et dokument om “Opplevelser i Møre og Romsdal” (på tysk, engelsk og norsk), og i RFK til en nettside med en 3-punkts meny med informasjon om fylket, fylkeskommunen sitt ansvarsområde og historisk informasjon. Den mest omfattende engelske informasjonen og med et innhold som oppleves som relevant for arbeidsinnvandrere, finner vi i hos HFK. Her finner vi en 7-punkts undermeny med valgene Organization, Responsibility / Economy, Trade / Industry, Culture, Research and Education, Hordaland County og Municipalities, der sistnevnte punkt lenker videre til alle kommunene i fylket, med kart, statistikk, informasjon om utdanningsmuligheter for voksne, det norske utdanningssystemet osv. På hovedsiden til samme fylkeskommune finner vi også lenke til informasjon om “integrering og Hordalandsmodellen”. Noen av fylkeskommunene har i tillegg enten alene eller sammen med andre organisasjoner opprettet nettsider for spesifikke målgrupper, blant annet UngWeb.no for ungdom (MRFK), Driftig.no og Skape.no for gründere (SFFK og RFK), de fleste av disse på norsk, men med noe engelsk tekst.

### *Sosiale medier*

Selv om det så langt bare er MRFK som har egne retningslinjer for sosiale medier og egen medarbeider på sosiale medium, er alle fylkeskommunene aktive brukere av sosiale media, som Facebook (FB), Twitter, Flickr, YouTube, Web-Tv, LinkedIn og RSS-feed. Bruken er som vist til i tabell 4.3 noe ulik. Noen, som HFK, har flere konti internt på samme tjeneste og har derfor opprettet en egen samleside for sosiale medier. Et generelt trekk er likevel at fylkeskommunenes FB-konti har lave besøkstall og få likes og at de med lavest skåre primært bruker kontoen som markedsførings- og annonseringsorgan – dialogen er med andre ord avgrenset. Også Twitter-kontoene brukes mye på samme måte. I størst grad ser MRFK ut til å ha lykket med en digital dialog, med lenker til egne nyhetsartikler, stillingsannonser, utlysning av prosjektmidler, videoer og informasjon om spesielle hendelser. Men også her er innholdet i FB-kanalen i liten grad innrettet mot arbeidsinnvandrene og/eller familiene deres, til tross for at denne målgruppen er aktive brukere av FB generelt. En av de få som ser ut til å lykke med sin FB-konto ser ut til å

---

<sup>38</sup> Universell utforming betyr at alle skal kunne bruke disse sidene uavhengig av funksjonsnivå - spesielløsninger skal kunne unngås.

være Opplæringsavdelingen i HFK som med sin FB-konto Vaksenopplæring i Hordaland både har oppnådd å aktivisere innvandrerstemmer og har fått omtaler som *“Takk for muligheten til et bedre liv, og håper for en utlending som meg og mange andre nasjonaliteter”*<sup>39</sup>.

Tabell 4.3. Bruk av sosiale media

FK/ Tjeneste	FB	Twitter	Flickr	YouTube	WebTV	LinkedIn	RSSfeed
RFK	x	x				x	
HFK	x	x	x	x			
SFFK	x	x	x	x	x		x
MRFK	x	x					x

### *Analog formidling*

Primært formidles fylkeskommunenes informasjon ut mot innbyggerne elektronisk via nettsidene. De fleste lager likevel opptrykk av planer, årsrapporter og lignende, det meste på norsk, noen på engelsk. Bare i tannhelsetjenesten finner vi informasjonsmateriell som brukes på tvers av fylkeskommunene. Dette er takket være organisasjonen Norsk Tannvern, som lager informasjonsmateriell om tannhelse, både brosjyrer og plakater, som trykkes på flere språk, blant annet polsk (se pkt 4.4.3.2), og distribueres til tannhelsetjenesten og tannklinikker i hele landet. En av fylkeskommunene, MRFK, gir også ut et fylkesmagasin, “Spor”, som sendes ut til alle husstandene i fylket fire til seks ganger årlig. I et par av utgavene fra 2013 prøvde en å skrive de to siste sidene på polsk, med kortfattet oversyn over aktiviteter, nyheter og tjenester. Dette har en ikke videreført, men fortsatt finner en hyppige reportasjer om og intervju med arbeidsinnvandrere. Så vidt vi er kjent med, er dette den eneste av de fire fylkeskommunene med et slikt innbyggermagasin. Magasinet legges også ut på nettsidene.

### **4.4.3 Informasjon om tjenester**

Selv om fylkeskommunen har flere tjenester med relevans for arbeidsinnvandrere og familiene deres, som næring, transport, opplæring, tannhelse og folkehelse, velger vi i denne sammenheng å fokusere på de tjenestene som hyppigst er i kontakt med denne målgruppen, nemlig opplæring og tannhelse (inkludert folkehelse).

### *Opplæring – fine ansatser, men forskjeller*

Siden det er fylkeskommunen ved opplærings-/utdanningsavdelingene som har ansvar for videregående skoler, fagskoler, voksenopplæring og realkompetansevurdering, er det

---

<sup>39</sup> Lastet ned juni 2015

også disse ser er hyppigst i kontakt med arbeidsinnvandrerne og deres familier. Spesielt er det de mannlige arbeidsinnvandrerne som tar kontakt, primært for *realkompetansevurdering av tidligere fagutdanning* fra Polen. Vurderingene er stort sett kurante siden de fleste har med seg skriftlig dokumentasjon på polsk eller engelsk. Mange snakker dessuten enten engelsk eller tysk, alternativt brukes tolk. I noen fylker, som Hordaland, kan slike vurderinger også utføres på desentraliserte studiesentra som sorterer under Opplæringsavdelingen.

I stor grad formidles informasjon om opplæringstilbud til potensielle søkere med utgangspunkt i det tette samarbeidet som opplærings-/utdanningsavdelingene har med rådgivertjenesten i grunnskolen, flyktningetjenesten og bedrifter. Selv om brosjyremateriell på polsk er mangelvare og nettsideinformasjonen oftest bare er på norsk, finner de fleste søkerne fram ifølge informantene våre. Alle hovedsidene inneholder dessuten lenker til de videregående skolene (noen av disse har en kort presentasjon på engelsk) og til *vilbli.no*, som er en felles fylkeskommunal informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring. Denne har flere språk og gir elevene mulighet til å registrere forhåndssvar på skolesøknaden, før de tar sommerferie og for eksempel reiser hjem til Polen. Dette har bidratt til å redusere utfordringene som noen av fylkeskommunene har hatt (RFK) med at disse elevene reiser tilbake til hjemlandet mens opptaket kjøres, glemmer å godta skoleplassen, og kommer tilbake uten skoletilbud.

Å nå fram med informasjon til barn som har gjort seg omtrent ferdig med grunnopplæringen i Polen og som derfor har kort botid, svake norskkunnskaper og ønsker å starte direkte med videregående skole, blir nevnt som spesielt utfordrende. Flere av fylkeskommunene har gjort en stor innsats for denne elevgruppen, både med informasjon og tilrettelegging ellers. For eksempel har HFK fra 2007 sammen med Bergen kommune arrangert årlige informasjonsmøter rettet mot minoritetsspråklige elever med kort botid og deres foresatte. Her får en orientering om skolesystemet, utdannings- og arbeidsmuligheter, med særskilt fokus på yrkesfag og læreplassordningen, først i plenum på norsk, deretter gruppevis med tolk (på fjorten ulike språk). På møtet flagger HFK tydelig nytten av et frivillig "nullte" år, eller såkalte innføringsklasser, med egne lokalutviklede læreplaner som åpner for å bedre både språk- og fagkompetanse før en starter på et treårig videregående løp. De fleste barn av arbeidsinnvandrere er ifølge informantene godt informert om dette tilbudet; flertallet benytter seg også av det. For tilsvarende gruppe og etter lignende mønster har RFK laget egne yrkesmesser og basisgrupper i norsk. I disse basisgruppeklassene utgjør polakkene 25 %. Etter bestått språktest (MIGRA-testen) vil elevene kunne hospitere i vanlige klasser før de så søker opptak på videregående utdanning. Også SFFK har kommet i gang. I samarbeid Norskopplæringen i Flora kommune har en opprettet en "Eksamensførebuande Grunnskuleklasse" (EGF-klasse) hvor unge 16 åringer kan få grunnleggende norskopplæring som gjør at de senere kan starte på videregående skole og med større sannsynlighet også klare å fullføre denne. Samtidig vedgår opplæringsavdelingen i samme fylke at en så langt ikke har gjort nok for ikke-norskspråklig ungdom, inkludert polske ungdommer med kort botid. På store byskoler har MRFK og HFK blant annet etablert forsterket overgang og mottakstjeneste. Noen skoler gir dessuten tospråklig undervisning, andre gjør svært aktivt bruk av tolk, mens noen har tilrettelagt spesielle

ordbøker og hefter med oversatte ord. Enkelte skoler gir dessuten tilbud om ekstra helsetjeneste. Et samlet rektorkollegium fra sistnevnte fylke har også vært i Polen for å få innsikt i det polske skolesystemet. Tilbakemeldingene i intervjurunden er at denne ungdomsgruppen representerer en stor (“kjempestor”) utfordring. Eksplisitt blir det nevnt at dette også gjelder polske ungdommer som kommer til Norge ved fullført grunnskole. MRFK og HFK ønsker derfor styrket opplæring i norsk og samfunnslære for denne elevgruppen.

Også på voksenopplæringsfeltet er innsatsen stor. Et stikkord for det som blir gjort og som sikrer at informasjon om voksenopplæringstilbudet når ut, ser ut til å være *samarbeid*. For eksempel har HFK gjennom sine seks regionale voksenopplæringsssenter etablert et tett, men svært ressurskrevende samarbeid om fagbrevopplæring med enkeltbedrifter eller arbeidsgivernes opplæringskontor, der en tilbyr innføringskurs i norsk og engelsk til innvandrergupper som ikke har krav på dette. Disse kan på sikt kan gå over i vanlig studiespesialiserende tilbud (VG1). Et annet eksempel er MRFK som har hatt et prosjekt for familiegjennforente kvinner, der Folkeuniversitetet la til rette for norskopplæring, NAV dekket opplæringskostnadene, og fylkeskommunen ga tilbud om fagopplæring. Resultatet var at kvinnene satt igjen med både fagutdanning og jobb.

#### *Tannhelsetilbudet – en suksess*

Så langt er tannhelsetjenesten i Norge fylkeskommunal og har ansvar for tannhelsehjelp til alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylkene. Tjenesten, som er gratis for barn og ungdom opp til 18 år samt for andre prioriterte grupper, er tilgjengelig gjennom en rekke tannklinikker i de fleste kommuner. Det er gjennom disse at tannhelsetjenesten primært kommer i kontakt med arbeidsinnvandrere, oftest med barna deres ved den obligatoriske 3-års-kontrollen, men også med ungdommene deres fram til disse er 18 år. Voksne arbeidsinnvandrere møter en sjeldnere siden disse primært bruker tannlegetjenestene i hjemlandet. En treffer de imidlertid av og til i følge med barna, når de har behov for akutt tannbehandling på en av tannlegevaktene, eventuelt dersom tannklinikken har polsk tannlege.

Akkurat som opplæringsavdelingene har også tannhelsetjenesten etablert et bredt og tett samarbeid, spesielt med kommunene, som folkehelsekontakter, helsestasjoner, barnehager, skoler, asylmottak, institusjoner, barneverntjeneste, kommunal rusomsorg og helseforetak. Spesielt interessant i denne sammenheng er de regulerte samarbeidsavtalene og årlige samarbeidsmøtene tannhelsetjenestene har med helsestasjonene. Målet er å lære disse opp slik at en kan starte forebyggende tannhelsetjeneste allerede hos barn mellom 1- 3 år, dvs. *før* den pålagte 3-års- kontrollen hos tannklinikkene. Både MRFK og RFK har nemlig registrert at barn fra Øst-Europa stort sett har dårligere tannhelse enn skandinaviske barn. Flere av fylkeskommunene har derfor gjort avtaler med helsesøstre slik at disse deler ut brosjyrer ved 1-års-kontrollen eller at de samler grupper av innvandrere og gir tannhelseinformasjon via tolk og tannpleier (HFK). Både HFK og MRFK har laget egne skjema som helsestasjonene kan bruke for henvisning av innvandrere-barn (også barn av arbeidsinnvandrere) til tannklinikkene, der en har mulighet for å krysse av for behov for tolketjeneste. Som et resultat av dette samarbeidet, har tannklinikkene fått informasjon også om eldre

innvandrerbarn som ennå ikke har vært registrert. Noen fylkeskommuner har dessuten valgt å gå aktivt ut til alle elever i videregående skole med informasjon om gratis tannhelsetjeneste opp til 18 år. Dette har så langt vært dårlig kjent.

Generelt signaliserer tannhelsetjenesten et sterkt ønske om å informere enda bedre. For å lykkes med dette, ønsker en hyppigere tilgang til oppdaterte og kvalitetssikrede flyttedata. For å kompensere for dette, har en etablert ordninger som både er ressurskrevende og sårbare, f. eks. at skolene oversender klasselister når barna blir registrert, at kommunen oversender flyttemeldinger for ungdom og voksne, og at bedrifter og kommunale ressursentra på eget initiativ tar kontakt med tann-klinikkene for å informere (MRFK). Ifølge noen av informantene er det også et problem at en ikke får kjennskap til barnas nasjonalitet via navnelistene siden dette ikke er registrert.

En stor fordel for tannhelsetjenesten er at den kan dra veksler på materiell (brosjyrer, DVD'er, plakater, osv.) på mer enn 30 språk utviklet av foreningen Norsk Tannvern (norsktannvern.no). Både brosjyrer og plakater blir vanligvis lagt ut eller hengt opp på helsestasjoner og tannklinikker og i asylmottak. I RFK har en dessuten, med utgangspunkt i et utvidet folkehelseperspektiv, fått utviklet en app (HEART) som primært skal lære barn og unge om tannhelse. Appen, som er universelt utformet, er foreløpig bare på norsk, men kan videreutvikles for andre språk

Selv om en opplever kulturelle forskjeller (som at noen vil kjøpe seg fram i køen og ikke møter presist til timen), går kommunikasjonen med polske klienter går stort sett bra. Dette skyldes blant annet at det oftest er faren som følger barna til tannlege og at disse kan litt norsk eller engelsk, at en bruker tolk ved behov, og at en i tannhelsetjenesten over mange år har hatt flere polske tannleger som kan avhjelpe uforutsette språkproblem. Men språkkravene til tannleger er strenge. Norsk autorisasjon og gode muntlige og skriftlige kommunikasjonsevner er kravet. Som den administrativt ansvarlige hos fylkestannlegen i HFK uttrykte det:

*For oss er det helt vesentlig at våre tannleger har kommunikative evner – kan snakke norsk eller skandinaviske språk, men har kommunikative evner utover det og at de har norsk autorisasjon . Så når vi finsikter søkere og ender opp med intervju er det ofte slik at vi ender opp med norske søkere...Språkbarrieren for våre prioriterte grupper [er store], for når du skal kommunisere med barn og unge og eldre som hører dårlig, så seier det seg sjølv at du må kunne kommunisere på norsk eller skandinavisk.*

#### 4.4.4 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor viser at til tross for at de fylkeskommunale kommunikasjonsstrategiene understreker at innbyggerne er en viktig målgruppe og at flere plandokument vektlegger et mangfoldighetsperspektiv, er det ingen av kommunikasjonsstrategiene som problematiserer hvordan dette skal skje. Kanskje noe underlig, når vi vet at innvandring generelt og arbeidsinnvandring spesielt preger store deler av Vestlandet. Internett er den sentrale formidlings- og kommunikasjonskanalen i form av nettsider og i sosiale medium - på nynorsk i de tre nordligste fylkene og på bokmål i Rogaland. Bare en fylkeskommune

har lagt til rette regional digital informasjon av et visst omfang og med relevans for (arbeids)innvandrere, nemlig HFK, og da på engelsk. Interessante formidlingsinitiativ for ikke-norskspråklige brukere finner vi ellers i opplæringssektoren med informasjonstjenesten vilbli.no og i tannhelsetjenesten som gjennom Norsk Tannvern kan tilby informasjonsmateriell på 32 språk. Et positivt tiltak er også MRFK sitt innbyggermagasin “Spor”. Dette har både informasjon om og intervju med arbeidsinnvandrere fra fylket. I tillegg initieres spennende tiltak av enkeltskoler, tannklinikker og folkehelsekoordinatorer.

Flere fylkeskommuner kan også vise til spennende samarbeidsinitiativ innenfor både opplæring og tannhelse, på tvers av forvaltningsnivå og på tvers av offentlig og privat sektor. Gjennom å jobbe aktivt og utprøvende, i ulike format, gjennom ulike kanaler og på flere plattformer, prøver de å nå ut med informasjon om relevante tjenester også til arbeidsinnvandrerne og familiene deres. Noen henger litt etter, kanskje først og fremst SFFK som vedgår at satsingen mot ikke-norskspråklige på opplæringsfeltet ikke har vært bra nok; på noen felt gjelder dette også RFK. Det kan være mange forklaringer til dette. Det er likevel interessant å se hvordan det fylkeskommunale nivået, viss det vil og når det vil, har kompetanse og ressurser og prøver på en forbilledlig måte å legge til rette for likeverdige tjenester, også mot arbeidsinnvandrerne og familiene deres. Tannhelsetjenesten kan kanskje tjene som en eksemplarisk modell for flere fylkeskommunale og interkommunale tjenester – med flerspråklig informasjonsmateriell og med en gjennomtenkt ansettelsespolitikk der både muntlige og skriftlige kommunikative evner blir vektlagt, nettopp for å ivareta de brukergruppene de er ment å betjene. Dette kommer vi tilbake til seinere.

#### **4.5 Arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov og erfaringer**

I dette underkapitlet skal vi se på hvilke informasjonsbehov arbeidsinnvandrerne har, hvordan de skaffer seg informasjon og gjennom hvilke distribusjonskanaler. Siden stadig mer av den offentlige informasjonen blir distribuert digitalt, vil vi i siste del av underkapitlet se spesielt på hvordan de opplever denne informasjonen og i hvilken grad de mener den bør endres og/eller forbedres for at den skal være enkel å finne, enkel å forstå, og oppleves både som komplett og relevant. Avslutningsvis gir vi en kort oppsummering av underkapitlet og studerer funnene opp mot tidligere forskning.

Men, hvem er så disse arbeidsinnvandrerne vi har intervjuet? Som vist til i punkt 4.2 har vi intervjuet totalt 11 arbeidsinnvandrere, tre fra Møre og Romsdal, 3 fra Sogn og Fjordane, 3 fra Hordaland og 2 fra Rogaland. Noen av dem har bodd her lenge (den lengste 10 år), andre kom senere, den siste i 2014. Noen har fått fast jobb (i privat eller offentlig sektor), andre har midlertidig stilling. Mens to er arbeidsløse, har andre fått fast ansettelse. De fleste har en partner og/eller barn, de fleste av dem i Norge. En har kone og barn i Polen. Tabell 4.4 gir et kort oversyn over disse informantene.

Tabell 4.4. Oversyn over arbeidsinnvandrere (J=jobb, N= Norge, P=Polen, Vgs = videregående skole)

Informant	Kjønn	Alder	Utdanning	Familiestatus	Botid N	Ansettelse	Jobb	Bosted	Norskkunnskaper
1	M	28	Sivilingeniør	Kone, N	3år	Fast	Sivilingeniør	F	Gode
2	M	23	Vgs + student	Kone, P	2md	Sesong	Slakteri	VF	Ingen
3	K	49	Vgs	Mann +Barn, N	8år	Fast	Renholder	VF	Dårlige
4	K	25	Master	Kjæreste (J), N	3år	Midlertidig	Renholder	F	Svært dårlig
5	M	28	Master	Mann (J), N	4år	Midlertidig	Renholder	F	Litt norsk
6	K	35	Lærer	Mann (J)+ Barn, N	6år	Fast	Lærer/ SFO	N	Gode
7	K	33	Sykepleier	Mann (J)+ Barn, N	7år	Fast	Sykepleier	N	Gode
8	M	26	Alt-mulig-mann	Kone, N	4år	Arbeids-søker	Kontrakt 4 -6 uker	N	Litt
9	M	39	Lastebilsjåfør	Kone + B, N	10år	Fast	Teamleder	B	Gode
10	M	39	Vgs	K+ B, Polen	10år	Fast	Bas	B	Gode
11	K	29	Master	Mann (J) , N	2år	Arbeids-søker	-	B	Dårlig

#### 4.5.1 Hvilke informasjonsbehov har arbeidsinnvandrerne?

Nedenfor gir vi en oversikt over arbeidsinnvandrerne sine informasjonsbehov slik de selv opplevde disse da de kom til Norge og i tida etterpå. Innledningsvis er det grunn til å understreke at de fleste informantene allerede før de reiste fra Polen hadde skaffet seg informasjon om Norge og norske forhold, noen ved at de hadde blitt rekruttert gjennom et norsk bemanningsbyrå mens de bodde i hjemlandet, andre ved at de hadde snakket og orientert seg med slekt og venner som alt var i Norge. Flere hadde brukt Internett, gjerne i tillegg til andre informasjonskanaler. I denne fasen var fokus først og fremst knyttet til deres framtidige økonomiske situasjon, dvs. på leve- og bokostnader i Norge og lønnsvilkår.

Intervjurunden synliggjorde ni grupper informasjonsbehov (tabell 4.5). Noen av behovene var mest presserende like etter ankomst, andre dukket opp senere, gjerne knyttet til endring av livssituasjon og/eller arbeidstilknytning. Noen informasjonsbehov går igjen hos flere, andre nevnes av færre. Dette kunne ha mange forklaringer, for eksempel at enkelte arbeidsinnvandrere hadde bedre språkkunnskaper og var mer selvhjulpne eller at noen av dem faktisk opplevde å få mer hjelp og tilrettelegging, for eksempel gjennom arbeidsgiver. Disse følte derfor ikke informasjonsbehovet like sterkt. Rekkefølgen nedenfor indikerer slik sett verken rangering eller frekvens. Samlet sett synliggjør likevel de ni gruppene konkrete temaområder som de polske arbeidsinnvandrerne har opplevd som viktige.

