

Stina Svendsen
Berit Berg

Fra flyktning til floraværing?

Evaluering av flyktning- og innvandrerarbeidet i Flora kommune



 NTNU

Samfunnsforskning AS

Stina Svendsen og Berit Berg

Fra flyktning til floraværing?

Evaluering av flyktning- og innvandrerarbeidet i
Flora kommune

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Avdeling for mangfold og inkludering

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Avdeling for mangfold og inkludering
September 2012

ISBN: 978-82-7570-286-7 (trykk)
ISBN: 978-82-7570-287-4 (web)

Foto: Dag Nesbø Frøyen

Forord

Kommuners flyktning- og innvandrерarbeid rommer et mangfoldig ansvar. Bosettingsarbeidet innebærer å finne egnede boliger, tilrettelegge for deltakelse i introduksjonsprogram og skole/voksenopplæring, sikre gode muligheter for kvalifisering, arbeid og utdanning, og en rekke andre oppgaver tilknyttet det å bosette og integrere innvandrere i en kommune. I tillegg til bosetting av flyktninger opplever mange kommuner tilflytting fra andre innvandrерgrupper som familiegjeforente, arbeidsinnvandrere, tidligere bosatte flyktninger eller utenlandske studenter. Norske kommuner har en sentral rolle i å legge til rette for at også disse innvandrerne på en god måte kan integreres og inkluderes i lokalsamfunnet. I dette komplekse og omfattende flyktning- og innvandrерarbeidet skal en rekke statlige, kommunale og private etater samarbeide med hverandre. Et godt flyktning- og innvandrерarbeid er avhengig av en langsiktig planlegging hvor ansvaret forankres både vertikalt og horisontalt i kommunen, et nært tverretattlig samarbeid basert på både tydelig ansvarsfordeling, gode rutiner og rom for uformelle praksiser, og en forståelse og fleksibilitet i systemet som kan møte den enkelte persons individuelle ønsker og behov.

På oppdrag fra Flora kommune gjennomførte NTNU Samfunnsforskning AS, Avdeling for mangfold og inkludering våren og sommeren 2012 en evaluering av arbeidet med flyktninger og innvandrere i kommunen. Målet med prosjektet var å belyse ulike strategier og utfordringer i arbeidet for å vurdere videre bosetting av flyktninger, samt planlegging av tiltak for å gjøre kommunen til en mer inkluderende og bedre kommune for innvandrerbefolkningen. Vårt hovedfokus i denne evalueringen har vært organiseringen av og innholdet i arbeidet og hvordan innvandrerne selv opplever og erfarer kommunens arbeid. Etter ønske fra kommunen har undersøkelsen hatt et brukerorientert fokus. For å belyse problemstillingene i prosjektet benyttet vi oss av ulike datakilder. Dette inkluderer en dokumentgjennomgang, intervjuer med et utvalg fagpersoner og representanter fra det politiske og administrative nivået, samt intervjuer med en rekke innvandrere bosatt i Flora.

Vi vil takke Kurt Elvegård for god hjelp under datainnsamlingen i Flora hvor han gjennomførte omtrent halvparten av alle intervjuene med bosatte flyktninger og innvandrere.

Vi vil takke ledelse og ansatte ved KF Innvandrersenteret i Flora som har vært til svært god hjelp i denne evalueringen. Vi vil også takke andre kommuneansatte som bidro i undersøkelsen. Ikke minst vil vi rette en stor takk til alle informantene som tok seg tid til å møte oss i Flora for å dele sine erfaringer som bosatte innvandrere med oss.

Trondheim, september 2012

Stina Svendsen

Berit Berg

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	3
1 INNLEDNING	7
1.1 FLORA – BOSETTINGSKOMMUNE MED LANG ERFARING	7
1.2 ORGANISERING AV DET KOMMUNALE FLYKTNING- OG INNVANDRERARBEIDET	8
1.3 BAKGRUNN FOR OG GJENNOMFØRING AV EVALUERINGEN	8
1.3.1 KORT BESKRIVELSE AV OPPDRAGET	8
1.3.2 UTVALG AV INFORMANTER	9
1.3.3 METODISK GJENNOMFØRING	9
1.3.4 RAPPORTENS OPPBYGGING	10
2 ERFARINGER FRA INNVANDRERE I FLORA	11
2.1 OM Å VÆRE BOSATT I FLORA KOMMUNE	11
2.1.1 «DET VIKTIGSTE ER Å FÅ SEG EN JOBB!»	11
2.1.2 ERFARINGER MED NAV	14
2.1.3 ERFARINGER MED KF INNVANDRARSENTERET	15
2.1.4 BOLIG	17
2.1.5 «INTEGRERINGEN MÅ BLI BEDRE»	17
2.1.6 INTEGRERINGSTILTAK	18
2.1.7 ALT BEDRE FØR...?	20
2.2 OM Å BLI ELLER FLYTTE	21
3 INNVANDRING OG INTEGRERINGSUTFORDRINGER – ERFARINGER FRA ANSATTE OG SAMARBEIDSPARTNERE	23
3.1 INNVANDRERARBEIDET – UT FRA ET LEDESESPERSPEKTIV	23
3.1.1 ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	23
3.1.2 MELLOM SNILLISME OG AKTIVISME	23
3.1.3 PENGER PÅ BOK	24
3.1.4 SAMARBEID PÅ TVERS	25
3.1.5 EN GOD KOMMUNE FOR FLYKTNINGER OG INNVANDRERE?	27
3.2 BOSETTINGSARBEIDET	28
3.2.1 ”DET GÅR UTROLIG MYE TID PÅ BOLIG”	28
3.2.2 ”DET ORDNER SEG ALLTID”	30
3.2.3 NORSKKURS, INTRODUKSJONSPROGRAM OG SPRÅKPRAKSIS	30
3.2.4 SAMARBEID MED NAV	33
3.3 INTEGRERINGSUTFORDRINGER	34

3.3.1 OM JOBB	34
3.3.2 BARN OG UNGE	35
3.3.3 AKTIVITETER OG MØTEPLASSER	36
4 EN VIDERE DRØFTING AV HOVEDUTFORDRINGER	39
4.1 BLI ELLER FLYTTE?	39
4.2 SYNLIGGJØRING AV FLYKTNINGER OG INNVANDRERE SOM RESSURS FOR ARBEIDSLIVET	39
4.2.1 ØKT FOKUS PÅ PRAKSIS	42
4.3 TILRETTELEGGING FOR SOSIAL INTEGRERING	44
4.4 FRAMSKAFFELSE OG OPPFØLGING AV BOLIGER	45
5 VEIEN VIDERE I BOSETTINGS- OG INTEGRERINGSARBEIDET	49
5.1 EN ERFAREN BOSETTINGSKOMMUNE MED GODT OMDØMME	49
5.2 ANBEFALINGER FOR DET VIDERE ARBEIDET	50
5.2.1 ARBEID	50
5.2.2 BOLIG	51
5.2.3 INTRODUKSJONSORDNINGEN	51
5.2.4 ØKT FOKUS PÅ BARN OG UNGE	52
5.2.5 INTEGRERINGSTILTAK	52
REFERANSELISTE	53

1 Innledning

1.1 Flora – bosettingskommune