##### *Hva når jeg kommer til Norge?*

Felles for det store flertallet av våre informanter var et behov for presis informasjon om hva du trenger av dokumentasjon, tillatelser og registrering når de kommer til Norge for forskjellige typer opphold, i hvilken rekkefølge du må utføre de forskjellige aktivitetene (som å søke om skattekort, fødsels- og D-nummer, bankkonto og arbeidstillatelse), forventet ventetid, hva du kan gjøre på internett, hva som krever personlig frammøte, osv. Forvirringen er fortsatt stor hos flere av informantene – selv etter ti år i Norge. Spesielt utfordrende ble denne “klareringsfasen” for en av informantene som begynte å jobbe mens hun ventet på time hos politiet og så ble syk. De eneste informantene som sa seg fornøyd med denne fasen, var de som enten tidligere hadde vært i Norge som sesongarbeidere, som hadde kommet via bemanningsfirma eller hadde fått hjelp av arbeidsgiver, Døroprosjektet eller slekt.

##### *Hva med bolig?*

Det å finne seg et sted å bo (leie eller kjøpe) kan være en krevende utfordring og utgjør et reelt informasjonsbehov for de fleste arbeidsinnvandrere, som hvordan gå fram for å finne bolig, kunnskap om prisnivå, kontraktsinngåelse og eventuelle lånemuligheter. Tilbakemeldingene er klare på at situasjonen har forverret seg fra de første informantene våre kom i 2005. Økende arbeidsinnvandring, stigende boligpriser og høyere utleiepriser har gjort at flere derfor innlosjerer seg hos polske venner og slektninger, særlig i den første fasen.



Tabell 4.5. Relevante informasjonsgrupper

Informasjonsgruppe	Spesifikasjon	Eksempel
Dokumentasjon, tillatelser og registrering	Informasjon om hva de trenger å gjøre ved flytting til Norge og i hvilken rekkefølge.	“I utgangspunktet spurte jeg bare min opprinnelige sjef, han sa til meg at jeg måtte gå til politiet og skatteetaten, og det var ikke så vanskelig. Sjefen veiledet meg”.
Bolig	Informasjon om hvordan gå fram for å finne bolig, prisnivå, kontrakt og lån.	“Jeg har ikke fått hjelp av kommunen. Jeg spurte om det. Det finnes startlån. I Bodø hørte jeg første gang om det. Fra venner. Men egentlig, jeg spurte her i Florø om mulighet, men de måtte vite lønnen min, og nei, jeg fikk ikke. Ja. Jeg tjener for mye.”
Jobb og arbeidsforhold	Informasjon om hvordan finne jobb, vurdere arbeidsforhold og betingelser.	“NAV, de hjelper meg hvis jeg spør. Men det er vanskelig å skaffe jobb til kona mi.”
Lov, rett og muligheter	Informasjon og eksakt kunnskap om regler ved svangerskap og i arbeidslivet.	“Neste år når jeg kommer hit, så har jeg dokumenter, så kan jeg få penger for barnet. “Hvordan vet du dette?” “Bruker Internet forum. For polske.”
Helsetilbud	Informasjon om helsetilbud, fastlege, helsestasjon og tannlege- også akutt.	“Det gikk automatisk. Med fastlege og sånn.”
Barnas oppvekst og fremtid	Informasjon om barnehage, skole, søknadsrutiner, barnetrygd, støtteordninger.	“Jeg fikk veldig god hjelp av en mann på kommunen. Han hjalp meg med å sende søknad.”
Godkjenning av utdanning, praksis	Informasjon om godkjenning av utdanning og praksis, hvor, hvordan og ventetid.	“For to år siden måtte jeg ha norsk pass for å få godkjent utdanningen av NOKUT – jeg hadde ikke det ... Nå er det nok med polsk ID, men jeg må ha oversatt dokumentene. Jeg skal sende en søknad i november.”
Språkkurs	Informasjon om opplæringstilbud, pris, hvor, kvalitet, organisering, frekvens.	“X oversetter alt sammen, hun står og pakker. Hun har lært norsk på kurs.”
Det norske systemet	Informasjon om det norske systemet, formell-uformell, arbeid-fritid, hvor finne dette.	“Viktig å få generell informasjon om det norske systemet. Ikke egenmelding i Polen. Visste ikke hvor mange dager.”

### *Hva med jobb og arbeidsforhold?*

Et kjennetegn ved flere av informantene våre var at de enten kom til Norge gjennom et bemanningsbyrå, at de selv eller partneren hadde vært her tidligere som sesongarbeidere, eller at de hadde polske venner eller slektninger i Norge. Gjennom disse kontaktene, ved egen hjelp eller via den som eide boligen deres, klarte de fleste å skaffe seg en første jobb. Et generelt trekk er at de fleste arbeidsinnvandrerne allerede ved ankomst til Norge hadde en klar forståing for at språk, jobbmuligheter, lønn og avansement hang sammen. Arbeidsrelatert informasjon, som lønnsnivå for ulike typer stillinger, lønnstabeller, kontraktsutforming og rettigheter som vikar, var derfor etterspurt.

### *Lov, rett og muligheter i Norge?*

De to kvinnelige informantene som hadde barn trekker eksplisitt fram behovet for informasjon om svangerskapspermisjon, regler for gravide og rettigheter og plikter ved egen og barns sykdom (f.eks bruk av egenmeldingsskjema). Eksakt kunnskap om hvilke regler som gjelder og hvor en kan finne disse, ble opplevd som svært viktig og var sterkt etterspurt. Dette var og et sterkt ønske fra mennene. De var derimot mer opptatt av tollregler og regler for bytte av førerkort. Med andre ord: informasjonsbehovene er trolig også kjønnsesifikke. Det lave kunnskapsnivået de opplevde at nordmenn hadde om de forskjellige ordningene, forbauset noen av informantene. Ikke en gang deres egne ledere hadde kunnet gi dem tilfredsstillende informasjon.

### *Hva med helsetilbudet til deg og dine?*

Behovet for informasjon om helsetilbud, fastlegeordningen, helsestasjonen og hvor du kan få hjelp dersom du eller barna dine blir syke (også akutt), ble understreket av flere informanter, både menn og kvinner. Begrunnelsen var klar: helseinformasjon er kritisk. Mens noen av informantene benytter polsk fastlege, bruker barna konsekvent norsk. Også informasjon om tannhelsetjenesten ser ut til å ha relevans bare for barna.

### *Hvordan sikre barnas oppvekst og framtid?*

For informantene som har barn i Norge, er informasjonsbehovet først og fremst rettet mot hvordan de kan sikre barna en god oppvekst og utdanning. Informasjon om barnehage og ikke minst skole (hva en kan søke om hjelp til, hvor en finner søknadsskjema og hvordan en skal søke) står svært sentralt, samt kunnskap om barnetrygd og sosiale støtteordninger. For de som har barn i Polen er informasjonsbehovet knyttet til regler for barnetrygd.

### *Hvordan få godkjent utdanning fra Polen?*

Godkjenning av vitnemål og utdanning fra hjemlandet var relevant for flere av våre informantene. Informasjonsbehovet var først og fremst knyttet til hvilket organ som kunne gi denne type godkjenning, hvordan en skal gå fram, hvem som kan bistå i søknadsprosessen og hvor lang tid søknadsbehandlingen tar. Denne godkjenningsprosessen representerte et stort problem, enten det gjaldt praksis, hvilke papir som må legges ved, hvem som kan hjelpe dem i gang, osv.

### *Hva med språkkurs?*

Informasjon om muligheter for norskopplæring er etterspurt av flere, som hvor en kan finne disse, hvilke opplæringstilbud som er bra, når de arrangeres, opplæringsintensitet, sammensetning av grupper og kostnader. Siden arbeidsinnvandrere ikke får statlig tilskudd til dette, er de spesielt opptatt av sammenhengen mellom kvalitet og pris.

### *Hvordan er "det norske systemet"?*

Et fellestrekk ved informantene var at de etterlyser "generell informasjon om det norske systemet" - om "hvordan dagens Norge er bygd opp med lover, regler og tjenester" og "hvordan leve i Norge". I tillegg etterlyser de mer kunnskap om hvordan en skal opptre på fellesarenaer som foreldremøter, møter i barnehagen og arbeidsmøter, men også hvordan de skal/kan opptre på "individuelle" arenaer i arbeidslivet, som i medarbeidersamtaler. Denne kombinasjonen av formell og uformell informasjon blir vurdert som svært vesentlig for å lykkes i Norge.

#### **4.5.2 Hvordan skaffer arbeidsinnvandrerne seg denne informasjonen?**

Studien viser at mye av informasjonsinnhenting i forkant av turen til Norge skjer via "hjelpere", primært polakker som allerede bor i Norge og helst på det stedet hvor arbeidsinnvandrere ønsker å bosette seg. Dersom de kommer via bemanningsbyrå er det ofte her en søker hjelp. Flesteparten forbereder seg også via internett. Når de så lander på norsk jord, får seg bolig og jobb, ser hjelperne og informasjonskanalene ut til å bli flere. Fortsatt er internett sentralt. Alle melder om at de har internett-tilgang via PC hjemmefra. Alle har også smart-telefoner; bare en av disse er uten internett. Ettersom de blir bedre kjent, blir arbeidsgiverne og norske kollegaer stadig viktigere informasjonskilder. Noen av informantene trekker også fram utleiery; spesielt viktig har disse vært for kvinnene som har vært hjemme med små barn. Polske venner og familie er likevel fortsatt svært sentrale. I fritid og helg er det ifølge informantene disse de i stor grad holder seg sammen med. Med utgangspunkt i datamaterialet vårt, har vi identifisert fire hovedkategorier hjelpere eller informasjonskanaler<sup>40</sup>: 1) privatpersoner, 2) offentlige kontor/aktører, 3) internett og 4) papirbasert materiale. Disse presenteres nedenfor.

#### *Privatpersoner*

De mest aktuelle privatpersonene er ifølge informantene *polske venner og familie, norske kamerater på arbeidsplassen, sjefen og utleiery*. De av informantene som hadde *familie på stedet*, benyttet gjennomgående disse for å skaffe seg informasjon, ikke minst den første

---

<sup>40</sup> Med *kommunikasjonskanal* mener vi det mediet vi bruker for å nå en målgruppe. Slike kanaler kan være massemedier som radio, tv, Internett, aviser og blader, men også personlige medier som telefon, brev og e-post. I tillegg er den personlige samtalen en kanal, og da er det stemme og kroppsspråk som er mediene vi bruker. Se <http://ndla.no/nb/node/76362> og <http://www.typografi.no/pages/nettsted/leksikon.aspx?alD=591&kID=80&eid=23> lastet ned juni2016<sup>41</sup> <http://www.mojanorwegia.pl/polakker-i-norge> lastet ned juni 2016

tiden. Også ved familiegjenforening hjalp familie i Norge til, oftest da mannen, siden han vanligvis hadde reist først. Informanter som jobbet på en *arbeidsplass med nordmenn*, brukte sine norske kollegaer aktivt til å skaffe seg informasjon om arbeidsinnhold og arbeidsmåter, men også om mer dagligdagse og familierelaterte saker. Informanter som hadde *jobb, men ikke familie*, brukte i begynnelsen oftest sjefen som hjelper og informasjonskanal. Han eller hun var ifølge informantene oftest den viktigste hjelperen når det gjaldt spørsmål om mer formelle ting, som oppholds- og arbeidstillatelse, arbeidsrelatert informasjon (rettigheter, plikter og muligheter) og rutiner for godkjenning av utdanning fra hjemlandet. For noen av kvinnene var også utleier en viktig informasjonskilde.

#### *Offentlige kontor og offentlige aktører*

Møtet med politiet utgjør for de fleste informantene også deres første møte med et norsk, offentlig kontor. For noen av dem, f.eks. for de som bodde i Norddal, ble dette besøket spesielt krevende siden politikontoret var blitt flyttet til Ålesund. Flere arbeidsgivere fulgte derfor sine nyansatte på denne dagsreisen. Av andre kontor som er sentrale, var NAV-kontoret. Flertallet av informantene kan vise til personlig kontakt med dette, både ved ankomst og senere. Det kunne være for å ordne barnetrygd (for barn i Polen eller her i landet), for å få hjelp i forbindelse med sykdom, for å sjekke rettigheter ved svangerskap, osv. Et slikt besøk skjedde oftest etter tips eller anbefaling fra andre. Bare ved arbeidsledighet ser det ut som arbeidsinnvandrerne på eget initiativ har oppsøkt NAV. Erfaringene har vært delte, for noen svært negative. Utover dette har de fleste også vært innom Skattekontoret. Fra 1.1.2012 kreves nemlig personlig frammøte fra alle som skal ha skattekort eller melde innflytting. Noen av kontorene har også polsktalende medarbeidere, som på NAV-Bergenhus.

Også kommunehuset blir i stor grad først oppsøkt *etter at* informantene har blitt guidet dit, dvs. etter råd fra andre. Brukerne er imidlertid fornøyde og understreker at de har fått god hjelp her, for eksempel når de skulle søke NOKUT om godkjenning av utdanning og praksis fra Polen. Men også når de ikke vet hvor de skal henvende seg, ser kommunehuset ut til å være førstevalget. Bare en av informantene har på eget initiativ selv tatt kontakt med skolen, da for å få informasjon om hvordan han skulle gå fram da datteren kom til Norge og skulle starte i grunnskolen. Kommunen sine nettsider ble da brukt for å orientere seg om hvordan han skulle gå fram og hvem han kunne kontakte. En av informantene viser dessuten til biblioteket som en god hjelper. Her låner hun også norske barnebøker som hun bruker til hjelp i egen språkopplæring. Generelt er informantene bra fornøyde med kommunen.

#### *Nettsider og digitale tjenester*

Formidlingen av offentlig informasjon fra kommuner, fylkeskommuner og stat har over lengre tid skjedd via deres nettsider. I dette punktet ser vi på hvilke nettsider og elektroniske dialogtjenester og sosiale media arbeidsinnvandrerne bruker og til hva:

### Nettsider:

- Av **offentlige nettsider** brukes primært 1) *kommunesidene* (for eks. til å søke om barnehageplass, leksehjelp og kommunale stillinger; for å finne ut hva som skjer i kommunen og skaffe seg informasjon om helsestasjon, barnehage og skole), 2) *NAV.no* (for å orientere seg om støtte, rettigheter og plikter ved sykdom), 3) *Norge.no* (for å melde seg eller barna inn eller ut av fastlegeordningen, eventuelt bytte fastlege) og 4) *Arbeidstilsynet.no* (om rettigheter, kontrakt osv.). Mens noen av disse nettsidene tilbyr heldigitale tjenester, har andre kun tilbud om digitale søknadsskjema som kan sendes enten i posten eller med epost.
- Av **andre norske nettsider** vises til hyppig bruk av *nettbank* (til banktransaksjoner, sjekk av rente, og for å kontakte banken for å be om lavere rente), *nettsidene til transportselskap* (fly-, buss- og fergeruter), *norske nyhetsmedier* (nasjonale, regionale og lokale (nett og papir) og *værmeldinger* (for eksempel yr.no). Noen av disse tjenestene brukes også i form av app.
- Ellers brukes **polske nettsider**, særlig *polske nyhetsmedia*, samt nettsidene *polen.no* (til informasjon om billige flybilletter og hvordan skaffe seg lån i Polen eller Norge) og *MojaNorwegia.pl* (for eksempel nyheter). Sistnevnte markedsfører seg som “*Vi er det største sosiale mediet og informasjonsnettstedet for polakker i Norge*”<sup>41</sup>. Det store flertallet av informantene, trolig alle, har vært innom denne siden, som markedsfører seg med formuleringen: “[*her kan du*] *lese mer om hvordan det er å leve i Norge*”

For øvrig nevner flere informanter at de følger med på polske nettsider for å skaffe seg informasjon om bygge- og motorbransjen og priser på leiligheter og tomter i Polen. I de fleste tilfellene er det først og fremst Google som blir brukt ved informasjonssøk. Enkelte informanter bruker også Google Translate, men erfaringene her varierer. Ifølge en av informantene som har vært her i 10 år, er norske offentlige nettsider vesentlig bedre nå enn da han kom. Ingen av informantene nevner at de bruker sosiale medier tilrettelagt av offentlig sektor heller ikke når disse er å finne på FB, Twitter eller LinkedIn.

### Elektroniske dialogtjenester og sosiale media:

De mest brukte elektroniske dialogtjenestene eller sosiale media blant arbeidsinnvandrene er Skype, E-post, Viber og Facebook, samt diskusjonsgruppen som de har tilgang til via det polske nettstedet *mojanorwegia.pl*. Skype er hyppig i bruk til å holde kontakt familiemedlemmer i hjemlandet; for eksempel nevner en av informantene at han hver kveld skyper med sønnen sin i Polen. Epost brukes både privat og i jobbsammenheng mens gratistjenesten Viber nyttes til IP-telefoni, chat, og SMS. Flere av arbeidsinnvandrene har dessuten egen Facebook-konto som er aktiv i bruk. Diskusjonsgruppene på den polske nettsiden som er omtalt ovenfor, refereres til som en nyttig arena for erfaringsutveksling, gjerne for å skaffe seg tips om praktiske forhold, som

---

<sup>41</sup> <http://www.mojanorwegia.pl/polakker-i-norge> lastet ned juni 2016

forsikringsordning. Ingen nevnte at de brukte Twitter eller LinkedIn på tidspunktet for datainnsamling.

### *Papirbasert materiale*

Til tross for at informantene har både PC og smarttelefoner, er papirbasert materiell ikke mindre aktuelt. Ikke minst blir lokalavisene blir mye brukt. Her orienterer arbeidsinnvandrerne seg om lokalsamfunnet/-miljøet, blir kjent, noen kikker på boligannonser, andre på fritidstilbud osv. Flere har dessuten “tykke, skikkelige ordbøker, norsk – polsk og polsk – norsk” (Informant, Bergen). Disse brukes hyppig, både for å forstå hva som blir sagt eller lest, men óg for å lære seg nye ord og uttrykk. Som vist til ovenfor, brukes også barnebøker i opplæringsøyemed. Informanter som har barn snakker også om “ranselpost”. Fortsatt distribuerer noen av skolene mye informasjon på denne måten, oftest på norsk, om skidager, aktiviteter osv. Også brosjyrer om skole, barnehage og helsestasjon er populært og viktig lesestoff og leses helst i papirformat selv om de samme brosjyrene ligger ute på nettet.

### **4.5.3 Hvilken kanal foretrekkes?**

Når vi spør om hvilken kanal informantene foretrekker, er det ikke alltid like lett å få et klart svar. Det som likevel er helt klart: Ikke alle har veven som førstevalg. For svært mange er førstevalget heller venner, slektninger og/eller norske kollegaer. Dette ser vi til og med hos informanter som er relativt hyppige brukere av internett og slik sett er godt vant til å søke informasjon via nettsider. Enkelte er likevel helt tydelige: de digitale tjenestene er førstevalget. Disse omtales som tidsbesparende, en slipper å oppsøke tjenestetilbyder personlig, og en slipper å stå i kø og stresse. Andre er mer opptatte av responstiden, at du får raske svar kombinert med bra kvalitet og ønsker seg helt klart mer av dette. En gjennomgående tilbakemelding til de offentlige nettsidene er likevel at det er vanskelig å finne fram, at språket er byråkratisk (som “kontorspråk” i Polen), at forklaringer og undertekster er kompliserte, at det store antallet lenker gjør det vanskelig å finne fram, og at søknadsskjemaene som ligger på nettsidene kan være vanskelige å bruke på egen hånd.

Slik sett lar det seg ikke uten videre gjøre å konkludere med at enkelte kanaler blir foretrukket framfor andre. “Flerkanalsystemet” slik det framstår i dag, ser på mange måter ut til å fungere godt. En kombinasjon av internett, venner, slekt og kollegaer i en orienteringsfase; deretter telefon, epost, chat og/eller fysisk frammøte på et offentlig kontor dersom det er behov for oppfølging; tilgang til formell informasjon på papir når denne er viktig og vanskelig å forstå; og en kombinasjon av papirbasert informasjon og digitale medium (noen ganger assistert av andre) i en utførende fase. Enkle digitale søknadsprosesser ser likevel ut til å bli satt pris på.

Informantene er også uenige om informasjonen bør være på norsk eller polsk, eventuelt om den bør være på begge språk. Er informasjonen komplisert og kritisk, foretrekker flere eget språk. Spesielt gjelder dette informasjon knyttet til barn og rettigheter. Noen nevner også at de særlig i begynnelsen kunne tenke seg å få viktig informasjon i form av et åpent møte, der kommunen orienterer og åpner for spørsmål både i plenum og individuelt.

Tilbakemeldingene varierer altså både med hensyn til kanal, form og språk. Så langt kan det se ut til at de bruker de kanalene og formatene som de til enhver tid opplever som mest tjenlige. Vi kommer tilbake til dette med språk i punkt 4.7.2 og 4.7.3.

#### 4.5.4 Oppsummering

Samlet sett synliggjør kapitlet et omfattende informasjonsbehov blant polske arbeidsinnvandrere. Informasjonsbehovene, som er kategorisert i ni grupper, synes å være generiske; informanter som kom i 2014 har mye av de samme informasjonsbehovene som de som kom i 2004/2005. Samtidig illustrerer datamaterialet at informasjonsbehovene er kontekstuelle og situasjonelle, avhengige av livssituasjon og hvor lenge arbeidsinnvandrerne har vært i landet. Eksempler på dette kan være den enkeltes norskkunnskaper og forkunnskaper om det norske samfunnet, om en kommer hit som enslig eller med familie, om en er arbeidsinnvandrer eller familiegjennforent, og om en raskt får seg jobb og bolig eller ikke. Den enkeltes nettverk av hjelpere før og etter avreise, og ikke minst, hvordan disse kan bidra som buffere når arbeidsinnvandrerne skal møte den norske hverdagen, er også viktig, sammen med mer individuelle egenskaper (for eksempel hvorvidt de aksepterer å ikke middelmårt få brukt sin tidligere utdanning og i hvilken grad de evner å ta kontakt med andre og tør å ta sjansen på å spørre seg fram).

Studien har identifisert fire hovedkategorier hjelpere og kanaler: 1) privatpersoner, 2) offentlige kontor/aktører og 3) nettsider og digitale tjenester, 4) papirbasert materiale. Noen innbyr til muntlig kommunikasjon, andre til skriftlig; noen er analoge, andre digitale; noen bruker norsk, andre polsk; noen er lettere å få tak i, andre vanskeligere, noen er hjelpsomme, andre mindre hjelpsomme; noen gir korrekt informasjon, andre mindre korrekt, noen også feil eller mangelfull. Å nå fram til rette instans eller en instans som kan gi rask og korrekt informasjon, kan være både tungvint og tidkrevende. Dette fører til frustrasjon. Gjennomgående ser vi at venner, arbeidsgivere, kollegaer, utleier, og imøtekommende personer på offentlige kontor er sentrale noder for at arbeidsinnvandreren skal lykkes. Og det er nettopp dette “flerkanalssystemet”, denne miksen av hjelpere/kanaler med forskjellige språkkompetanser, som gjør det mulig å klare seg fram til at en blir i stand til å mestre hverdagen. For den største utfordringen i tillegg til jobb og bolig ser ut til å være nettopp det, språket. Etter disse informantenes utsagn var det vanligere tidligere å skolere seg i norsk før en reiste, enten på eget initiativ, etter krav og/eller bistand fra innleiefirma, eller ved at norske firma som var på jakt etter polske arbeidere, arrangerte norskkurs i Polen. Ifølge disse informantene har situasjonen endret seg. Som en av dem uttrykker det: *“Mange som kommer til Norge nå er bare interessert i penger, de er ikke interessert i språket ...”*. (Informant, Bergen) Samtidig har det ifølge en annen informant på mange måter blitt lettere nå. Ifølge vedkommende er det *“mer informasjon på polsk enn før – det fungerer bra -er mulig å få hjelp”* (Informant, Bergen). Selv hadde en av disse hatt totalt 900 timer på språkkurs. Likevel samlet han fortsatt på nye ord. En av de sist ankomne som sliter med å få jobb, hadde imidlertid et klart råd til polakker som vil til Norge: *“Everyone who came here should start to learn Norwegian earlier, before they come to Norway”* (Informant, Bergen). Når vi vet at offentlige nettsider i stor grad bruker kun norsk i sin informasjonsformidling (se pkt 4.3 og 4.4), er det ikke overraskende om den mangelfulle språkkompetansen kan oppleves som en utfordring for denne målgruppen. Dette kommer vi tilbake til i pkt 4.7 og 4.8.

## 4.6 Arbeidsgivernes tilrettelegging

Som vist til i underkapitlene 4.3 og 4.4 legger kommuner og fylkeskommuner i varierende grad til rette informasjon til arbeidsinnvandrere. For å skaffe seg tilstrekkelig informasjon, blir ofte enkeltpersoner svært viktige, for eksempel arbeidsgiverne, som mange møter daglig i jobbsammenheng. I dette underkapitlet møter vi seks av disse, alle private, og med polakker i arbeidsstokken. I det følgende ser vi på hvilken kunnskap disse seks har om arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov, hvordan de legger til rette for og bidrar med informasjon, hvordan de tilrettelegger og kommuniserer internt og hvilke tiltak de setter i gang for at arbeidsinnvandrerne skal kunne utnytte sitt potensiale, klare seg selv og bli en ressurs både for bedriften og for området. Bedriftene representerer ulike næringer og er spredd utover Vestlandet, to i Bergen, to i Norddal, en i Vindafjord og en i Flora. Tabell 4.6 gir en kort presentasjon av disse bedriftene.

Av de seks bedriftene er det bare en som i utgangspunktet har en policy om å rekruttere globalt. Felles for de andre er at det på et eller annet tidspunkt har vært en knapphet på arbeidskraft. Norske arbeidstagerer har vært mangelvare og (polske) EØS-borgere ble løsningen. Mens en av bedriftene i oppstarten søkte hjelp hos bemanningsbyrå (bedrift A), håndterer bedriftene nå rekrutteringen selv, enten ved at de tar kontakt med sesongarbeidere som alt er i området, at de selv annonserer eller at de får tips om aktuelle kandidater fra arbeidsinnvandrere som allerede jobber hos dem. Selv om noen arbeidsgivere innrømmer at rekrutteringspolitikken deres kan føre til en slags "innavl" (polakker anbefaler polakker), er de alle fornøyde og ser på arbeidsinnvandrerne som en viktig ressurs. Som bedrift A uttrykker det: "Våre busser hadde ikke gått uten arbeidsinnvandrere". Andre, som bedrift F, trekker fram hvordan de nye arbeidstagerne gjennom sin komplementære kompetanse har bidratt til fornying og utvikling av bedriftens portefølje.

Tabell 4.6. Bedrifter (s=sesong, f=faste)

Bedrift	Type	Sted	Antall ansatte	Antall polakker
BEDRIFT A	Transport	Bergen	2000	150-200
BEDRIFT B	Entreprenør	Bergen	115	11
BEDRIFT C	Global entreprenør	Florø	4000 (Norge)	10
BEDRIFT D	Næringsmiddel	Vindafjord	60	11 s
BEDRIFT E	Landbruketstjenester	Norddal	367	73 s – 3 f
BEDRIFT F	Byggvare	Norddal	24	11

### 4.6.1 Kunnskap om arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov

Generelt har arbeidsgiverne god kunnskap om arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov. Siden de seks bedriftene alle er relativt små, opplever arbeidsgiver ofte å få direkte spørsmål fra denne gruppen. Til tross for at flertallet av arbeidsinnvandrere henter informasjon både fra andre polakker, polske miljø og nettsiden mojanorwegia.no som



brukes aktivt av polakkene i Norge, går noen spørsmål stadig igjen. Disse er primært relatert til politi, skatt og skattekontor, D-nummer, personnummer, arbeidskontrakt, bolig, bank, helsevesen, barnetrygd og norskkurs, men og til kjøp av bil og forsikringer, regler og kontrakter. Utover dette etterspør de polske arbeiderne hjelp til utfylling av skjemaer og hvordan de kan skaffe seg bolig. Noen har også spørsmål om helse. De som er i ferd med å bosette seg, er dessuten spesielt interessert i hvordan ta opp boliglån. Bare en av de seks arbeidsgiverne har fått spørsmål om den katolske kirke. I liten grad blir fritids- og sosiale aktiviteter etterspurt. Som sentral informasjonskilde for arbeidsinnvandrere de har i jobb, oppgir arbeidsgiverne norske og polske kollegaer samt polakker i området.

Et fellestrekk ved de seks arbeidsgiverne er at de alle uttrykker stor omsorg og omtanke for “sine” arbeidsinnvandrere. Mange av dem har tatt et stort ansvar og hjulpet dem ved behov, blant annet med bolig. For eksempel har bedrift A bidratt med garanti for depositum, mens bedrift C har garantert for at arbeidstakeren hadde fast jobb slik at vedkommende kunne få leie bolig og/eller ta opp lån. Studien viser også at arbeidsgiverne, uavhengig av bedriftstype og størrelse også ofte hjelper dem med å finne fram til offentlige kontor. For eksempel nevner én av dem (bedrift H) at han brukte en hel arbeidsdag på å kjøre sine nyansatte arbeidsinnvandrere egenhendig fra Norddal til Ålesund til det obligatoriske frammøtet hos politiet.

#### 4.6.2 Tilrettelegging av informasjon

Felles for de seks bedriftene er at de alle har egne nettsider på norsk, bedrift A og D på engelsk og bedrift C på 11 språk (inkludert engelsk og polsk). I tillegg har de fleste enten egen Facebook-side eller legger opp til ulike FB-aktiviteter som grupper eller events. To av dem (bedrift C og D) er også på Twitter.

Ser vi på formidling av intern informasjon, skjer denne som en kombinasjon av analog og digital informasjon. For eksempel har en av de minste bedriftene (D) både en digital tavle med informasjon om dagens gjøremål, så vel som en bedriftsavis i papir. Den siste gis ut en gang i uken. Til tross for at en del arbeidsinnvandrere ikke leser norsk, presenterer begge kanalene statistikker med produksjonsdata fra de ulike avdelingene i landet – alt på norsk. “*Statistikk er visuelt, og er noe alle kan forstå*”, sier informanten fra Vindafjord. Lignende kombinasjonsløsninger ser vi også i transportbedriften (A), hvor en bruker intranett til distribusjon av nyheter og arbeidsplaner, SMS til viktige meldinger, oppslagstavler til papirinformasjon, og posthyller til personlige meldinger. Også posthyller og tekstmeldinger er viktige informasjonskanaler. Ved trafikkulykker kan de ansatte sende meldinger via en billettmaskin. I den aller minste bedriften (F), der majoriteten består av polakker og estere, har arbeidsgiver valgt å satse på brukerveiledninger som etter hvert har kommet både på polsk og estisk. På denne måten oppnår bedriften å forebygge ulykker og øke sikkerheten. Denne og et par av de andre benytter også leverandørproduserte You Tube-videoer på forskjellig språk (f. eks. monteringsvideoer om takstoler) - til informasjon så vel som til opplæring. Noen arbeidsgivere lager også kurspakker på rent faglige ting som melking, foring og HMS. Noen ganger kombineres slike kurs med overnatting og et sosialt opplegg (bedrift E). Slik arbeidsgiveren ser det, er det et klart behov for flere digitale offentlige tjenester slik at en

kan slippe all reisingen. De digitale nettskjemaene som ligger ute på nettsidene i dag, er ifølge bedriftsinformanten ikke tilstrekkelige.

Minst to av bedriftene bruker tolk, bedrift A ved behov, men sjelden, bedrift B i situasjoner der det er behov for å få oversatt informasjon, f.eks. i personalsaker eller i saker der det er viktig med avklaringer. I en av bedriftene brukes russere som mellommenn dersom det er problem med språket. Generelt anses språkkompetanse i norsk som viktig, ikke minst for å bidra til helse, trivsel og sikkerhet på arbeidsplassen.

#### 4.6.3 Stabiliseringstiltak

Som nevnt innledningsvis til dette underkapitlet, har flere av bedriftene foran slitt med å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft. Å beholde gode fagfolk, har derfor vært viktig, uavhengig av om disse er arbeidsinnvandrere eller etnisk norske. Ett tiltak har vært å tilrettelegge for utviklingsmuligheter internt i bedriften. Flere av våre informanter har avansert til mellomlederfunksjoner mens andre har fått tilbud om videreutdanning (som del av jobben). Et annet tiltak har vært å åpne for fleksible løsninger, blant annet langpendling. I noen tilfeller har en også tatt inn barn av disse langpendlerne til sommerjobb, selv om de fortsatt bor i Polen. Nedenfor presenteres kanskje de to viktigste tiltakene for å stabilisere arbeidsstokken, nemlig språkopplæring og forutsigbare arbeidsforhold.

##### *Språkopplæring*

Generelt ser arbeidsgiverne på norskopplæring som et at svært viktig arbeidsinnvandrertilrettet tiltak. Manglende norskkompetanse oppleves som en barriere og et ønske om plikt til norskopplæring står derfor sterkt. Enkelte har allerede etablert slike ordninger, noen som en forutsetning for å få fast jobb, andre i form av forventninger til gjennomføring av kurs og språktest. Men å få tak i attraktiv arbeidskraft med ønsket språkkompetanse, er ikke alltid like lett. I ett tilfelle fikk den aktuelle arbeidsinnvandreren derfor jobbe i bedriften, men uten fast stilling før norskkurset var ferdig. I ett annet har arbeidsgiver valgt en ordning med trekk i månedslønn fram til språkopplæringen er gjennomført og 40% av testen bestått. I alle bedriftene betaler arbeidsgiveren for hele eller deler av dette norskkurset. Kursene tilbys i ulike former, noen ganger som rene nettkurs (Migranorsk) som de ansatte må gjennomføre på fritiden, andre ganger arrangeres språkkurs i de ansattes arbeidstid. Enkelte ganger kombineres disse, slik at nettbasert selvstudium suppleres med internundervisning på arbeid (A). Enkelte arbeidsgivere legger opp til andre løsninger, f.eks. at arbeidsinnvandrerne benytter seg av språkkurs som arrangeres lokalt, gjerne av kommune og Folkeuniversitet i felleskap. Dette kan noen ganger bli krevende, særlig i rurale strøk. utfordringer her kan være lang reisetid, mange deltagere, ulike nasjonaliteter og svært varierende forkunnskaper i norsk. Oppslutningen på disse siste kursene svinger. Mens bedrift B opplever både god oppslutning og god gjennomføring, har landbrukstjenesten (E) et dårligere resultat. Bare en av bedriftene (C) viser til samarbeid med NAV om denne type kurs. Ulike løsninger prøves ut - med varierende hell. Gode opplæringsmodeller som sikrer god oppslutning, progresjon og gjennomføring og som møter behovene og arbeidstidsordningene i de ulike bedriftene, synes krevende å finne fram til. I ventetiden, før språket er på plass, velger derfor noen

av bedriftene å praktisere såkalt “arbeidsnorsk”; noen ganger er dette kun avgrenset til møter og lunsj. På bakgrunn av tilbakemeldingene vi har fått i intervjurunden fra privat sektor, er det grunn til optimisme. En sikker produksjon, et godt sosialt miljø, høy kvalitet på det som produseres, og en evne til å kunne kommunisere med de som bruker eller kjøper bedriftens produkt/tjenester, ser alle ut til å være viktige grunner for bygging av norskkompetanse. Viljen blant arbeidsgiverne vi har intervjuet, oppleves å være stor.

#### *Forutsigbare arbeidsforhold*

Samlet sett representerer de seks bedriftene en blanding av fast ansatte, sesongarbeidere og innleid arbeidskraft fra bemanningsbyrå, noen ganger også polske innleiefirma. Fast ansatte er gjennomgående menn. Noen har familien med, andre er langtidspendlere. For å sikre stabil arbeidskraft og fast bosetting, kartlegger noen av bedriftene allerede i intervjurunden også samboerens/ektefellens kompetanse, og ikke bare arbeidsinnvandrers yrkesbakgrunn (A). Dette har vist seg å være vellykket; per i dag er nemlig majoriteten av arbeidsinnvandrere i denne bedriften etablert i Norge med egen familie. Mens de fleste bedriftene opererer med en prøveperiode for å vurdere arbeidsinnvandrernes kvalitet og effektivitet, har én bedrift (C) et uttalt mål om kun faste ansettelser. På denne måten skaffer de forutsigbare forhold både for arbeidstager og arbeidsgiver. Felles for de seks bedriftene er at de alle, på ulike måter, investerer i sine ansatte- gjennom språkopplæring, sosiale arrangement, mulighet til karriereutvikling m.m. *Alle er like klare: fast jobb, bolig og norsk språk er viktig for integreringen og en forutsetning for at arbeidsinnvandrere som kommer til landet, blir værende over tid.* Og om arbeidsinnvandrere er en ressurs for bedriften, er det ingen tvil om. Det gjelder også langtidspendlerne. Om de fastboende polakkene er en like stor ressurs for bygden eller byen derimot, var mer usikkert. På fritiden holder polakkene seg nemlig mye sammen og involverer seg i liten grad i lokalsamfunnet. Først når de har etablert seg med familie og får barn i barnehage eller skole, ser dette ut til å skje. Dette kommer vi tilbake til i konklusjonen.

#### **4.6.4 Oppsummering**

Gjennomgangen ovenfor viser at arbeidsgiver spiller en svært sentral rolle for innrulleringen av arbeidsinnvandreren i det norske samfunnet. Ved at disse stiller opp, bistår sine ansatte når de har behov for hjelp og tilrettelegger for et sosialt fellesskap på arbeidsplassen, kan det se ut som de får lagt et grunnlag for at arbeidsinnvandrere blir værende. Helst ønsker arbeidsgiverne at arbeidsinnvandrere bosetter seg her (med eller uten familie), nest beste alternativ ser ut til å være langtidspendling til hjemlandet. Interessant er det hvor sterkt arbeidsgiverne understreker et behov for og krav om norskkunnskaper, noen allerede ved oppstart, andre med krav om gjennomføring av kurs. Noe overraskende er det kanskje at arbeidsgiverne også bruker ris bak speilet. Som at en ikke oppnår fast ansettelse og/eller at en må gå på redusert lønn. Elles leter de seks arbeidsgiverne aktivt etter modeller som kan bidra til formell og uformell kompetanseheving av arbeidsstokken. Dette gjelder også et behov for bedre kunnskaper om det norske samfunnet og økt digital kompetanse. Dette engasjementet er viktig å

bygge videre på dersom arbeidsinnvandrerne skal bli en ressurs ikke bare for arbeidsgiverne, men óg lokalt.

## 4.7 Funn og analyse

Alle som flytter til et nytt land, vet at de har behov for mye informasjon. Dette gjelder også arbeidsinnvandrerne. I dette delprosjektet har vi identifisert disse informasjonsbehovene, sett på hvordan de dekkes, og på hvilken form og i hvilke kanaler arbeidsinnvandrerne selv foretrekker å tilegne seg denne kunnskapen. I tillegg har vi undersøkt hvordan kommuner og fylkeskommuner tilrettelegger informasjon for denne gruppen, hvorvidt arbeidsinnvandrerne blir involvert i denne tilretteleggingen, og hvilke informasjonskanaler de foretrekker å bruke. Deretter har vi - med utgangspunkt i arbeidsinnvandrernes tilbakemeldinger – gått inn på om, og eventuelt hvordan, formidlingen av relevant informasjon bør endres eller forbedres. Spesielt har vi sett på digital informasjon. Dette underkapitlet gir en oversikt over sentrale funn.

### 4.7.1 Varierende kunnskap og sprikende informasjonsformidling

Med unntak av Norddal kommune og Hordaland og Møre og Romsdal fylkeskommuner, finner vi en heller avgrenset kunnskap om arbeidsinnvandrerne og deres informasjonsbehov i de offentlige virksomhetene<sup>42</sup>. Dette reflekteres ikke bare i intervju sammenheng, men også i deres plandokument (informasjons-, kommunikasjons-, nærings - og strategiplaner). Rett nok snakkes det i flere av dokumentene om integrering, mangfold og innvandring, men på et overordnet og generelt grunnlag, og med et underforstått fokus på asylsøkere og flyktninger. Dette er kanskje ikke overraskende når de to forvaltningsnivåene formelt sett ikke har noe ansvar for arbeidsinnvandrere så lenge disse klarer seg selv. Når vi likevel undrer oss, skyldes det den store betydningen som arbeidsinnvandringen har hatt for mange kommuner på Vestlandet. Vi vet fra kapittel 2 at fra 2006 har viktigste innvandringsgrunn for de som kommer fra land utenfor Norden vært arbeid (Østby, Høydal og Rustad, 2013) Et klart flertall av innvandrerne som kommer til Vestlandet fra de store avsenderlandene i Øst-Europa, oppgir arbeidsinnvandring som innvandringsgrunn. Dessuten er i underkant av halvdel av de som har kommet fra de store avsenderlandene i Vest-Europa arbeidsinnvandrere. Dette gjelder for så godt som alle regionene på Vestlandet. Som enkeltkommuner er det også enkelte som i tillegg har mange innvandrere som har kommet som flyktninger. Av de fire kommunene vi har sett på i dette kapitlet gjelder dette særlig for Bergen, men andelen flyktninger har også vært relativt stor i Flora. Det store bildet er likevel at kommunene i stor grad har arbeidsinnvandrerne å takke for at folketallet øker eller holder seg stabilt og at lokalt næringsliv har kunnet styrke seg eller holde fram.

---

<sup>42</sup> Det bør presiseres at vi også i de resterende kommunene og fylkeskommunene har funnet offentlige tjenestemenn som besitter stor og relevant kunnskap om arbeidsinnvandrernes og deres barns informasjonsbehov, for eksempel gjelder dette ansatte på helsestasjoner. En mer helhetlig tilnærming til dette feltet finner vi likevel ikke på overordnet nivå i de andre kommunene/fylkeskommunene.

### *Når de kommer...?*

Når arbeidsinnvandrene kommer til Norge, er det kommunene som utgjør deres nærmeste tilknytningspunkt. Det er her de slår seg ned og prøver å skaffe seg en jobb. Det er også disse som har ansvar for de fleste tjenestene som denne gruppen og familiene deres har behov for. Hva møter de så der med hensyn til “mottak” og informasjonsformidling? Forskjellene er store i våre fire kommuner. De største kontrastene finner vi mellom Norddal og Bergen, dvs. mellom den minste og største kommunen. Mens Norddal har etablert en ordning med “Ordførerens velkomstpakke” og en 24/7- tjeneste der du som arbeidsinnvandrer får telefonnummeret til en personifisert, offentlig “døråpner” som kan bistå deg med informasjon året rundt, må du som nyankommet til Bergen i stor grad finne ut av ting selv eller basere deg på informasjon fra personer du kjenner, oftest landsmenn. Alternativt kan du ta kontakt med offentlige instanser som NAV, politi eller Bergen kommune, ved fysisk fram møte, på telefon, epost eller chat. Hos sistnevnte må dette skje på ukedager mellom 0745 -1530. Vesentlig lettere ble det likevel i Bergen i 2015 da en fikk et statlig Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA) som kan bistå arbeidsinnvandrene både med veiledning og søknader (se pkt 4.3.3). Noen 24/7 - tjeneste fins det likevel ikke, til tross for at det ved årsskiftet 2015/16 befant seg mer enn 6200 polske innvandrere i byen, mange av dem med svært lav norskkompetanse. Heller ikke Vindafjord eller Flora har noe lignende tilbud.

### *Attraktivitet – et premiss for tilrettelegging?*

Interessant er det likevel at Bergen kommune gjennom Bergens næringsråd og Business Region Bergen og med støtte fra Hordaland fylkeskommune, har etablert et tilbud for høykompetente og ettertraktede arbeidsinnvandrere. Tilbudet, som har flere fellestrekk med “Døropnartenesten” i Norddal, kan bistå både i relokaliseringsfasen og senere. Målet er å hjelpe arbeidsinnvandrene og familiene deres med å håndtere de mange utfordringene som de møter ved flytting til et nytt land og nye omgivelser, eller som det står i brosjyren “The successful way INN to Norway” fra Bergens næringsråd: *“Bureaucratic procedures, cultural differences and the setting up of social networks are just a few of the new challenges ahead”*. Her kan bedriftene kjøpe praktiske tjenester for sine nyankomne, fra det å være behjelpelig med immigrasjon, skatt, bankkonto, D-nummer og helsetjenester, til å ta imot arbeidsinnvandrene på flyplassen og valg av aktuelle boområder. Samtidig kan bedriftene kjøpe medlemskap til sine nyansatte i en såkalt INN-klubb som blant annet arrangerer sosiale samlinger og tilbyr “dual career support” for partnere med både rådgiving og nettverksstøtte. I tillegg mottar medlemmene et månedlig nyhetsbrev samt “New in Norway” og “New in Bergen”. Kontrastene er derfor store når det gjelder oppfølging av arbeidsinnvandrere. På mange måter kan det se ut til at tilrettelegging av tilflytterinformasjon og videre oppfølging er drevet av kommunenes og arbeidsgivernes behov. Er du attraktiv nok som arbeidsinnvandrer, vil du mest sannsynlig kunne få bedre oppfølging enn om du ikke er det, det være seg fra kommune eller arbeidsgiver. Hva og hvem som er attraktive, varierer imidlertid fra kommune til kommune. Mens Norddal trenger arbeidskraft og økt bosetting, trenger Bergen høykompetent arbeidskraft som kan bidra til å videreutvikle byen og skape ny virksomhet. Dette gjenspeiler seg også i hvem som tar ansvaret for å hjelpe de nyankomne

inn i det norske samfunnet, arbeidsgiver eller kommune. Er du ikke attraktiv, er det også mindre sannsynlig at noen stiller opp. Slik kan det oppstå et A- og et B-lag, der de minst attraktive faller utenfor, slik vi ser det for eksempel i Bergen kommune, der NAV Bergenhus i gjennomsnitt får inn 30-40 søknader hver måned om økonomisk støtte fra statsborgere fra EØS-området, “*om hjelp til en overnatting, om lån av telefon, om hjelp til å komme seg til hjemlandets ambassade, om akutt hjelp til livets opphold eller om økonomisk stønad til å fortsette oppholdet i Norge* (Bergens Tidende 26.3.16). Allerede i løpet av de fire første månedene i 2014, i en tid med vesentlig mindre arbeidsledighet, var 10 av disse polakker.

### *Analog informasjon – hva med det?*

De siste årene har kommunenes og fylkeskommunenes nettsider i stadig større grad blitt deres “offisielle” informasjonskanal mot omverdenen. Dette får konsekvenser også for arbeidsinnvandrere. Svært lite formell offentlig informasjon fins etter hvert i opptrykk. I stedet er det forventet at de selv er i stand til å søke fram og ta utskrift av det de ønsker fra nettet. Med andre ord: en legger til grunn at arbeidsinnvandrerne både har språk- og navigeringskompetanse så vel som tilgang til PC med skriver. I den grad papirbasert informasjonsmateriell blir utviklet lokalt, gjelder dette primært tjenester rettet mot barn. For eksempel har en i Bergen kommune utviklet brosjyrer om helsestasjon og barnehage på flere språk (inkludert polsk), noe tospråklig og noe enspråklig. Dessuten tilbyr alle tannklinikene og de fleste helsestasjonene flerspråklig informasjonsmateriell om tannhelse (se 4.4.3). Flere av disse brosjyrene blir også publisert på nettsidene slik at foreldre selv kan skrive de ut. I hvilken grad dette lokalt egenutviklede materialet blir stilt til disposisjon for andre kommuner og fylker for gjenbruk og/eller tilpassing, vet vi ikke, men dette kunne absolutt vært relevant. Det samme gjelder lokalt utviklet papirbasert informasjonsmateriell for andre målgrupper, som det to-språklige informasjonsmaterialet til EØS-borgere utarbeidet av NAV Bergenhus (2014) eller en to-språklig “ordbok” utviklet for elevene på Borgund videregående skole. Flere arbeidsinnvandrere etterlyser nemlig tospråklig informasjon. I et lærings- og språkkompetanseperspektiv kunne det derfor vært interessant å bygge opp en slik tospråklig, åpen ressursbank. For selv om flere kommuner og fylkeskommuner er aktive brukere av tolk, etterspørres også ofte i slike sammenhenger papirbasert informasjonsmateriell. Noe overraskende er det at kommuner og fylkeskommuner heller ikke har prioritert å legge til rette et kortfattet tospråklig brosjyremateriell om mottakskommunen og/eller -fylket. Av gode analoge tiltak finner vi dessuten informativ og kreativ bruk av kart, bibliotekbrosjyrer og innbyggermagasin.

### *Digitale kommuner - på norsk og for norske?*

I motsetning til kommunehus, rådhus og andre offentlige kontor, er de kommunale og fylkeskommunale nettsidene “åpne” døgnet rundt. De fleste er informasjonsrike, noen ganger *for* informasjonsrike, og med en lite transparent struktur. Ifølge arbeidsinnvandrerne gjør de mange lenkene det vanskelig å skaffe seg helhetlig informasjon. Det aller meste av informasjonen er dessuten kun lagt ut på norsk; dette gjelder også de fleste søknadsskjemaene som kan lastes ned. Som flere av informantene beskriver det, er skjemaene ofte på “komplisert norsk” og vanskelige å forstå. Nettsidene

er menybaserte og utstyrt med søkefelt, bilder og ikon, noen også med video og kart. Er en god til å lete og har skaffet seg litt kunnskaper i norsk, er det ikke umulig at kanskje *noen* av arbeidsinnvandrerne få tilfredsstilt *noen* av informasjonsbehovene sine slik de framgår av punkt 4.5, f.eks. om norskkurs, skole, barnehage og lege. Å finne fram til informasjon om hvordan og hvor en kan leie seg bolig, få godkjent tidligere utdanning og praksis fra utlandet, finne ledige jobber i kommunen eller nabokommuner, eller fornye førerkortet, er derimot vanskeligere. Oftest mangler slik informasjon - noen ganger mangler til og med lenker til denne type informasjon, f.eks. til NAV og WorkinNorway.no, som begge har informasjon eller lenker som kan svare på noe av dette (om jobb, NOKUT og Ny i Norge).

En "svakhet" ved de nasjonale nettstedene, er imidlertid at informasjonen primært er generell og ikke svarer på lokale informasjonsbehov. Som vist til i pkt 4.3.2 har derfor alle kommunene med unntak av Vindafjord<sup>43</sup> laget egne innflytter-/innvandrermenyer "Ny i X". Bergen har i tillegg opprettet menypunktet "Integrering/Innvandring". Bare i noen grad fanger disse menyene (med tilhørende undermenyer) opp arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov slik de er kommet frem i denne rapporten. Mest spennende er kanskje den noe uferdige Ny i Flora, som blant annet legger til rette for lokal billed- og kartbasert informasjon om skoler i kommunen, hvor du kan gå for å søke jobb osv., samt lenker til mer generell statlig informasjon (Ny i Norge). Men heller ikke denne svarer på de ni identifiserte informasjonskategoriene i form av en egen samlemeny eller nettside. Samtidig vet vi at en slik løsning vil kunne kreve mye vedlikehold. Dette kommer vi tilbake til senere.

Spør vi arbeidsinnvandrerne selv, er disse i utgangspunktet positive til digitale selvbetjeningsløsninger. Majoriteten har nemlig ofte både PC'er, nettbrett og smarttelefon. Noen mestrer selvbetjeningsløsningene lett og ville helst ønsket seg flere, mens andre ber om bistand enten fra norskspråklige kommunalt ansatte eller fra datakyndige hjelpere som kan løse de gjennom søknadsprosessen. Dette gjelder generelt også bruk av kommunale digitale skjema som ofte er på norsk. Risikoen for å gjøre feil og for eksempel kunne miste en barnehageplass, er for stor. Noe overraskende er det derfor at Kommunenes Sentralforbund (KS) foreløpig lanserer sine nye digitale løsninger (f.eks SvarUT<sup>44</sup>) som skal tas i bruk av alle innbyggere, bare på norsk (bokmål). Slik sett kan KS ha noe å lære av fylkeskommunene som har gått sammen om nettstedet vilbli.no, en felles informasjonstjeneste for søkere til videregående opplæring på både nynorsk, bokmål, engelsk og samisk. Mest trolig vil den sterke økningen i digitale kommunale tjenester etter hvert fordre en bedre opplæring både i norsk skriftlig og bruk av data, for selv om polakkene er gode på data (Guthu og Holm, 2010), er dette først og fremst knyttet til epost, internettsøk, Skype osv. og ikke til utfylling av digitale skjema og bruk av

---

<sup>43</sup> Alle nettsidene varierer over tid, dette gjelder både språk og menyvalg. Dersom nettsidene har blitt lastet ned i andre perioder enn på intervjuetidspunktet, har vi ført opp det aktuelle tidspunktet/året i parentes.

<sup>44</sup> Med SvarUt kan kommuner, fylkeskommuner og andre offentlige virksomheter ekspedere utgående post digitalt. Innbyggere som har valgt Digipost eller e-Boks som postkasse får posten her (se <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/digitalisering/svarut/>)

offentlige digitale tjenester. Denne undersøkelsen, som er gjort på vegne av Vox, viser nemlig at den nevnte ikt-kunnskapen som disse har tilegnet seg for å holde kontakt med hjemlandet, bare i liten grad ser ut til å overføres til andre ikt-områder. Avslutningsvis kan nevnes at all publisering og bruk av sosiale medium i de fire fylkeskommunene og kommunene vi har studert, så langt bare er på norsk.

#### 4.7.2 Arbeidsinnvandrerne og informasjon

Intervjuene med våre tolv arbeidsinnvandrere, åtte kvinner og fire menn, resulterte som nevnt i ni informasjonskategorier. Noen av behovene oppstår mer umiddelbart etter ankomst, andre har en noe lengre horisont. Noen er svært konkrete, andre mer generelle. Noen skal støtte arbeidsinnvandrerens informasjonsbehov, andre er rettet mot hans eller hennes familie. Interessant er det at flere av disse nevnte informasjonskategoriene også nevnes når arbeidsgiverne forteller om hvilke spørsmål de får, som for eksempel om politi, skatt, arbeidskontrakt, bolig, bank, helsevesen, barnetrygd, norskkurs, bilkjøp, forsikringer, utfylling av skjema og boliglån (se pkt 4.6).

##### *Informasjon på polsk eller norsk? – ja takk begge deler*

Som vist til i punkt 4.5 ønsker flere av informantene seg offentlig informasjon primært på norsk, eventuelt tospråklig norsk-polsk informasjon. Forklaringen deres er enkel: dersom en skal bo i Norge, må en lære seg norsk. Dette står i sterk kontrast til funnene i rapporten til Statskonsult fra 2007 som viser til et sterkt ønske blant polske arbeidsinnvandrere om offentlig informasjon på eget språk, alternativt på engelsk, spesielt da i oppstartsfasen. En tilsvarende holdning var lite utbredt i vår intervjurunde, med unntak da av viktig og kritisk informasjon som de gjerne ville ha på polsk. Denne endringen kan skyldes flere ting, for eksempel den informasjonsrike polske nettsiden MojaNorwegia.pl, en sterk økning i antallet polakker som gjør det lettere å få hjelp på eget språk, og at offentlig informasjon i større grad enn før er tilgjengelig på engelsk, enten på nett eller analogt, delvis også på polsk. Generelt ser det ut til at den økende internettbruken siste tiåret har forenklet arbeidsinnvandreres liv. Interessen for regelverk, hvilke rettigheter de har på helseområdet og hvilke trygdeordninger som er tilgjengelige, er gjennomgående stor blant informantene. I motsetning til i 2007 ser også kunnskapen om dette feltet ut til å ha vesentlig bedre.

##### *Mange hjelpere, men ...*

Interessant er det også at ingen av arbeidsinnvandrerne nevner fagforening og den katolske kirke som en viktig hjelper. Kun én nevner den katolske kirke, men det er en arbeidsgiver. Dette står også i motsetning til den nevnte 2007-rapporten. Ellers viser noen av de kvinnelige informantene med småbarn til "utleier" som en viktig hjelper, særlig i oppstartsfasen. Dette kan skyldes en økt familiegjenforening, at flere kvinner har kommet etter, og er hjemmевærende med barn de har hatt med seg eller fått her. Disse ser ut til å knytte sterkere kontakt med utleier eller nabolag enn det mennene gjør. Kanskje er dette en av forklaringene på at flere av disse kvinnene snakker bedre norsk enn mennene, slik blant annet Thorsdalen (2016) beskriver det i SSB-rapport 2016/03.



Denne studien synliggjør imidlertid at noen av informantene er kritiske til informasjonen de fikk av sin arbeidsgiver. Spesielt gjaldt dette informasjon om rettigheter, som sykepenger og rettigheter når barn blir syke (omsorgspermisjon). I slike tilfeller kunne informasjonen være både mangelfull og feil. Heller ikke er deres erfaringer med offentlige kontor var alltid like positive (se pkt. 4.5), som at arbeidsinnvandrerne i Norddal fortalte om bedre service på NAV-kontoret når Døråpnertjenesten var med dem enn når de gikk alene. Tilsvarende erfaringer med arbeidsgivere og offentlige kontor blir også nevnt i Guthu og Holm sin rapport fra 2007. Dette kan tyde på at Hordalandsmodellen om hvordan få til gode møte med flerkulturelle, fortsatt kan være et relevant kurstilbud for arbeidsplasser som er møteplass for flerkulturelle. Modellen blir presentert i pkt. 4.7.3 nedenfor.

### 4.7.3 Tiltak for å ta ressurspotensialet i bruk

#### *Språkopplæring - krav om norskkompetanse*

Innebygd i dagens regelverk ligger som nevnt en forventning om at arbeidsinnvandrere skal være selvhjulpne. Denne studien viser imidlertid at mangelfullt norsk språk ikke bare representerer en utfordring for arbeidsinnvandrerne som *brukere* av informasjon og offentlige tjenester, men også når de skal *kommunisere* med hjelpeapparatet. For eksempel kan informanter på helsestasjonene fortelle om misforståelser og/eller at arbeidsinnvandrere ikke får den informasjonen de har krav på. Et like stort problem kan det være på *arbeidsplassen*, der mangelfull eller manglende språkkompetanse hos arbeidsinnvandrere kan representere en utfordring både for informasjonsformidling og samarbeid internt, men og i produksjonen og når de selv skal levere en vare eller tjeneste. Ifølge personalansvarlige i kommuner og fylkeskommuner og arbeidsgiverne i privat sektor er mangelfulle norskkunnskaper barriere nummer 1. Dette gjelder ikke bare i klient- eller elevrelaterte sammenhenger (hos tannlegen og på skolen) der *“språket er en viktig bit av formidlingen”* (Informant, HFK) (se pkt 4.4.3), men også i andre sammenhenger, for eksempel der hensynet til ansattes og arbeidsplassens sikkerhet står sentralt, som i vaskeri og renhold, eller der arbeidsinnvandreren utfører sitt arbeid primært alene med klienten (f.eks. som hjemmehjelp eller helsefagarbeider). I noen tilfeller har arbeidsgiver sågar måttet avslutte arbeidsforholdet.

Denne studien viser likevel et interessant skille mellom private og offentlig sektor. Til tross for at flere kommunale informanter understreker at arbeidsinnvandrere burde få tilbud om språkopplæring, kan det ut fra datamaterialet vårt se ut som at det internt i offentlig sektor i mindre grad stilles krav om norskkompetanse og norskopplæring enn det gjøres i privat sektor. Vi finner likevel flere eksempler på at ansatte også i våre kommuner og fylkeskommuner får fri med lønn for å ta norskkurs (Bergen Kommune og Rogaland FK) og/eller at arbeidsgivere tilrettelegger arbeidstiden slik at de ansatte kan ta kursene på kveldstid (Vindafjord kommune og SFFK), men uten at dette er formalisert internt. Sammenlignet med privat sektor kan omfanget av slike tiltak synes å være mindre omfattende. Det nevnes også i intervjurunden at så lenge offentlig sektor ikke måles på tilrettelegging for arbeidsinnvandrere i forhold til språk, så er ikke dette et tiltak som

prioriteres. Bare tannhelsetjenesten setter i sine stillingsutlysninger krav om god muntlig og skriftlig kommunikasjonsevne så langt vi har sett, unntaksvis også i skoleverket.

Dette delprosjektet har også avdekket at fire av de seks bedriftene forutsetter at de ansatte lærer seg norsk på et visst nivå. De bedriftene som utmerker seg mest, bidrar begge både til å finansiere og legge til rette for språkopplæring til alle sine arbeidsinnvandrere. Mens noen virksomheter samarbeider tett med NAV (f.eks. når bedriften ikke har ressurser til egne språkkurs), gir andre tilbud om nettbasert opplæring, eventuelt kombinert med internopplæring eller kurs på kveldstid. Flere av bedriftene benytter også regulering av lønn som et språkstimulerende tiltak (f.eks. 10 % reduksjon i lønn fram til gjennomført opplæring). Andre velger å gi tilbud om fast ansettelse i en lavere stilling enn den en er kvalifisert for fram til planlagt språktest er gjennomført. Slike tiltak som bidrar til å ansvarliggjøre arbeidsinnvandrerne og motivere dem til gjennomføring, har vi verken funnet i kommunene eller fylkeskommunene som vi har studert. Her tar arbeidsinnvandrerne ofte språkkurs på eget initiativ og utenom jobb; flesteparten finansierer også kursene selv. Noen av kommunene har imidlertid lagt til rette for språkopplæring internt, som Bergen kommune hvor en i 2014 kjørte et tolv halvdagers innføringskurs i “Norsk arbeidsliv med språkopplæring”. Et sentralt funn er det og at samtlige arbeidsinnvandrere som vi intervjuet uttrykker at språkkursene er dyre. Noen viser også til at kvaliteten på kursene varierer og ønsker seg en rangert liste basert på kostnad og kvalitet. Interessant er det og i et “historisk” perspektiv at noen av arbeidsgiverne som var tidligst ute med rekruttering av polakker, arrangerte norskkurs i Polen og brukte gjennomføringen av disse som rekrutteringskriterium for jobbtilbud. Lignende fortellinger får vi også fra de arbeidsinnvandrereinformantene som har vært lengt i Norge. Flere viser til at de selv bekostet norskkurs i Polen og fortsatte med opplæring etter at de kom til Norge. *“Slikt skjer ikke lenger”*, sier to av disse informantene – *“antallet polakker har etter hvert blitt så stort at en kan klare seg uten – og så lenge norskkurs ikke er et absolutt krav velges norskopplæring vekk”* (Informanter, Bergen) De samme informantene anbefaler at et slikt krav innføres.

#### *Oppdaterte registerdata og samarbeid på tvers ...*

Felles for de fire fylkene og kommunene vi har undersøkt i denne studien, er at de alle har opplevd store befolkningsendringer de siste årene. Å tilegne seg eksakt kunnskap om hvilke arbeidsinnvandrere som kommer flyttende til kommunen, drar eller fortsatt oppholder seg her, har i intervjurunden blitt framstilt som utfordrende. Hvorvidt dette skyldes svikt i interne (fylkes)kommunale rutiner for tilgangsstyring til relevante data, manglende overføringer mellom Folkeregisteret og kommunal/fylkeskommunal forvaltning, eller er et resultat av SSB sine registreringsordninger for nyankomne arbeidsinnvandrere, er vanskelig å si. Det kan også være andre forklaringer, men på tross av kontakt med både kommuner og Skatteetaten, har vi ennå ikke fått noe klart svar. Det vi imidlertid ser er at det både innenfor og på tvers av forvaltningsnivå så vel som mellom kommunale/fylkeskommunale tjenester og private virksomheter, har blitt innført tette samarbeidsordninger for å kompensere for dette, noen ganger i form av samarbeidsavtaler, andre ganger i form av nye informasjonsutvekslingsrutiner. Men vi ser og gode samarbeidsløsningene drevet fram av et genuint ønske om samarbeid til beste for innvandrerne. For eksempel er det mellom ulike næringsdrivende, NAV og

fylkeskommunenes voksenopplæringsenheter utviklet gode modeller for kompetanseheving av arbeidsinnvandrere så vel som familiegjenforente. Også mellom kommuner og frivillig sektor ser vi interessante samarbeidsordninger, både om språkopplæring, oppfølging og mer sosiale aktiviteter.

#### *Hordalandsmodellen*

Som vist til i denne studien, kan arbeidsinnvandrernes møte det kommunale hjelpeapparatet representere en utfordring. Delvis skyldes dette at de selv har svak språkkompetanse, delvis at det kommunale hjelpeapparatet ikke er opplært til å møte denne gruppen. Hordalandsmodellen, som er en forskningsbasert modell utviklet gjennom et samarbeid mellom HFK, Bergen kommune og Sintef og finansiert av UDI og VOX, var et forsøk på å møte denne typen flerkulturelle utfordringer, ikke nødvendigvis relatert til arbeidsinnvandrere, men med bakgrunn i et stadig mer flerkulturelt Hordaland. Modellen har også dannet grunnlaget for Hordaland fylkeskommunes personalpolitikk. Målet er å gi den en-kulturelle offentlige tjenesteyteren en økt kunnskap i flerkulturell forståelse. Som personaldirektøren i HFK formulerer litt av filosofien bak denne “*De [innvandrerne] må tilpasse seg norsk arbeidsliv, men de må få beholde sin særegenhet*”. Gjennom flere år har HFK arrangert konferanser og kurs i denne modellen for egne ansatte som jobber tett med ikke-etniske brukere. Dette kan være både korte introduksjonskurs, men også lengre kurs der den ansatte kan søke seg fri med lønn for å delta. På denne måten sikrer HFK seg ifølge personaldirektøren “*en misjonær ute i HFK som har gode kunnskaper rundt det flerkulturelle ... det er som ringer i vannet*”. Konferanser og kurs om kompetansebygging i tverr-/flerkulturell forståelse har også blitt utviklet for andre brukergrupper, kommuner så vel som for fylkeskommuner.

#### **4.7.4 Analyse**

Som det går fram av dette underkapitlet er arbeidsinnvandrernes viktigste “hjelpere”, særlig i startfasen, privatpersoner som slekt, venner, utleier, arbeidsgivere og kollegaer på arbeidsplassen, polske og norske nettsider og andre digitale medium. Det er også disse hjelperne eller kanalene som til vanlig bistår med aktuell informasjon, ruter dem videre eller blir med dem til offentlige kontor. Sagt på en annen måte: *det er arbeidsinnvandrerne som oppsøker det offentlige og ikke det offentlige som oppsøker dem*. Dette gir grunn til ettertanke, både ut fra et diskriminerings- og inkluderingsperspektiv (se pkt 4.1.1), men óg utfra et ressursperspektiv. Bare én kommune, Norddal, har inntatt en proaktiv rolle overfor denne gruppen, både som a) *informasjonsformidler* (i form av en velkomstpakke) og som b) *lokal rådgiver* (gjennom en Døroprarteneste). Dette gir grunn til uro dersom målet er bosetning av arbeidsinnvandrere også i de andre kommunene. Forskning viser nemlig at disse to tiltakene nettopp bidrar til å stimulere til dette (Søholt et al., 2012).

Funnene foran illustrerer samtidig at kunnskap om arbeidsinnvandrere og mer tilpasset tilrettelegging av informasjon for denne målgruppen fortsatt er mangelfull i flere av de offentlige virksomhetene vi har undersøkt. En lignende konklusjon ble trukket i 2007, men da basert på en studie av *statlig* informasjon og kommunikasjon (Motzfelt og Viggen, 2007). Også da var informantene polske arbeidsinnvandrere. Rådene til statlige

virksomheter var klare: prioriter mer målrettet informasjon og kommunikasjon mot denne innvandrerguppen. I hvilken grad informasjonsformidling og kommunikasjon har forbedret seg på statlig nivå i de ti årene som har gått siden rapporten kom ut, er ikke tema for denne studien. Det vi *kan* konstatere derimot, er at rådet i liten grad synes å være fanget opp av våre kommuner og fylkeskommuner. *Ikke bare med hensyn til generell informasjon og kommunikasjon, men også når det gjelder tilrettelegging av informasjon om lokale og regionale tjenester, finner vi i liten grad en språklig og innholdsmessig utforming som gjør det enkelt å være arbeidsinnvandrere dersom en ikke mestrer språket. Ikke en gang dersom innholdet eller tjenesten er viktig og relevant, skjer dette i nevneverdig grad*, som vist til i Bergen da Guardia-smitten brøt ut. I stor grad synes dette å være uavhengig av om kanalen er digital eller analog. Det store antallet polakker som etter hvert er her i landet, har likevel gjort det lettere å være polsk. Selv om noen arbeidsinnvandrereinformanter fortsatt etterlyser sentral informasjon på polsk, vil de aller fleste helst ha all informasjon på norsk eventuelt på polsk-norsk, “for det er her vi bor” som en av informantene i Norddal uttrykte det. Sistnevnte holdning, som vi finner både hos fastboende og langtidspendlere, viser en klar endring fra år 2007. Rapporten fra Statskonsult nevner nemlig at flertallet av arbeidsinnvandrerne på den tiden savner offentlig informasjon på eget språk, noe som ble opplevd som en merbelastning for arbeidsgiverne. Noen tilsvarende reaksjon har ikke vi møtt hos våre arbeidsgivere. I stedet ser vi at de fleste stimulerer til språkopplæring og bruk av norsk som bedriftsinternt informasjonsspråk, blant annet av helse – miljø – og sikkerhetsomsyn. Studien viser sågar at flere private virksomheter setter språkkrav, motiverer for opplæring, og opererer med redusert lønn før et visst norsknivå er på plass. Dette tydelige signalet om norskopplæring som vi har funnet i vår studie, er et klart brudd med NIBR-rapporten “Derfor blir vi her” fra 2012 (Sjøholt et al., 2012:153). Denne viser til at med unntak av at “*næringslivet i Haram indirekte har vært med på språkopplæringsprosjekt [...], fant vi ingen informanter som var blitt tilbudt noen slags form for norskopplæring av arbeidsgiverne sine*”. Dette er i så fall en interessant dreining i løpet av relativt kort tid. Også her må det gjøres en større studie før en kan si noe bestemt.

Den mangelfulle tilretteleggingen av informasjon for arbeidsinnvandrere på de to forvaltningsnivåene kan ha flere årsaker: mangelfull kunnskap, manglende statlig finansiering av arbeidsinnvandrere, og/eller et aktivt valg om å prioritere andre innvandrergupper. Samtidig ligger Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens plikt til universell utforming fast, og denne gjelder med noen få unntak både privat og offentlig sektor. Faktisk understreker det såkalte Likestillings- og diskrimineringsombudet på sine nettsider at *nettopp offentlige virksomheter har en særskilt plikt på dette området siden disse forvalter felles ressurser og har en rekke tilbud mot allmennheten* (se pkt. 4.1.1). Men ting er på gang, for eksempel på de kommunale nettsidene der vi ser at særskilte informasjonsmenyer for tilflyttere begynner å komme på plass. Selv om noen kommuner mener at de klarer å fange opp også (arbeids)innvandreres informasjonsbehov gjennom dette tilbudet, viser denne studien at disse menyene bare i liten grad møter *de helhetlige informasjonsbehovene* som denne innvandrerguppen etterspør. For selv om tallet på arbeidsinnvandrereinformanter i denne studien er relativt avgrenset, er det grunn til å tro at de ni identifiserte informasjonsbehovene som framgår av pkt. 4.5 er relativt representative. Intervjuene vi har gjennomført med arbeidsgivere samt kommunale og fylkeskommunale informanter som alle jobber tett opp mot denne gruppen, speiler nemlig

Samlet sett de samme informasjonsbehovene og utfordringene som arbeidsinnvandrerne selv oppgir. Noen av disse er allerede nevnt i Statskonsult-rapporten fra 2007, andre, som har en mer tydelig *lokal* profil, er dokumentert i pkt. 4.5. For informasjonsbehovene varierer, noe tidligere regionale studier (Netteland og Dralega, 2012) så vel som nasjonale (Søholt et al., 2012) trekker fram. Forslag om redesign av eksisterende nettsider og en mer målrettet bruk av sosiale medier slik at de kan tjene som en informasjonskanal for flere innvandrergupper har blitt trukket fram i de samme rapportene. En løsning kunne være å imøtekomme lokale, generiske informasjonsbehov, slik de er identifisert i denne studien, men med en større grad av differensiering mot ulike innvandrergupper. Dette kunne en gjøre både på kommunale og fylkeskommunale digitale plattformer. Et enda tettere samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor blir også etterspurt, særlig av arbeidsgiverne. Det er lov å håpe på at de mange tiltakene som er nevnt i denne studien, enten de er forsknings- eller erfaringsbaserte, vil kunne tjene som interessante tilnærminger i retning av å redusere arbeidsinnvandrerens utenforskap og øke deres muligheter for å bli en ressurs i det norske samfunnet. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

## 4.8 Konklusjon og anbefalinger

Som vist til i denne studien, ser både informanter fra offentlig sektor og arbeidsgivergruppen på arbeidsinnvandrerne som en viktig ressurs. Ikke minst gjelder dette dersom de dekker et reelt arbeidskraftbehov, sikrer kommunens overlevelsessevne og/eller bringer med seg komplementære kompetanser som kan bidra til kommunens eller virksomhetens vekst og utvikling. Til tross for dette og til tross for at kommuner og fylkeskommuner i sine plandokument snakker om likeverdige tjenester, et mangfoldig samfunn og viktigheten av at informasjon må nå ut til alle innbyggerne, er deres kunnskap om arbeidsinnvandrerne avgrenset, med unntak av Norddal og de to fylkeskommunene Hordaland og Møre og Romsdal. Som gruppe er ikke arbeidsinnvandrerne blitt involvert i planprosesser, informasjonsbehovene deres er fraværende i informasjons- og kommunikasjons-strategier, og de omtales sjelden i plandokument eller på nettsider, Facebook eller Twitter-konti. Den eneste tjenesten som kan distribuere informasjonsmaterieil til hele landet på arbeidsinnvandrerens eget språk, polsk, er den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, takket være organisasjonen Norsk Tannvern. Ellers finner vi informasjon på flere språk (også polsk) stort sett bare i Bergen kommune, og da i forbindelse med sosialstønad og tjenester for barn og unge. Bare den minste kommunen, Norddal, har utviklet bevisste og målrettede informasjonstiltak og oppfølgingsrutiner for arbeidsinnvandrere og andre tilflyttergrupper. Rett nok fikk Bergen i 2015 et statlig Servicekontor for utenlandske arbeidstakere (SUA) som kan veilede denne innvandrerguppen i søknadsbehandling. Denne studien viser likevel at det er grunn til å slå fast at ikke bare statlige virksomheters, men også kommuners og fylkeskommuners informasjon og kommunikasjon fortsatt er lite målrettet og har et stort forbedringspotensial. Dette arbeidet bør styrkes og gis høyere prioritet, ikke minst siden de to sistnevnte forvaltningsnivåene begge er satt til å forvalte sentrale fellesressurser og har ansvar for en rekke sentrale tjenester rettet mot allmennheten (som utdanning og helse). Direkte og indirekte viser denne studien at det fortsatt er viktig å løfte frem dagens

diskriminerings- og likestillingslovverk (pkt 4.1.1) når det er snakk om informasjonsformidling og kommunikasjon på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.

#### **4.8.1 Helhetlige generiske informasjonsbehov må imøtekommes digitalt**

Som det går fram av punkt 4.5 har vi på bakgrunn av intervju med arbeidsinnvandrerne, identifisert ni grupper av informasjonsbehov. En triangulering av disse funnene opp mot hvilke spørsmål informantene i kommuner, fylkeskommuner og blant arbeidsgivere får fra denne innvandrerguppen, gir oss grunn til å tro at de identifiserte informasjonsbehovene er relativt representative. Tidligere forskning bidrar til å styrke denne vurderingen, selv om ingen av forskingsrapportene, så langt vi er kjent med, har gjort en like bred kartlegging av arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov som vi har gjort i denne studien. Kort oppsummert kan vi si at behovene synes å være fasebestemt, avhengige av livssituasjon, kontekst og botid i Norge, men selvsagt også av den enkeltes ressurser, språkkompetanse, samt norsk og polsk nettverk. Samtidig framstår behovene som generiske; arbeidsinnvandrere som kommer til landet i dag har stort sett de samme informasjonsbehovene som arbeidsinnvandrerinformantene som kom i 2005. Noe underlig er det derfor at noen av kommunene og fylkeskommunene vi har snakket med har en heller relativt avgrenset kunnskap og interesse for arbeidsinnvandrernes informasjonsbehov. Dette mener vi gir grunn til uro, ikke minst når folketallsveksten i flere Vestlandskommuner (inkludert noen av de som er omtalt i denne rapporten), nettopp skyldes de mange innvandrerne fra denne gruppen. Interessant er det óg at en på kommunalt nivå ikke har tatt initiativ for å møte i alle fall noen av informasjonsbehovene som vi har identifisert, til tross for at enkelte allerede var nevnt i Motzfeldt og Viggen sin rapport fra 2007. Andre informasjonsbehov kjennetegnes ved at de har lokal relevans (jfr pkt 4.5 og 4.6). Ikke minst disse kunne vært imøtekommet, analogt i form av brosjyrer eller faktaark eller digitalt via nettsider og sosiale medier. En mer proaktiv og målrettet design og tilrettelegging av de kommunale og fylkeskommunale nettsidene ville samtidig kunne ha åpnet for en (fylkes)kommunal 24/7-informasjonskanal også mot vår målgruppe, noe som er etterspurt.

#### **4.8.2 Ny kommunerolle – tilretteleggere av lokal digital informasjon**

Hva er da forklaringen på at arbeidsinnvandrerne sågar i 2016 opplever at de kommunale nettsidene i liten grad dekker deres informasjonsbehov? Noe skyldes nok at nettsidene stort sett er på norsk og at dette representerer en språklig utfordring for flere av arbeidsinnvandrerne. Det gjør også noen av de engelske menyene, ikke minst for arbeidsinnvandrere som ikke mestrer engelsk. Relevans, kvalitet, et enklere norsk språk, mer bruk av bilder, lyd, videoer, kart, steg-for-steg-menyer, kanskje og Google Translate, kan representere en annen tilnærming. Men - og det er kanskje det springende punktet - selv de arbeidsinnvandrerne som både forstår og snakker bra norsk, understreker at de kommunale nettsidene ikke svarer på deres informasjonsbehov. Avsenderorientert, byråkratisk informasjon kombinert med et stort antall lenker gjør at arbeidsinnvandrerne opplever informasjonen som fragmentert og lite helhetlig, noe som også gjør det vanskelig å navigere. Om forklaringen ligger i at "nettsideleverandørene" har for stor kontroll på utformingen av nettsidene eller om forklaringen er å finne i hvordan de to

forvaltningsnivåene tenker rundt sin egen rolle som formidler og kommunikator, er vanskelig å vite. Ser vi på hvilken informasjon arbeidsinnvandrerne etterspør i punkt 4.6, er dette nemlig en blanding ikke bare av informasjon fra flere forvaltningsnivå (kommunal, fylkeskommunal og statlig), men og fra frivillig og privat sektor. En slik løsning vil selvsagt by på økonomiske, tekniske og organisatoriske utfordringer. Men ansatser er på gang slik vi finner det på nettsidene til tre av de fire kommunene vi har studert. Lenkene til Ny i Flora, Ny i Bergen og Ny i Norddal der en kan finne informasjon for innvandrere, tilflyttere og/eller turister representerer alle spennende initiativ. Fram til nå har imidlertid ingen av de fire involverte kommunene valgt å differensiere mellom ulike innvandrergupper, slik blant annet Sogndal kommune har prøvd seg på, men vi registrerer at ting er i bevegelse - i alle fall digitalt (fig. 4.2).



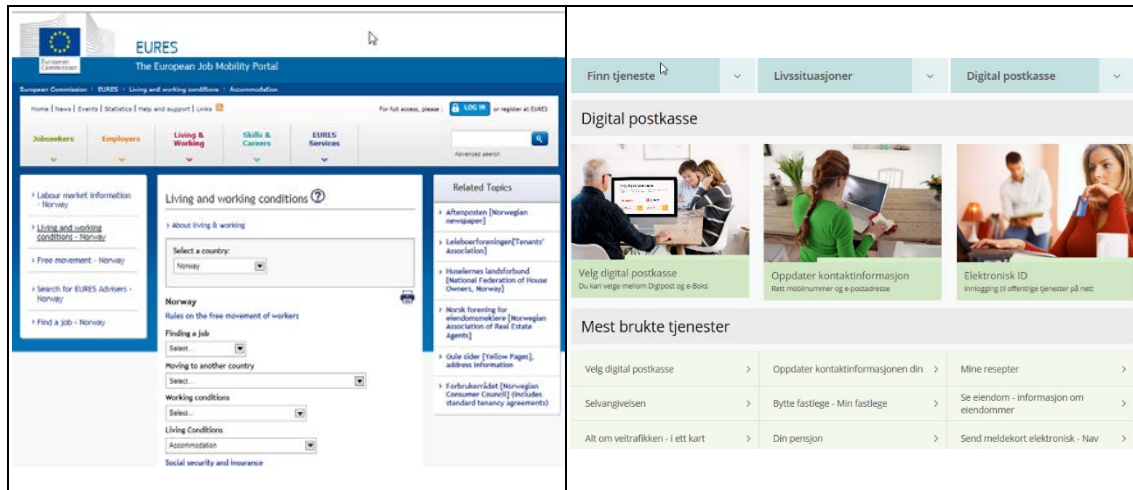
Figur 4.2. Sogndal kommune – alternativ innvandrermeny.<sup>45</sup>

Andre eksempler på interessante digitale modeller er tjenestene EURES og Norge.no (se fig 4.3) som begge er basert på et såkalt livssituasjonsperspektiv (LiVS-IT-perspektiv). Med glede har vi også observert at noen av de kommunale og fylkeskommunale nettsidene har blitt forandret til det bedre i etterkant av intervjurunden vår, dvs. etter at de hadde blitt utfordret i intervjusammenheng. Et interessant funn i denne studien, ikke minst i en tid der digitaliseringen av offentlig sektor er på offensiven med SvarUt-tjenester og digitale postkasser til alle innbyggerne og en ny rapport fra Riksrevisjonen (Foss, 2016) etterlyser et tydelig nasjonalt ansvar for en økende digitaliseringstakt, er at digitale kommunale og fylkeskommunale tjenester ikke umiddelbart gjør livet enklere for innvandrere. Faktisk representerer disse en ekstra utfordring for flere av arbeidsinnvandrerinformantene i denne studien, både språklig og digitalt. Kanskje Kommunenes Sentralforbund (KS) bør bruke sitt KommIT-prosjekt<sup>46</sup> ikke bare som et virkemiddel for

<sup>45</sup> <http://sogndal.custompublish.com/innvandrarak.344625.nn.html>

<sup>46</sup> <http://www.ks.no/kommit> lastet ned juni 2016

effektivisering og kvalitetsheving av kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon, men også som et virkemiddel til å møte de tydelige informasjonsbehovene både fra arbeidsinnvandrere og andre innvandrergupper på en enklere og mer koordinert måte.



Figur 4.3. Livssituasjonsdesign: t.v. Eures<sup>47</sup>, t.h. Norge.no

#### 4.8.3 På tide med et løft for arbeidsinnvandrerne – eller er det for sent?

Hvorfor har så arbeidsinnvandrerne fått så liten oppmerksomhet analogt og digitalt? Dette kan ha flere årsaker: at dagens regelverk legger opp til at arbeidsinnvandrere er midlertidig arbeidskraft som i stor grad skal klare seg selv, at kommunenes og fylkeskommunenes oppmerksomhet primært har vært rettet mot asylanter og flyktninger, og at mye av forskningen på innvandring enten har fokusert på de to sistnevnte gruppene eller valgt å studere innvandrerne samlet. Ved at nasjonale regler heller ikke setter krav om å legge til rette for norskopplæring for denne gruppen og heller ikke gir kommunal støtte til slike kurs, har en på mange måter også bidratt til å frarøve arbeidsinnvandrerne et møte- og berøringspunkt med kommuner og fylkeskommuner som de så sårt hadde trengt. Og selv om noen kommuner mot en mindre, symbolsk sum lar arbeidsinnvandrerne få følge samme norskopplæring som flyktninger, og noen av fylkeskommunene bruker budsjettene sine til å legge til rette for mer skreddersydd opplæring for språksvake arbeidsinnvandrere og et omfattende voksenopplæringstilbud for voksne arbeidsinnvandrere og deres ektefelle eller samboer – og det uten statlig kompensasjon, opplever flere av informantene dette som urettferdig overfor både brukere og tjenestetilbydere.

47

<https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?countryId=NO&acro=lw&parentId=0&catId=0&regionIdForAdvisor=&regionIdForSE=&regionString=NO0|%20:&lang=en&app=0.7.1p2-build-0&pageCode=norway>



#### 4.8.4 Et ressursperspektiv – nye muligheter eller fortsatt utenforskap?

Et viktig spørsmål i denne studien er hvordan arbeidsinnvandrerne kan bli en ressurs for Vestlandet, aller helst en varig ressurs. For å kunne svare på dette, har vi sammenlignet våre funn med funnene til andre forskere som har studert innvandrerne informasjonsbehov. Rapporter fra denne typen studier nevner blant annet et ønske om informasjon om fritidsaktiviteter, lokale nyheter og møteplasser i lokalsamfunnet. Interessant er det at denne type informasjonsbehov er lite framme eller helst fraværende i vårt datamateriale. Det samme inntrykket sitter vi igjen med etter intervju med offentlige ansatte og arbeidsgiverne når vi ber dem fortelle oss hva arbeidsinnvandrerne etterspør. Noe kan skyldes at andre rapporter presenterer et samlet informasjonsbehov for flere innvandrergupper. En alternativ forklaring kan være at nettopp arbeidsinnvandrerne oppfatter sitt opphold her som *midlertidig* og at de derfor også kan ha en manglende interesse av å integrere seg i lokalmiljøet, til tross for at de både har fast jobb og egen bolig. Generelt nevner både norske og polske informanter at arbeidsinnvandrerne i stor grad holder sammen på fritiden. Ifølge offentlige informanter gjelder dette også polske ungdommer som kommer til landet etter ferdigstilt grunnskole. Nasjonale og kulturelle bånd synes å være sterke i denne arbeidsinnvandrerguppen, noe som også kommer fram i den svært aktive og omfattende bruken av den polske nettsiden MojaNorwegia.pl.

På et direkte spørsmål formulerer som nevnt en av arbeidsgiverinformantene seg slik: *“De er uten tvil er en ressurs for bedriftene, men jeg stiller meg samtidig spørsmålet om de er en ressurs for lokalsamfunnet”*. Spørsmålet er relevant og betimelig. En måte å møte denne utfordringen på kan være et sterkere krav om og gjennomføring av opplæring både i norsk og samfunnsfag. Dette kan for eksempel skje på arbeidsplassen, som et samarbeid mellom arbeidsgiver, kommune, NAV og frivillig sektor, kanskje også VOX. Et slikt opplegg vil imidlertid kunne kreve en regelendring, slik at også arbeidsinnvandrere får rett og plikt til et visst nivå av norskopplæring og språktest. Dette vil nødvendigvis måtte kreve noe finansiering. For å sikre at arbeidsinnvandrerne selv tar ansvar, følger opp og tilegner seg den nødvendige språkkompetansen, kunne en for eksempel prøve ut noen av modellene som er skissert i denne studien og som private arbeidsgivere allerede har erfaring med og ser på som vellykket, for eksempel redusert lønn og/eller utsettelse av fast ansettelse før norskopplæring er gjennomført og eksamen/test bestått. Kanskje ville en da kunne forhindre det Putnam i sin bok *“Our Kids”* (2015) refererer til som *“én by – to verdener”*<sup>48</sup>, eller om vi snakker om rurale strøk, *“en bygd -to verdener”*. Å sikre at *“mulighetsgapet”* ikke øker bør være en viktig ambisjon for det norske samfunnet. Intervjurunden har vist at flere arbeidsinnvandrere sitter på ressurser som de ikke får brukt og som kan komme både etnisk norske og egne landsmenn til nytte, som språk- og fagkompetanse og et sterkt sosialt engasjement for andre, for eksempel for polske landsmenn som sitter i norske fengsler. *Enkelte av arbeidsinnvandrerne har i intervjusammenheng signalisert et sterkt ønske om selv å bli tatt i bruk, å bli spurt om å bidra inn i det norske samfunnet.* Dette bør bringes inn i den videre ressursdiskusjonen.

---

<sup>48</sup> <http://www.tankesmienagenda.no/innlegg/drommen-som-brast/> lastet ned juni 2016

#### 4.8.5 Anbefalinger

På bakgrunn av denne studien og diskusjonen ovenfor, har vi følgende anbefaling til fylkeskommuner, kommuner og nasjonalt nivå:

- Tilrettelegge kommunale nettsider, eventuelt en egen meny for arbeidsinnvandrere, som fanger opp de ni informasjonsbehovene som er identifisert i denne studien, med andre ord så vel relevant offentlig som relevant lokal informasjon.
- Tilrettelegge fylkeskommunale nettsider som tydeliggjør relevant informasjon og relevante tjenester for arbeidsinnvandrerne og deres familier (som skole, tannhelse, voksenopplæring, regional informasjon)
- Ta i bruk Hordalandsmodellen i kommuner og fylkeskommuner slik at en sikrer flerkulturell kompetanse i det offentlige hjelpeapparatet.
- Stille krav om obligatorisk norsk- og samfunnsfagkompetanse - gjennomføre språkstimulerende tiltak gjerne i form av lønnsreduksjon eller utsatt ansettelse i fast stilling før språkravene er tilfredsstillt. Sikre tilsvarende opplæring for polske ungdommer som kommer til Norge like før overgang til videregående skole.
- Stimulere til gode ordninger for samarbeid – horisontalt mellom privat, offentlig og frivillig sektor - vertikalt på tvers av forvaltningsnivå.
- Viktig å forstå at arbeidsplassen trolig er den viktigste integreringsarenaen for arbeidsinnvandrere. Et tettere samarbeid mellom kommuner, private og andre offentlige arbeidsgivere må derfor på plass.
- Sette krav om at KS-prosjektet KommIT som har ansvar for digitaliseringen av tjenester i kommunal sektor, også får et ansvar for å legge digitaliserte tjenester til rette for arbeidsinnvandrere så vel som for andre innvandrergupper.

## 5 Arbeidsinnvandring er viktig, men er politikken god nok?

I kapittel 1 presenterte vi hovedtrekkene i rapporten og dermed de viktigste funn og resultater og i de påfølgende kapitler har vi gått i mer detalj om dette. Dette siste kapitlet løfter blikket og drøfter noen aktuelle utfordringer i lys av rapportens analyser. Vi vil starte med å peke på at det kan være nærliggende å se på arbeidsinnvandringen som noe midlertidig, det vil si som arbeidskraft med høy grad av fleksibilitet. Den er i tillegg sterkt preget av at mange kommer fra Øst-Europa. I et slikt perspektiv blir arbeidsinnvandrerne primært mennesker som har kommet hit for å jobbe, og de utgjør en mobil arbeidskraftressurs i et europeisk arbeidsmarked. Man forutsetter da at dette er arbeidskraft som kommer til landet ved behov, og som reiser når deres arbeidskraft ikke lenger er etterspurt.

På mange måter er politikken og virkemidlene som er innrettet mot arbeidsinnvandrere preget av å være rettet mot at de primært er tilbydere i et arbeidsmarked. De skal relativt raskt og greit kunne komme inn i landet og begynne å jobbe. Samtidig kommer arbeidsinnvandring til Norge i all hovedsak fra landene som inngår i EØS-avtalen. Disse innvandrerne er omfattet av et lovverk som ikke bare gjelder deres tilgang til riket, men også hvilke rettigheter de har som innbyggere i Norge. Det betyr at de, om de ellers oppfyller kravene i utlendingsloven, har rett til varig opphold i landet etter fem års lovlig opphold i riket.<sup>49</sup> Dette er ikke en rett som utelukkende gjelder arbeidsinnvandrerne selv, men også familiemedlemmer. I særlige tilfeller kan man også få varig oppholdsrett etter kortere tid enn fem år.

Innvandrerens rettigheter er således klare. Lovverket gir tydelige signaler om at arbeidsinnvandring handler om mer enn det midlertidige. Når det er sagt, må det også understrekes at migrasjon som fenomen ofte, om enn i større eller mindre grad, vil kjennetegnes av midlertidighet. En klassisk læresetning innen migrasjonsforskningen er at enhver migrasjonsstrøm følges av en motstrøm. De som flytter kan både flytte tilbake til der de kom i fra, eller videre til nye steder. Deler av den arbeidskraftmobiliteten vi har vært vitne til innen EØS-området har en klar midlertidighet gjennom at de kommer til landet for kortsiktige oppdrag. Disse utgjør en mindre gruppe enn arbeidsinnvandrere og deres familier som kommer med planer om mer langsiktig opphold. Dette gjelder både for Vestlandet og for landet som helhet.

Til tross for dette elementet av midlertidighet, kan man også se at migrasjonen gir mer varige og stabile mønstre. Denne stabiliteten blir tydelig når vi studerer hvordan arbeidsinnvandringen påvirker bosetting og næringsliv. Mange blir værende i flere år,

---

<sup>49</sup> Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Kapittel 13. Særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen). [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL\\_14#KAPITTEL\\_14](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/KAPITTEL_14#KAPITTEL_14) Lastet ned 16.11.2016.

kanskje for resten av livet. Dette så vi også blant pakistanere, tyrkere og marokkanere som kom på 70-tallet. Historien synes å gjenta seg. Arbeidsinnvandrere fra EØS-land har bosatt seg sammen med sine familier i små og større kommuner, selv om dette gjerne ikke har vært tanken fra først av. Mannen i familien kom gjerne først. Partner og barn kom en tid deretter da mannen hadde etablert seg som arbeidstaker med jobberfaring, et husvære og en inntekt som det gikk an å leve av. Selv om mange i utgangspunktet hadde tenkt å returnere, har et vesentlig antall slått seg til i landet. Noen fortsetter også å bo og jobbe her selv om de ikke får familien med seg. I stedet satser de på en pendlertilværelse der de kombinerer lange og / eller intensive arbeidsøkter i Norge med hjemreiser til familie i hjemlandet. Forståelsesfulle arbeidsgivere som har behov for denne arbeidskraften er fleksible. Noen av dem vi har møtt i denne studien åpner sågar for at ungdommene til disse arbeidsinnvandrerne kan få sommerjobb i samme firma som faren når de er gamle nok. Gjennom denne gesten sikrer de seg en stabil arbeidskraft og sin egen overlevelsessevne på sikt.

I vår studie av arbeidsinnvandring på Vestlandet har vi primært sett på innvandringen fra de landene som er de store eksportørene av arbeidsinnvandrere til denne landsdelen. Over halvparten av disse har bodd i landet i fem år eller mer, det vil si at de har rett til varig opphold.<sup>50</sup> Botiden er lengst for de som kommer fra nordiske land og kortest for de som kommer fra østeuropeiske land. Et klart flertall av begge grupper har kommet til landet i etterkant av at det ble åpnet for en mer liberal innvandringspolitikk innen EØS-området.

Dette viser at det er en feilslutning å se på arbeidsinnvandring som et fenomen preget av midlertidighet. En annen feil er å knytte den arbeidsrelaterte innvandringen bare til østeuropeiske innvandrere, og da i særdeleshet til østeuropeiske innvandrere som fyller opp lavstatusyrker. Selv om slike trekk utgjør en viktig del av bildet, er bildet samtidig mer sammensatt enn dette. Østeuropeere er også representerte i flere yrker som krever formelle kvalifikasjoner, også på høyere nivå. Samtidig er innvandringen fra Norden og andre vesteuropeiske land betydelig. I vårt materiale, det vil si innvandring fra EØS-land til kommuner i Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, utgjorde vesteuropeerne 36 prosent og dermed østeuropeerne 64 prosent.

Innvandrerne fra EØS-området representerer således en sammensatt gruppe, noe som også tilsier at de representerer ulike behov. Lovverket sikrer viktige rettigheter. Samtidig er det klare utfordringer ved dagens politikk overfor denne gruppen. Man sitter igjen med et inntrykk av at man har en politikk som i liten grad er utformet med tanke på at folk blir værende, at mange av dem da gjerne kommer i situasjoner der de må skifte arbeidsgiver og bransje, at deres barn skal vokse opp her og så videre. Som europeere fra EU/EØS-området er de forutsatt å skulle kunne greie seg selv i det nye landet ved egne krefter og egne kunnskaper. Det gis ikke opplæring i norsk språk og samfunn på samme måte som man gir flyktninger. Man får ikke en bolig og penger til å bo. Det meste av det man trenger av materielle goder og kunnskap forutsettes arbeidsinnvandrerne å få i egenskap av å være sysselsatt.

---

<sup>50</sup> Se: Innvandrere, etter botid, statistikkvariabel, tid, landbakgrunn og region. Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsinnvandrerne er mer enn arbeidstakere som er blitt importert for å møte etterspørsel etter arbeidskraft. Samtidig kan det synes som myndighetene mangler en bevisst politikk for å håndtere arbeidsinnvandring som noe annet enn midlertidige og mobile ressurser. Arbeidsinnvandrerne representerer kompetanse på en lang rekke områder. Realiteten er at vesentlige deler av arbeidsinnvandrerbefolkningen utgjør en langsiktig ressurs for næringsliv og bosetting i landsdelen. Innslaget av arbeidsinnvandrere er særlig sterkt i en del industrinæringer, i bygg og anlegg, hotell og restaurant og landbruk. Selv om innslaget i andre bransjer er relativt mindre, kan innvandrerne både tallmessig og kompetansemessig være viktige også her. Mange av næringene med mye arbeidsinnvandrere sysselsatt er sentrale bransjer både nå og trolig også fremover. Folk fra EØS-landene utgjør en ikke uvesentlig del av befolkningen i mange vestlandskommuner. Arbeidsinnvandrerfamilier representerer et potensielt bidrag til en langsiktig bosetting, tilpasset distrikter og kommuner truet av befolkningsnedgang. Imøtekommer politikken på nasjonalt og lokalt nivå slike perspektiver på gruppens fremtid som samfunnsborgere?

Enkelte kommuner har tatt tak i disse problemstillingene. De legger til rette for at arbeidsinnvandrerne skal leve godt i og med lokalsamfunnet, blant annet gjennom tilbud om bolig og kurs i norsk. Lignende initiativ kan vi også finne på fylkeskommunalt nivå, for eksempel rettet mot arbeidsinnvandrerungdommer som skal begynne i videregående skole og i voksenopplæringsammenheng.

De fleste kommuner gjør imidlertid ikke særlig mye for å møte særskilte behov som medlemmer av en arbeidsinnvandrerfamilie måtte ha. Alle kommuner og representanter for tjenestene i kommunene tilstreber riktignok å ta imot disse menneskene tilsvarende godt som andre tjenestebrukere, på skoler, i barnehager, hos fastleger med mere. Med noen hederlige unntak, som f.eks. i barnehager, på helsestasjoner og i tannhelsetjenesten, gis det for mange av tjenesteområdene begrenset med tilrettelagt informasjon rettet mot denne gruppen, eller om det skulle være påkrevd, tilpasninger til særskilte behov som representanter for gruppen måtte ha. Den økende digitaliseringen av offentlige tjenester, representerer for mange en ekstra utfordring. Disse familiene er forutsatt å greie seg selv, noe de da også i stor grad gjør - på det praktiske plan – men gjerne med hjelp fra andre. I hvilken grad de også er godt integrert i betydning av aktiv deltakelse på samfunnsarenaer utenfor arbeidsplassen, synes imidlertid å variere. Mens kommunene gjør lite, finner vi flere arbeidsgivere som strekker seg langt for å hjelpe utenlandske arbeidere med å etablere seg. I vårt materiale er det blant annet eksempler på arbeidsgivere som bistår i boligjakt, formidler aktuell informasjon, eller tilbyr velferdsgoder som bibliotek.

Vår oppfatning er at det å se arbeidsinnvandrerne som primært en ressurs som tilbys og etterspørres i et arbeidsmarked, neppe kan være tilfredsstillende i et innvandrings- og integreringsperspektiv. De relativt lite målgrupperettede strategier som mange av kommunene legger til grunn i sine møter med arbeidsinnvandrerne er ikke tilstrekkelige. Det skal mer til for at lokalsamfunn på Vestlandet utvikler og høster av hele det potensial som arbeidsinnvandrerfamiliene representerer. For at de skal kunne praktisere medborgerskap på linje med befolkningen for øvrig må de ha tilgang til informasjon og være inkludert i bred forstand.

Data og analyser i denne rapporten gir grunnlag for å anta at det kan være mye å vinne på å utvikle politikken på området, både på lokalt og nasjonalt nivå. Det handler først og fremst om kommunikasjon og kompetanse. Kommunikasjon til arbeidsinnvandrere kan skje ved at man henvender seg til dem med sikte på å skape relasjoner og nettverk og å formidle kunnskaper. Utvikling av kompetanse handler til dels om krav om formalisert opplæring, f.eks. når det gjelder språkopplæring. Det handler også om den informasjon om tjenester og samfunnssystem som delvis kan finnes i skriftlig format, gjerne digitalt, og som kan være vanskelig å gjøre seg nytte av hvis dataferdighetene er for dårlige og de offentlige selvbetjeningsløsningene øker i raskt tempo. Men mye skapes også i møter mellom tjenesteyter og -mottaker. Kompetanse dreier seg nemlig også om gjensidig kulturforståelse som utvikles ved at mennesker møtes, enten det er et møte mellom en offentlig tjenestetilbyder og en bruker, eller det er i naboskap eller fritidssammenheng.

Men samtidig som arbeidsinnvandrerne tilfører det norske samfunnet viktig kompetanse og bidrar til å dekke mangel på arbeidskraft i flere sektorer, ser vi at arbeidsinnvandringen også har et bakteppe. Her finner vi mangelfull språkkompetanse hos en hel del, manglende deltagelse i fritidsaktiviteter, problemer med rekruttering av norske arbeidstagere dersom arbeidsinnvandrere er i flertall på arbeidsplassen, og håndverksfag som ikke lenger er attraktive for etnisk norske ungdommer. En konsekvens av arbeidsinnvandringen er dessuten at den i flere tilfeller har resultert i et sterkt press på lønns- og arbeidsvilkår, spesielt i enkelte bransjer. Ifølge Fafo ligger polakkers lønnsnivå i byggebransjen betydelig lavere enn det som er vanlig i bransjen, spesielt blant de som har en løs tilknytning til arbeidsplassen.<sup>51</sup> Den nye ordningen med tidlig arbeidsstart, som innebærer at arbeidstakeren kan begynne å arbeide før tillatelse foreligger, kan bidra til å forsterke disse trekkene. Det samme kan skje dersom presset på norsk økonomi øker. Særlig i storbyene har vi sett en todeling: et A-lag med attraktive, høykompetente arbeidsinnvandrere der arbeidsgiverne finansierer kurs som introduserer både dem og familiene deres for norsk kultur, sosiale settinger, og norske forhold, mens de som er mindre ettertraktede får ikke den samme informasjonen.

Det er en annen side av dette bildet som også er tydelig på Vestlandet. Mens arbeidsinnvandrerne er tydelig overrepresenterte i ufaglærte yrker i storbyene, har arbeidsinnvandrerne en mer balansert kompetansemessig sammensetning i flere av de mindre regionene.

Det bør utformes en politikk som er innrettet mot langt mer enn det å formidle arbeidskraft. Denne politikktutformingen kan ikke overlates bare til sentrale myndigheter, men også regionalt og lokalt bør det tas initiativ der integrering og inkludering står sentralt. Det er i kommunene man best merker konsekvensene av politikken, både dersom den lykkes og dersom den ikke gjør det. Forutsetningene er derfor gode for at lokalmiljøene blir mer engasjert i å utvikle en politikk tilpasset lokale forhold for å møte arbeidsinnvandringen. Målet bør være å bidra til å løse langsiktige kompetanse-, næringsmessige, demografiske og befolkningsmessige utfordringer i landsdelen. Politikk og tiltak må innrettes deretter. I stedet for å lære opp og sende ut igjen arbeidstakere i takt

---

<sup>51</sup> Se Fafo-rapportene Polonia (2007 og 2010)

med at konjunkturer og arbeidsmarkeder svinger, er det mulig å utvikle tiltak og tjenester som adresserer arbeidsinnvandring på bred front. Det vil kunne være effektivt sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv og klokt fra et demokratisk perspektiv





## 6 Litteratur

- Aasbrenn, K. (1989). Uttynningsamfunnet. Det demografisk uttynnede – men ikke avfolkede – utkantsamfunn. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 30(5/6), 509-519
- Amdam, J. og Amdam, R (2000): Kommunikativ planlegging – regional planlegging som reiskap for organisasjon og samfunnsutvikling. Oslo: Det norske samlaget.
- Amdam, R. (2005): *Planlegging som handling*. Oslo: Det norske samlaget.
- Berg, B. og Svendsen, S. (2012) Fra flyktning til floraværing? : Evaluering av flyktning- og innvandrerearbeidet i Flora kommune. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning
- BLD (2016). Regjeringens handlingsplan for universell utforming 2015-2019. <https://www.regjeringen.no/contentassets/48ed7783842b410881a7da36ab530c72/no/pdfs/regjeringens-handlingsplan-uu.pdf>
- Bodvarsson, Ö. B., Simpson, N. B. og Sapber, C. (2015). Migration Theory. I: Chriswick, B. R. og Miller, P. W. (Red.). *Economics of International Migration. Volume IA*, 3–52. Amsterdam: Elsevier.
- Bratsberg, B., Røed, K. og Raaum, O. (2011). Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge. Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, rapport 1/2011
- Bratsberg, B. (2015): *Arbeidsinnvandringen til Norge: Omfang og drivkrefter siste 20 år. Foredrag på Avslutningskonferanse for prosjektet Kunnskapsutvikling om arbeidsinnvandring*. [http://fafo.no/~fafo/images/pub/lysark/150521bernt\\_bratsberg.pdf](http://fafo.no/~fafo/images/pub/lysark/150521bernt_bratsberg.pdf). Nedlastet 21. Juni 2016.
- Bratsberg, B., Dølvik, J. E. og Raaum, O. (2015): Open borders, economic shocks and work migration. Revidert versjon av paper for conference, *Migration: Global Development, New Frontiers, NORFACE, 2013*
- Bugge, M. M., Solberg, E., Fridholm, T. og Sivertsen, G.: *Kunnskap i system. En kartlegging av kunnskapsfunksjonen på det arbeids- og velferdspolitiske området i Sverige, Danmark og Canada*. Oslo: Rapport 47/2013 Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Butler, J. (1990). *Gender trouble: Feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge.
- Båtevik, F. O. (2013). Population and settlements – long-term trends and current changes. I: Rusten, G., Pothoff, K. og L. Sangolt (Red.). *Norway: nature, industry and society*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Båtevik, F.O, Grimsrud, G.M og Netteland, G. (2014). *Nye innbyggjarar, nye utfordringar? Vestlandskommunane i møte med arbeidsinnvandrarane*. Volda: Møreforsking Rapport nr. 59/2014

- Båtevik, F.O, Yttredal, E.R. og Hanche-Olsen, M. (2013). *Kompetanse for ei kunnskapsintensiv framtid. Kva gjer marine og maritime arbeidsplassar i Møre og Romsdal attraktive for høgt utdanna arbeidskraft?* Volda: Møreforskning.
- Castles, S. de Haas, H. og Miller, M. J. (2014). *The age of migration – international population movements in the modern world*. Fifth edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, E. (2007) Inclusiveness as a parameter in design of online interaction with public authorities. I Kanstrup, Nyvang & Sorensen (Red.): *Perspectives on e-governance*. eBook and BOD, Aalborg: Aalborg University Press.
- Dix, A., Finlay, J., Abowd, J.D. og Beale, R. (2004) *Human-Computer Interaction*, Pearson Education, London.
- Eldring, L og Friberg, J. H. (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. *Søkelys på arbeidslivet*, 30 (1-2): 22–39.
- Engbersen, G. og Snel, E. (2013): Liquid migration: dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows. I Glorius, B., Grabowska-Lusinka og Rindoks, A. (Red.): *Mobility in Transition, : Migration Patterns after EU-Enlargement* (s. 21-40). Amsterdam: Amsterdam University
- Engen, T.O. (1985): *Migrasjonspedagogikk*. Oslo: Gyldendal.
- FAD (2006). St.meld. nr. 17 (2007–2008) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Oslo: Det kongelige fornyings- og administrasjonsdepartement. Lastet ned juni 2016: <https://www.regjeringen.no/contentassets/25977d684a26494ead8da4106fdd267f/nn-no/pdfs/stm200620070017000dddpdfs.pdf>
- FAD (2012) *På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram*. Oslo: Lastet ned juni 2016: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pa-nett-med-innbyggerne/id698435/>
- Favell, A. (2008): The new face of East West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), 701-16.
- Fekjær, S. B. (2011). Registerdata i praksis – ikke bare å trykke på “play”. I: Fangen, K og Sellerberg, A-M (Red.). *Mange ulike metoder*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Foss, P.K. (2016) Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester. Dokument 3:6 (2015–2016).
- Fossland, T. og Aure, M. (2011): Når høyere utdanning ikke er nok: Integrasjon av høyt utdannede innbyggere på arbeidsmarkedet. *Sosiologisk tidsskrift* (19), 131 - 152
- Freeman, G. (1986): ‘Migration and the political economy of the welfare state’, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, no. 1, pp. 51–63, sitert i Brochmann, G. og Haglund, A.: Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem, i *Nordic Journal of Migration Research*, 1(1) 2011.

- Friberg, J.H. og Eldring, L. (2011): *Polonia i Oslo 2010: Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Oslo: FAFO-rapport 2011:27
- Friberg, J.H. (2012) The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession Polish migrant workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 38(10), 1589-1605(17)
- Friberg, J.H., Dølvik, J.E. og Eldring, L. (2013): “Arbeidsmigrasjon fra Øst- og Sentral Europa”, Temanotat, Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM, Forskningsrådet
- Friberg, J.H., Tronstad, K.R. og Dølvik, J.E. (2012): Central and Eastern European labour migration to Norway. Trends, conditions and challenges. I: *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment, Recent Experiences from OECD countries and the European Union*. OECD.
- Friberg, J.H. (2016): “Arbeidsmigrasjon. Hva vet vi om konsekvensene for norsk arbeidsliv, samfunn og økonomi”, FAFO-rapport 2016:02
- Giskeødegård, M. (2015). *Muligheter og utfordringer ved en multikulturell arbeidsstokk på Ulstein verft*. Volda: Møreforskning.
- Gjerstad, B., Johannessen, Ø.L., Nødland, S.I., Skeie, G. og Vedøy, G. (2012): *Regional integreringspolitikk og praksis. Kunnskapsstatus og utviklingsmuligheter. Rogaland som case* Stavanger: SIK-rapport 2012:2
- Gjerstad, B. Johannessen, Ø. L., Nødland, S. I., Skeie, G. og G. Vedøy (2015): “Policies in municipal public services and migration to Norway”, article, *Politeja*, 8 (31/2), pp 159 – 184/2015
- Grimsrud, G.M. og Båtevik, F.O. (2016). Velkommen til bygda? Tilflyttingsarbeidets tvetydighet. I: Haugen, M. S., Storstad, O. og Villa, M. (red). *Lokalsamfunn i fremtiden*. Under publisering.
- Gundersen, F. og Juvkam, D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Guribye, E. (2016). Two waves, two contexts: On the changing conditions for social networking among Polish migrants in Norway. Forthcoming in: Slany, K., Guribye, E., Pustulka, P. og M. Ślusarczyk (Red.). *Transnational family lives: 'Doing family' between Poland and Norway*. Peter Lang Publishing.
- Guribye, E., Pustulka, P., Ślusarczyk, M. (2016). In and out of the diaspora: Polish migrant organizations in Norway. Forthcoming in: Slany, K., Guribye, E., Pustulka, P. og M. Ślusarczyk (Red.). *Transnational family lives: 'Doing family' between Poland and Norway*. Peter Lang Publishing.
- Guthu, L. og Holm, S. (2010). Innvandrere på nett. En analyse av innvandreres digitale kompetanse. Oslo, Vox. Lastet ned juni 2016:  
[http://www.vox.no/contentassets/eab2d86f40aa4f118e3b8d6b59565208/innvandrerer\\_pa\\_net2.pdf](http://www.vox.no/contentassets/eab2d86f40aa4f118e3b8d6b59565208/innvandrerer_pa_net2.pdf)
- Habermas, J. (1987): *Lifeworld and system: A Critique of Functionalist Reason. The Theory of Communicative Action* Volume 2, Polity Press, Cambridge

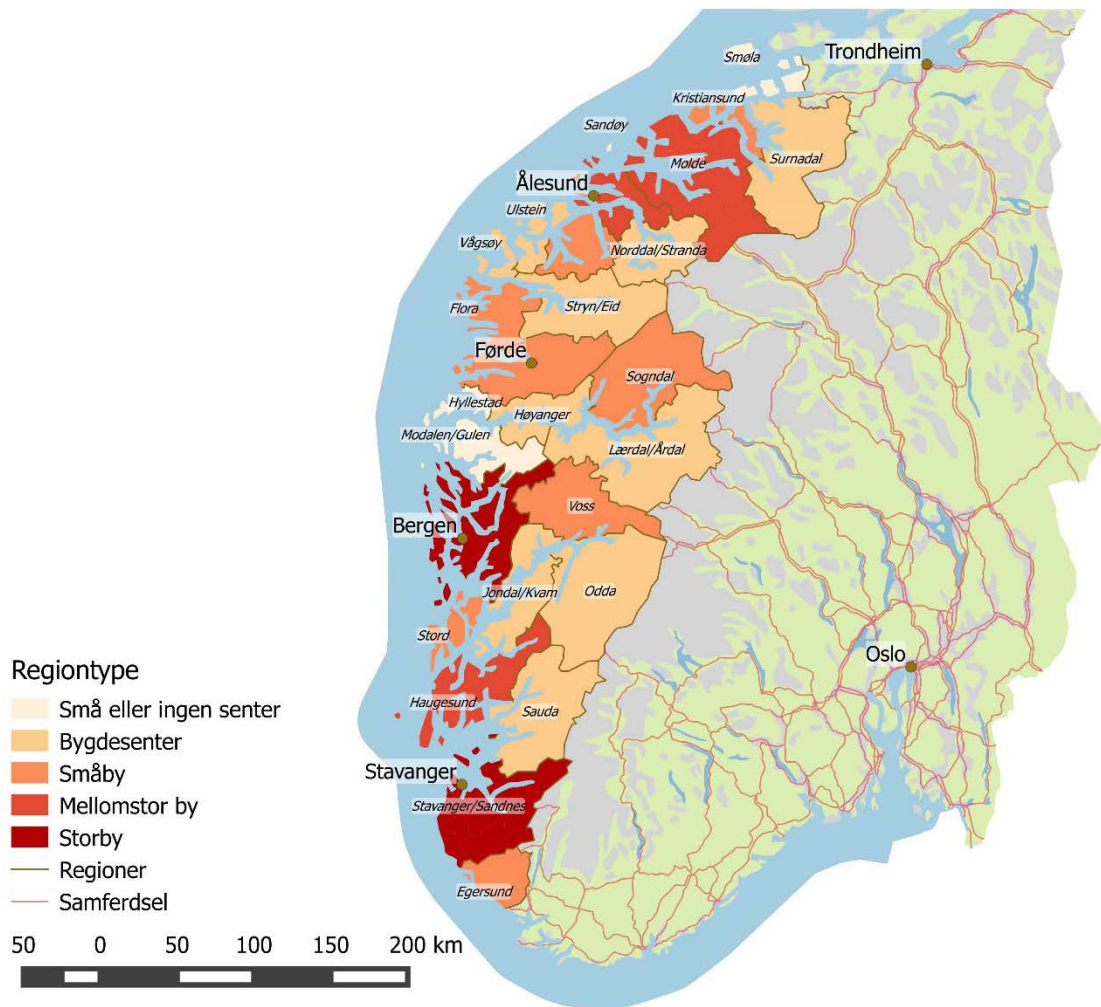
- Hanche Olsen, M., Båtevik, F. O., Olsen, G.M. og Ytterdal, E.R. (2011a): *Dei nye hendene: familieinnvandrere i helse- og omsorgssektoren*, Volda: Møreforskning.
- Hanche Olsen, M., Båtevik, F. O., Olsen, G.M. og Ytterdal, E.R. (2011b): *Dei nye hendene – Offentlig sektor i møte med arbeidsinnvandrere*. Volda: Møreforskning.
- Hansen, J. C og Selstad, T (1999). *Regional omstilling: strukturbestemt eller styrbar?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Healey, P. (2006) Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies* Vol. 14, No. 3.
- Hoem, A. (1978): *Sosialisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johannessen, Ø.L. Odden, G., Steinnes, A. og O. Ryndyk (2013) *Afghans and Early Childhood Education. A Pilot Study*. Stavanger: SIK-rapport 2013:2.
- Kosakowska-Berezecka, N., Żadkowska, M., Gjerstad, B., Świdrak, Kwiatkowska, A., Odden, G., Ryndyk, O., Kryś, K., & Vedøy, G. (Accepted). Changing country, changing gender roles—migration and transformation of gender roles within the family—a case of Polish migrants in Norway. I M. R. T. de Guzman, J. Brown, and C. P. Edwards (Red.), *Parenting from afar: The reconfiguration of family across distance*. New York: Oxford University Press
- Lauritsen, K. og Berg, B. (2014): *Med kurs for tverrkulturell kompetanse. Hordalandsmodellen*. Hordaland Fylkeskommune.
- Lovdata (2013a). *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)*. Lastet ned juni 2016: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-60>
- Lovdata (2013b). *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)*. Lastet ned juni 2016: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2013-06-21-61>
- Meld. St. 17 (2012–2013): *Byggje – bu – leve. Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*.
- Motzfeldt, Sissel C. og Viggen, M. (2007). *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergrupper*. Oslo, Statskonsult, rapport 2007:01. Lastet ned juni 2016: [https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou\\_i/utlendingsforvaltningen/effektiv-og-maalrettet-informasjon-kommnikasjon-med-innvandrergrpper.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/utlendingsforvaltningen/effektiv-og-maalrettet-informasjon-kommnikasjon-med-innvandrergrpper.pdf)
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2015): *Kommunestrategi for Møre og Romsdal fylkeskommune*. Møre og Romsdal fylkeskommune.
- Netteland, G. og Dralega, C.A. (2012). *Mot eit multikulturelt Sogn og Fjordane*. Vestlandsforskningsrapport nr. 13/2012. Lastet ned juni 2016: <http://www.vestforsk.no/filearchive/vf-rapport-13-2012-multikulturelt-sogn-og-fjordane.pdf>
- Nielsen, J. (1993). *Usability Engineering*. London: Morgan Kaufmann.

- NOU (2010:7): *Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Oslo. Departementenes Servicesenter.
- NOU (2011:4): *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- NOU (2011:7): *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- NOU (2013:14): *Kulturutredningen 2014*. Oslo: Departementenes Servicesenter.
- Nødland, S.I. og Vassenden, A. (2011): *Inkludering i idrettslag*. Stavanger: IRIS-rapport 066/2011
- Odden, G. (2016), "They believe dirty kids mean happy kids". Polish female migrants on being a mother in Norway. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica* (accepted)
- Otterstad, A. M. (Red.) (2008). *Profesjonsutøvelse og kulturelt mangfold – fra utsikt til innsikt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Putman, R. (2015). *Our Kids- the American dream in crises*. New York: Simon & Schuster.
- Ryndyk, O. (2016) Re-thinking Fatherhood and Manhood among Polish Migrant Fathers in Norway, *Miscellanea Anthropologica et Sociologica* (accepted)
- Ryndyk O. og Johannessen, Ø. L. (2015): *Review of research literature on parenting styles and childrearing practices among Poles: Historical and Contemporary Perspectives*. Stavanger: SIK-rapport 2014:2.
- Sandnes, T. og Henriksen, K. (2014). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Skog, O-J. (2004). *Å forklare sosiale fenomen. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal.
- Stambøl, L. S (2013). *Bosettings- og flyttemønster blant innvandrere og deres norskfødte barn*. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2011). *Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08)*. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- St.meld. nr 18 (2007-2008: *Arbeidsinnvandring*.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-18-2007-2008-/id507744/>
- Strauss, A. L.; Corbin, J. M. (1990) *Basics of Qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Newsbury Park, California: Sage.
- Streinkellner. A. (2012). Norges innvandrere – både høyt og lavt utdannet. *Samfunnspeilet 2012* (5), 27–32.
- Søholdt, S., Aasland, A., Onsager, K. og Vestby G.M. (2012). *Derfor blir vi her – innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo, NIBR. <https://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2013/03/nibr-rapport-2012-5.pdf>

- Sørli, K (2010). Bosetting, flytting og regional utvikling, I Frønes, I og Kjølørød (Red.), *Det norske samfunn*. Oslo: Gyldendal, s. 457-478
- Thorshaug, K., Valenta, M., Berg, B. (2009): *Arbeidsinnvandring: Konsekvenser for det kommunale apparatet*. IMDi-rapport 1:2009, Oslo.
- Thorsdalen, B. (2016). *En demografisk beskrivelse av arbeidsinnvandrere fra EU/EØS og deres familier*. Oslo, SSB. Rapport 2016/03. Lastet ned juni 2016: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/253560?ts=152b138ba58>
- Utdanningsdirektoratet & NAFO (2009): *Veiledningshefte: språkkompetanse i grunnleggende norsk*, Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Yin, R. K. (1994) *Case Study Research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Żadkowska M., Kosakowska-Berezecka N., Ryndyk, O. (2016, manuscript after 1st review). Two worlds of fatherhood - the comparison of Polish fathers in Poland and in Norway. I: K. Slany, E. Guribye, P. Pustułka, M. Ślusarczyk (Red): *Migration - Ethnicity - Nation: Studies in Culture, Society and Politics*. Peter Lang International Publishing House.
- Zander, P., Georgsen, M. and Nyvang, T. (2011) *Scandinavian Participatory Design – Beyond Design, Beyond Scandinavia*, Paper, Aalborg: Aalborg University,
- Øia, T. (Red) (2005): *Innvandrerungdom - integrasjon og marginalisering*. NOVA Rapport 2005:20 Oslo: NOVA
- Østby, L 2013. Innvandrernes regionale fordeling. Hvor i landet betyr EU-innvandringen mest? *Samfunnspeilet*, 5/2013, 20-26. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/ssp/attachment/157015?ts=143715dfa88>
- Østby, L 2016. Innvandrernes demografi. Stadig mest innvandring fra Polen. *Samfunnspeilet*. 1/2016. <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/stadig-mest-innvandring-fra-polen>

# Vedlegg

## Vedlegg 1. Figur- og tabellvedlegg



Figur 6.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner på Vestlandet etter regiontype.<sup>52</sup> Kilde: Kartverket. Kart utarbeidet av Kjersti Straume, Møreforskning.

<sup>52</sup> Regioninndeling bygger på Gundersen og Juvkam (2013), men tilpasset kjennetegn ved datamaterialet (jf. kapittel 2.1)

Tabell 6.1. Innvandrernes andel av befolkningen i regionene på Vestlandet, fordelt etter opprinnelsesland. Prosent av samlet befolkning. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Type region	Folketall region 2013	Norden	Utvalgte land Øst-Europa	Utvalgte land Vest-Europa	Europa ellers	Resten av verden	Alle land	Utvalgte avsenderland samlet
Norddal/Stranda	Bygdesenter	6.349	1,0	6,9	1,6	0,7	1,3	11,5	9,5
Sandøy	Små eller ingen senter	1.291	0,7	6,0	2,6	1,4	1,6	12,2	9,2
Hyllestad	Små eller ingen senter	1.428	0,8	6,3	1,7	0,4	0,6	9,7	8,8
Ulstein	Bygdesenter	27.795	0,6	5,9	0,8	0,9	3,0	11,2	7,3
Stavanger/Sandnes	Storby	322.601	1,2	3,6	2,0	1,9	5,5	14,2	6,8
Ålesund	Mellomstore by	85.265	0,9	3,9	1,0	1,2	2,8	9,8	5,7
Stryn/Eid	Bygdesenter	19.939	0,8	3,7	1,2	0,6	2,3	8,6	5,7
Vågsøy	Bygdesenter	8.908	1,1	3,1	1,3	0,8	2,0	8,4	5,6
Haugesund	Mellomstore by	106.487	0,9	3,6	1,0	1,2	3,1	9,7	5,4
Smøla	Små eller ingen senter	5.750	0,6	2,9	1,8	0,7	1,9	8,0	5,4
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	12.142	0,9	3,5	1,0	0,6	1,5	7,5	5,4
Sauda	Bygdesenter	11.416	0,7	2,7	1,8	0,8	2,9	9,0	5,3
Bergen	Storby	400.176	0,8	3,1	1,2	1,2	4,5	10,8	5,1
Flora	Småby	15.642	0,4	2,8	1,7	1,0	4,6	10,6	5,0
Høyanger	Bygdesenter	5.559	1,0	2,1	1,8	0,7	3,1	8,7	4,9
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen senter	5.795	0,3	2,8	1,5	0,5	1,1	6,2	4,7
Molde	Mellomstore by	63.974	0,6	2,8	1,2	0,8	2,5	7,9	4,7
Kristiansund	Småby	32.898	0,7	2,7	1,3	1,0	3,2	8,8	4,6
Odda	Bygdesenter	11.343	0,7	2,6	1,1	0,8	2,9	8,2	4,5
Stord	Småby	35.515	0,8	2,5	1,0	0,8	3,0	8,1	4,3
Eigersund	Småby	21.095	0,8	2,3	1,0	0,9	3,3	8,3	4,1
Førde	Småby	27.162	0,7	2,3	1,0	0,7	2,6	7,3	4,0
Jondal	Bygdesenter	22.935	0,6	2,3	1,0	1,2	2,3	7,4	3,9
Sogndal	Småby	14.773	0,8	2,3	0,7	0,6	2,3	6,6	3,7
Voss	Småby	16.078	0,6	1,6	0,8	0,8	2,2	6,1	3,1
Ørsta/Volda	Småby	19.283	0,6	1,5	0,7	0,9	3,1	6,7	2,8
Surnadal	Bygdesenter	16.799	0,3	1,0	0,5	0,7	2,4	4,9	1,8



Tabell 6.2. Kvinner per 100 menn blant innvandrere fra utvalgte europeiske avsenderland. Regioner på Vestlandet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Type region	Folketall region 2013	Norden	Utvalgte land Øst-Europa	Utvalgte land Vest-Europa	Europa ellers	Resten av verden	Utvalgte avsenderland samlet
Odda	Bygdesenter	11343	136,4	82,9	88,4	114,0	149,6	91,0
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen senter	5795	100,0	89,4	81,6	141,7	306,7	87,5
Sauda	Bygdesenter	11416	118,4	79,3	86,7	79,6	124,0	86,5
Høyanger	Bygdesenter	5559	120,8	80,3	75,4	105,6	158,2	85,0
Voss	Småby	16078	112,5	68,4	74,0	100,0	114,7	77,5
Norddal/Stranda	Bygdesenter	6349	128,6	75,9	58,7	126,3	147,1	77,1
Sandøy	Små eller ingen senter	1291	0,0	90,0	83,3	125,0	162,5	76,1
Førde	Småby	27162	86,3	63,5	104,4	116,3	141,3	75,9
Jondal	Bygdesenter	22935	94,5	66,0	81,1	45,8	156,9	73,7
Smøla	Små eller ingen senter	5750	125,0	68,7	68,3	156,3	176,9	73,6
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	12142	116,0	59,9	90,2	130,0	126,5	72,2
Surnadal	Bygdesenter	16799	75,0	64,6	82,0	154,3	112,5	71,1
Flora	Småby	15642	52,2	55,4	94,2	112,5	120,9	66,6
Stryn/Eid	Bygdesenter	19939	98,8	56,9	70,1	86,9	125,6	64,4
Ørsta/Volda	Småby	19283	72,7	55,7	76,3	102,4	127,8	64,0
Bergen	Storby	400176	93,0	54,7	72,1	109,5	110,4	63,5
Stavanger/Sandnes	Storby	322601	73,6	62,4	59,4	104,3	106,1	63,4
Sogndal	Småby	14773	86,7	55,0	70,2	69,2	135,4	63,3
Molde	Mellomstor by	63974	77,8	50,9	84,2	137,3	145,2	61,7
Stord	Småby	35515	52,7	64,7	56,5	128,2	126,1	60,5
Kristiansund	Småby	32898	70,2	50,4	80,0	107,0	123,6	60,3
Ålesund	Mellomstor by	85265	59,6	56,4	67,3	111,5	149,2	58,7
Vågsøy	Bygdesenter	8908	54,5	46,1	91,7	133,3	201,7	56,5
Haugesund	Mellomstor by	106487	60,6	49,5	63,9	102,6	142,8	53,6
Hyllestad	Små eller ingen senter	1428	175,0	34,3	118,2	100,0	166,7	52,4
Eigersund	Småby	21095	64,7	46,2	53,3	143,8	144,6	51,2
Ulstein	Bygdesenter	27795	56,9	41,2	67,4	138,2	189,8	45,0

Tabell 6.3. Innvandrernes andel av befolkningen i bo- og arbeidsregioner på Vestlandet, fordelt etter kjønn og opprinnelsesland. Prosent av alle kvinner og alle menn. 1.1. 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Regionstype	Norden		Utvalgte land i Øst-Europa		Utvalgte land i Vest-Europa		Utvalgte avsenderland samlet		Differanse kvinner og menn i prosentpoeng
		Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	
Ulstein	Bygdesenter	0,8	0,5	8,1	3,5	1,0	0,7	9,8	4,7	5,1
Hyllestad	Små eller ingen senter	0,5	1,0	9,1	3,3	1,5	1,9	11,1	6,3	4,8
Haugesund	Mellomstor by	1,1	0,7	4,7	2,4	1,1	0,8	6,9	3,9	3,1
Vågsøy	Bygdesenter	1,5	0,8	4,2	2,0	1,3	1,2	7,0	4,1	3,0
Stavanger/Sandnes	Storby	1,4	1,1	4,3	2,8	2,5	1,5	8,2	5,4	2,8
Kristiansund	Småby	1,1	0,6	4,8	2,8	1,2	0,8	7,1	4,3	2,8
Eigersund	Småby	1,0	0,6	3,1	1,5	1,3	0,7	5,3	2,8	2,5
Norddal/Stranda	Bygdesenter	0,9	1,1	7,8	6,0	2,0	1,2	10,6	8,3	2,3
Stryn/Eid	Bygdesenter	0,8	0,8	4,6	2,8	1,3	1,0	6,8	4,6	2,2
Bergen	Storby	0,8	0,8	4,0	2,2	1,4	1,0	6,2	4,0	2,2
Ålesund	Mellomstor by	0,8	0,6	3,6	1,8	1,4	1,1	5,7	3,5	2,2
Sandøy	Små eller ingen senter	1,4	0,0	6,1	5,7	2,7	2,4	10,2	8,1	2,1
Molde	Mellomstor by	0,7	0,5	3,7	1,9	1,3	1,1	5,7	3,6	2,1
Stord	Småby	1,0	0,6	3,0	2,0	1,2	0,7	5,3	3,3	2,0
Flora	Småby	0,6	0,3	3,5	2,1	1,7	1,7	5,9	4,1	1,7
Sogndal	Småby	0,8	0,7	2,9	1,6	0,8	0,5	4,5	2,9	1,6
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	0,8	1,0	4,3	2,7	1,0	0,9	6,1	4,6	1,5
Smøla	Små eller ingen senter	0,5	0,7	3,4	2,4	2,1	1,5	6,1	4,7	1,4
Ørsta/Volda	Småby	0,7	0,5	1,9	1,1	0,8	0,6	3,3	2,2	1,2
Jondal	Bygdesenter	0,6	0,6	2,7	1,9	1,0	0,9	4,4	3,3	1,1
Førde	Småby	0,7	0,6	2,8	1,8	1,0	1,1	4,5	3,5	1,0
Voss	Småby	0,6	0,7	1,9	1,3	1,0	0,7	3,5	2,7	0,8
Sauda	Bygdesenter	0,7	0,8	3,0	2,4	2,0	1,7	5,7	4,9	0,7
Høyanger	Bygdesenter	0,9	1,1	2,4	1,9	2,0	1,6	5,2	4,5	0,7
Surnadal	Bygdesenter	0,3	0,2	1,2	0,8	0,6	0,5	2,0	1,5	0,6
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen senter	0,3	0,3	2,9	2,6	1,7	1,4	4,9	4,4	0,5
Odda	Bygdesenter	0,6	0,8	2,9	2,4	1,2	1,1	4,7	4,2	0,5

Tabell 6.4. Innvandrernes andel av befolkningen i aldersgruppene 30-39 år i regionene på Vestlandet, fordelt etter opprinnelsesland. Prosent av alle i aldersgruppen. 1.1. 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Type region	Personer 30-39 år 2013 i alt	Norden	Utvalgte land i Øst-Europa	Utvalgte land i Vest-Europa	Utvalgte land i alt
Hyllestad	Små eller ingen senter	156	1,9	27,6	4,5	34,0
Norrdal/Stranda	Bygdesenter	666	2,9	21,2	1,2	25,2
Ulstein	Bygdesenter	3.383	0,9	17,5	1,1	19,5
Sandøy	Små eller ingen senter	134	2,2	13,4	3,7	19,4
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	1.238	1,8	13,6	1,9	17,2
Vågsøy	Bygdesenter	891	3,3	10,8	1,2	15,3
Smøla	Små eller ingen senter	582	0,9	11,3	2,9	15,1
Stryn/Eid	Bygdesenter	2.215	1,3	10,3	2,1	13,6
Stavanger/Sandnes	Storby	48.796	1,8	8,3	3,4	13,5
Ålesund	Mellomstor by	11.185	1,6	9,9	1,7	13,2
Odda	Bygdesenter	1.237	0,7	9,0	2,6	12,3
Haugesund	Mellomstor by	14.413	1,2	9,7	1,4	12,3
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen senter	536	0,0	9,3	2,8	12,1
Sauda	Bygdesenter	1.304	0,9	8,1	3,0	12,0
Kristiansund	Småby	3.963	1,4	8,5	2,2	12,0
Flora	Småby	1.773	0,8	8,4	2,4	11,7
Høyanger	Bygdesenter	499	2,8	6,4	2,2	11,4
Molde	Mellomstor by	7.439	0,9	8,4	2,1	11,3
Bergen	Storby	58.026	1,3	7,8	2,1	11,2
Stord	Småby	4.385	1,5	6,9	1,6	10,0
Jondal	Bygdesenter	2.543	1,1	7,2	1,3	9,7
Eigersund	Småby	2.532	0,8	6,6	1,7	9,0
Førde	Småby	3.143	1,2	6,2	1,3	8,7
Sogndal	Småby	1.721	1,4	6,0	1,2	8,5
Voss	Småby	1.712	1,2	5,7	1,3	8,3
Ørsta/Volda	Småby	2.168	1,2	4,6	1,2	7,0
Surnadal	Bygdesenter	1.625	0,5	2,8	0,9	4,2

Tabell 6.5. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter utvalgte næringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der de aktuelle næringene betyr mest. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Jordbruk, skogbruk og fiske	Region	Bergverksdrift og utvinning	Region	Industri	Region	Elektrisitet, vann og renovasjon
Sandøy	13,5	Norrdal/Stranda	19,4	Hyllestad	31,8	Smøla	13,2
Stavanger/Sandnes	10,3	Flora	10,4	Stryn/Eid	23,0	Sandøy	9,1
Haugesund	8,6	Stavanger/Sandnes	8,8	Ulstein	22,5	Stavanger/Sandnes	6,8
Sauda	8,5	Masfjorden/Gulen	6,7	Norrdal/Stranda	21,4	Kristiansund	6,1
Ålesund	7,5	Eigersund	4,7	Masfjorden/Gulen	19,7	Førde	5,0
Jondal	6,8	Bergen	4,5	Vågsøy	18,4	Haugesund	4,8
Norrdal/Stranda	6,4	Haugesund	3,8	Smøla	18,4	Stryn/Eid	4,6

Tabell 6.6. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter utvalgte næringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der de aktuelle næringene betyr mest. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Bygge- og anleggs- virksomhet	Region	Varehandel, reparasjon av motorvogner	Region	Transport og lagring	Region	Overnattings- og serverings- virksomhet
Ulstein	21,4	Sandøy	9,7	Stavanger/Sandnes	10,1	Norddal/Stranda	32,8
Ålesund	19,5	Smøla	7,1	Norddal/Stranda	9,0	Hyllestad	28,0
Kristiansund	16,0	Lærdal/Årdal	6,4	Vågsøy	6,2	Sandøy	27,8
Bergen	15,7	Høyanger	6,4	Haugesund	6,1	Lærdal/Årdal	21,3
Stavanger/Sandnes	15,5	Hyllestad	5,7	Ålesund	5,3	Odda	20,0
Smøla	14,8	Norddal/Stranda	5,2	Eigersund	5,3	Stryn/Eid	18,7
Haugesund	14,6	Flora	5,1	Bergen	5,1	Høyanger	16,0

Tabell 6.7. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter utvalgte næringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der de aktuelle næringene betyr mest. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Informasjon og kommunikasjon	Region	Finansiering og forsikring	Region	Teknisk tenesteyting, eiendomsdrift	Region	Forretningsmessig tenesteyting
Høyanger	10,0	Smøla	54,5	Norddal/Stranda	8,3	Hyllestad	38,5
Norddal/Stranda	10,0	Eigersund	9,4	Stavanger/Sandnes	8,2	Sandøy	36,8
Sauda	6,7	Norddal/Stranda	6,3	Haugesund	6,2	Sogndal	33,1
Stavanger/Sandnes	5,0	Kristiansund	2,6	Ulstein	5,9	Ulstein	31,7
Eigersund	4,8	Stord	2,6	Bergen	5,9	Jondal	26,2
Masfjorden/Gulen	4,3	Stavanger/Sandnes	2,4	Kristiansund	4,8	Vågsøy	25,2
Haugesund	3,9	Odda	2,4	Odda	4,5	Odda	25,2

Tabell 6.8. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt etter utvalgte næringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der de aktuelle næringene betyr mest. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Off.adm, forsvar, sosial-forsikring	Region	Under-visning	Region	Helse- og sosial-tenester	Region	Personlig tenesteyting
Hyllestad	5,3	Sandøy	10,5	Norrdal/Stranda	9,1	Norrdal/Stranda	19,4
Masfjorden/Gulen	3,9	Høyanger	4,9	Masfjorden/Gulen	5,8	Sandøy	13,3
Jondal	3,8	Bergen	4,8	Lærdal/Årdal	5,7	Vågsøy	9,2
Stryn/Eid	2,5	Hyllestad	4,3	Hyllestad	5,6	Flora	7,9
Flora	2,4	Førde	4,2	Sandøy	5,5	Ulstein	7,6
Sauda	2,4	Sogndal	4,1	Smøla	5,1	Kristiansund	7,2
Stord	2,4	Stavanger/Sandnes	3,8	Høyanger	4,9	Stavanger/Sandnes	6,7

Tabell 6.9. Yrkesaktive innvandrere bosatt i ulike regioner på Vestlandet, fordelt etter utvalgte industrinæringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandring betyr mest for aktuelle næringene. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Næringsmiddel- og drikkevare-industri	Region	Trelast- og trevare-industri	Region	Petroleums- og kjemisk industri	Region	Mineralprodukt-industri
Masfjorden/Gulen	42,3	Høyanger	53,8	Ørsta/Volda	16,7	Haugesund	23,5
Stryn/Eid	40,4	Flora	33,3	Molde	7,6	Stord	23,1
Ulstein	34,5	Molde	29,5	Flora	4,9	Flora	22,2
Stord	33,9	Ålesund	24,8	Stavanger/Sandnes	4,9	Stryn/Eid	21,9
Norrdal/Stranda	27,1	Vågsøy	24,1	Haugesund	4,5	Eigersund	18,3
Smøla	23,3	Bergen	20,8	Lærdal/Årdal	4,4	Surnadal	18,2
Sauda	23,1	Stavanger/Sandnes	19,4	Smøla	2,5	Bergen	18,1

Tabell 6.10. Yrkesaktive innvandrere bosatt i ulike regioner på Vestlandet, fordelt etter utvalgte industrinæringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandring betyr mest for aktuelle næringene. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

	Metall- industri		Metallvare- industri		Data-, elektronisk og elektro- teknisk industri		Maskin- industri
Ulstein	76,9	Hyllestad	92,3	Høyanger	31,8	Lærdal/Årdal	21,3
Stord	33,3	Kristiansund	40,9	Vågsøy	20,0	Førde	16,7
Ålesund	33,3	Ulstein	27,6	Haugesund	12,6	Vågsøy	16,7
Førde	15,6	Stord	26,7	Stavanger/Sandnes	10,4	Smøla	16,7
Stavanger/Sandnes	5,8	Smøla	25,0	Ørsta/Volda	10,0	Eigersund	13,5
Bergen	5,6	Sandøy	25,0	Ålesund	9,7	Kristiansund	12,8
Molde	3,6	Norddal/Stranda	23,7	Bergen	8,5	Høyanger	12,5

Tabell 6.11. Yrkesaktive innvandrere bosatt i ulike regioner på Vestlandet, fordelt etter utvalgte industrinæringer. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandring betyr mest for aktuelle næringene. Prosent av alle i næringsgruppen. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Transportmiddel- industri eller	Region	Møbel- industri	Region	Maskin- reparasjon og -installasjon	Region	Industri elles
Smøla	37,5	Odda	66,7	Hyllestad	60,0	Sandøy	50,0
Sandøy	27,8	Flora	28,6	Molde	33,5	Masfjorden/Gulen	30,0
Hyllestad	26,6	Sogndal	25,0	Vågsøy	25,9	Vågsøy	22,9
Ulstein	26,2	Lærdal/Årdal	22,7	Norddal/Stranda	25,0	Lærdal/Årdal	21,4
Vågsøy	23,1	Voss	20,0	Ulstein	21,1	Sogndal	16,2
Stryn/Eid	18,2	Bergen	16,8	Ørsta/Volda	16,7	Haugesund	16,0
Høyanger	17,1	Eigersund	16,7	Stryn/Eid	15,4	Sauda	14,8

Tabell 6.12. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt. Utvalgte avsenderland samlet. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandringen betyr relativt mest for det aktuelle yrkesfeltet. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Ledere	Region	Akademiske yrker	Region	Høgskole- og militære yrker
Hyllestad	5,9	Hyllestad	9,5	Stavanger/Sandnes	6,3
Masfjorden/Gulen	5,6	Smøla	8,1	Norddal/Stranda	6,1
Stavanger/Sandnes	4,6	Sandøy	7,7	Lærdal/Årdal	4,9
Høyanger	4,4	Høyanger	7,6	Hyllestad	4,9
Odda	3,3	Stavanger/Sandnes	6,9	Sandøy	4,0
Lærdal/Årdal	3,1	Masfjorden/Gulen	6,5	Haugesund	3,8
Flora	2,9	Sauda	6,0	Stord	3,7
		Lærdal/Årdal	6,0		

Tabell 6.13. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandringen betyr relativt mest for det aktuelle yrkesfeltet. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Kontoryrker	Region	Salgs- og serviceyrker	Region	Bønder, fiskere mv.
Høyanger	8,3	Sandøy	8,2	Stavanger/Sandnes	10,1
Sauda	7,8	Norddal/Stranda	7,8	Ålesund	8,6
Norddal/Stranda	6,7	Stavanger/Sandnes	5,1	Haugesund	8,1
Stavanger/Sandnes	5,7	Odda	5,0	Sauda	7,3
Odda	5,6	Sauda	4,6	Norddal/Stranda	6,7
Hyllestad	5,4	Ulstein	4,4	Sandøy	6,5
Voss	4,9	Lærdal/Årdal	4,2	Lærdal/Årdal	5,6



Tabell 6.14. Yrkesaktive innvandrere bosatt på Vestlandet, fordelt på ulike yrkesfelt. Inkluderer bare de regionene som tilhører den kvartilen der innvandringen betyr relativt mest for det aktuelle yrkesfeltet. Prosent av alle på yrkesfeltet. 1.1. 2013. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Håndverkere	Region	Prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv.	Region	Renholdere, hjelpearbeidere mv.
Hyllestad	33,8	Norddal/Stranda	23,8	Stavanger/Sandnes	23,3
Ulstein	30,7	Sandøy	20,8	Sandøy	23,1
Smøla	21,6	Stryn/Eid	19,9	Ulstein	22,6
Vågsøy	20,4	Ulstein	15,8	Ålesund	21,9
Ålesund	19,9	Stavanger/Sandnes	13,9	Haugesund	21,9
Kristiansund	18,8	Masfjorden/Gulen	13,6	Bergen	20,3
Norddal/Stranda	18,3	Flora	12,4	Lærdal/Årdal	19,4

Tabell 6.15. Arbeidsinnvandrere med høyere utdanning bosatt på Vestlandet, fordelt på utdannings lengde og region. Prosent av alle med tilsvarende utdanning. 1.1. 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Region etter type senter	Universitets- og høgscolenivå kort	Region	Region etter type senter	Universitets- og høgscolenivå lang
Norddal/Stranda	Bygdesenter	12,6	Sandøy	Små eller ingen	40,0
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen	8,4	Hyllestad	Små eller ingen	36,0
Hyllestad	Små eller ingen	8,3	Norddal/Stranda	Bygdesenter	29,2
Smøla	Små eller ingen	8,1	Masfjorden/Gulen	Små eller ingen	23,0
Stavanger/Sandnes	Storby	7,1	Lærdal/Årdal	Bygdesenter	19,4
Høyanger	Bygdesenter	7,0	Ulstein	Bygdesenter	18,7
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	6,9	Smøla	Små eller ingen	18,7
Sauda	Bygdesenter	6,8	Sauda	Bygdesenter	18,4
Vågsøy	Bygdesenter	5,5	Odda	Bygdesenter	17,2
Odda	Bygdesenter	5,1	Vågsøy	Bygdesenter	14,4
Ulstein	Bygdesenter	5,0	Stavanger/Sandnes	Storby	13,0
Stryn/Eid	Bygdesenter	4,9	Stryn/Eid	Bygdesenter	12,8
Haugesund	Mellomstor by	4,9	Ålesund	Mellomstor by	12,8
Flora	Småby	4,7	Stord	Småby	11,8
Ålesund	Mellomstor by	4,7	Haugesund	Mellomstor by	11,7
Kristiansund	Småby	4,6	Høyanger	Bygdesenter	11,7
Eigersund	Småby	4,5	Kristiansund	Småby	11,3
Jondal	Bygdesenter	4,4	Flora	Småby	11,1
Bergen	Storby	4,4	Eigersund	Småby	11,1
Molde	Mellomstor by	4,4	Jondal	Bygdesenter	11,0
Stord	Småby	4,2	Førde	Småby	10,1
Sogndal	Småby	3,9	Molde	Mellomstor by	9,9
Førde	Småby	3,4	Bergen	Storby	9,1
Voss	Småby	3,3	Sogndal	Småby	6,4
Ørsta/Volda	Småby	2,9	Surnadal	Bygdesenter	5,9
Sandøy	Små eller ingen	2,7	Voss	Småby	5,6
Surnadal	Bygdesenter	2,0	Ørsta/Volda	Småby	4,9

Tabell 6.16. Endringer i folketall og antall bosatte innvandrere fra utvalgte europeiske land i perioden 2006-2013 fordelt på region. Vestlandet. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Region	Regiontype	Folketall region 1.1. 2003	Befolkning vekst 2006-13	Bosatte innvandrere fra utvalgte europeiske land samlet 1.1. 2006	Bosatte innvandrere fra utvalgte europeiske land samlet 1.1. 2013	Samlet vekst av innvandrere fra utvalgte europeiske avsenderland 2006-13
Eigersund	Småby	21.095	1.278	251	862	611
Stavanger/ Sandnes	Storby	322.601	44.312	6.756	22.015	15.259
Haugesund	Mellomstor by	106.487	9.755	1.499	5.771	4.272
Sauda	Bygdesenter	11.416	41	196	604	408
Bergen	Storby	400.176	42.068	6.073	20.452	14.379
Stord	Småby	35.515	2.329	387	1.534	1147
Jondal	Bygdesenter	22.935	498	243	891	648
Odda	Bygdesenter	11.343	-275	151	508	357
Voss	Småby	16.078	120	200	496	296
Masfjorden/Gulen	Små eller ingen senter	5.795	-184	60	267	207
Flora	Småby	15.642	264	280	784	504
Høyanger	Bygdesenter	5.559	-295	120	273	153
Sogndal	Småby	14.773	849	168	546	378
Lærdal/Årdal	Bygdesenter	12.142	-142	194	650	456
Hyllestad	Små eller ingen senter	1.428	-74	44	121	77
Førde	Småby	27.162	1.384	340	1.090	750
Vågsøy	Bygdesenter	8.908	-173	138	496	358
Stryn/Eid	Bygdesenter	19.939	384	390	1.133	743
Molde	Mellomstor by	63.974	2.772	751	2.976	2.225
Kristiansund	Småby	32.898	1.992	433	1.529	1.096
Ålesund	Mellomstor by	85.265	7.541	1.104	4.891	3.787
Ulstein	Bygdesenter	27.795	1.844	235	2.037	1.802
Ørsta/Volda	Småby	19.283	704	189	533	344
Norddal/Stranda	Bygdesenter	6.349	-3	179	600	421
Sandøy	Små eller ingen senter	1.291	21	18	118	100
Surnadal	Bygdesenter	16.799	-412	97	298	201
Smøla	Små eller ingen senter	5.750	-33	45	309	264

## Vedlegg 2. Regioninndeling

Oversikt over hvilke kommuner inngår i de 27 regionene som er brukte i kartleggingen av innvandringsbefolkningen på Vestlandet. Inndelingen bygger på Gundersen og Juvkam (2013), men flere av de minste regionene er slått sammen med andre regioner, fordi tallgrunlaget var for lite til å kunne publiseres for en del variabler.

Region	Kommuner (2013)
Eigersund	<b>1101 Eigersund</b>
	<b>1111 Sokndal</b>
	<b>1112 Lund</b>
Stavanger/Sandnes	<b>1102 Sandnes</b>
	<b>1103 Stavanger</b>
	<b>1114 Bjerkreim</b>
	<b>1119 Hå</b>
	<b>1120 Klepp</b>
	<b>1121 Time</b>
	<b>1122 Gjesdal</b>
	<b>1124 Sola</b>
	<b>1127 Randaberg</b>
	<b>1129 Forsand</b>
	<b>1130 Strand</b>
	<b>1141 Finnøy</b>
	<b>1142 Rennesøy</b>
	<b>1144 Kvitsøy</b>
Haugesund	<b>1106 Haugesund</b>
	<b>1145 Bokn</b>
	<b>1146 Tysvær</b>
	<b>1149 Karmøy</b>
	<b>1160 Vindafjord</b>
	<b>1211 Etne</b>
	<b>1216 Sveio</b>
	<b>1151 Utsira</b>
Sauda	<b>1133 Hjelmeland</b>
	<b>1134 Suldal</b>
	<b>1135 Sauda</b>
Bergen	<b>1201 Bergen</b>
	<b>1241 Fusa</b>
	<b>1242 Samnanger</b>
	<b>1244 Os (Hord.)</b>
	<b>1245 Sund</b>
	<b>1246 Fjell</b>
	<b>1247 Askøy</b>
	<b>1251 Vaksdal</b>
	<b>1253 Osterøy</b>
	<b>1256 Meland</b>
<b>1259 Øygarden</b>	

	<b>1260 Radøy</b>
	<b>1263 Lindås</b>
	<b>1264 Austrheim</b>
	<b>1244 Austevoll</b>
Stord	<b>1219 Bømlo</b>
	<b>1221 Stord</b>
	<b>1222 Fitjar</b>
	<b>1223 Tysnes</b>
52 Jondal/Kvam	<b>1227 Jondal</b>
	<b>1238 Kvam</b>
	<b>1224 Kvinnherad</b>
Odda	<b>1228 Odda</b>
	<b>1231 Ullensvang</b>
	<b>1232 Eidfjord</b>
Voss	<b>1233 Ulvik</b>
	<b>1234 Granvin</b>
	<b>1235 Voss</b>
Modalen/Gulen	<b>1252 Modalen</b>
	<b>1265 Fedje</b>
	<b>1266 Masfjorden</b>
	<b>1411 Gulen</b>
	<b>1412 Solund</b>
Flora	<b>1401 Flora</b>
	<b>1438 Bremanger</b>
Høyanger	<b>1416 Høyanger</b>
	<b>1418 Balestrand</b>
Sogndal	<b>1419 Leikanger</b>
	<b>1420 Sogndal</b>
	<b>1426 Luster</b>
Lærdal/Årdal	<b>1417 Vik</b>
	<b>1421 Aurland</b>
	<b>1422 Lærdal</b>
	<b>1424 Årdal</b>
Hyllestad	<b>1413 Hyllestad</b>
Førde	<b>1428 Askvoll</b>
	<b>1429 Fjaler</b>
	<b>1430 Gaular</b>
	<b>1431 Jølster</b>
	<b>1432 Førde</b>
	<b>1433 Naustdal</b>
Vågsøy	<b>1439 Vågsøy</b>
	<b>1441 Selje</b>
Stryn/Eid	<b>1445 Gloppen</b>
	<b>1443 Eid</b>
	<b>1444 Hornindal</b>
	<b>1449 Stryn</b>

Molde	1502 Molde 1535 Vestnes 1543 Nesset 1545 Midsund 1547 Aukra 1548 Fræna 1551 Eide 1557 Gjemnes 1539 Rauma
Kristiansund	1505 Kristiansund 1554 Averøy 1560 Tingvoll
Ålesund	1504 Ålesund 1523 Ørskog 1526 Stordal 1528 Sykkylven 1529 Skodje 1531 Sula 1532 Giske 1534 Haram
Ulstein	1511 Vanylven 1514 Sande (M. og R.) 1515 Herøy (M. og R.) 1516 Ulstein 1517 Hareid
Ørsta/Volda	1519 Volda 1520 Ørsta
Norrdal/Stranda	1524 Norrdal 1525 Stranda
Sandøy Surnadal	1546 Sandøy 1563 Sunndal 1566 Surnadal 1567 Rindal 1571 Halså
Smøla	1573 Smøla 1576 Aure



Universitetet  
i Stavanger

Februar 2017  
ISSN 0806-7031  
ISBN 978-82-7644-701-9  
Rapport nr. 62, Universitetet i Stavanger

Universitetet i Stavanger  
N-4036 Stavanger  
Norge  
[www.uis.no](http://www.uis.no)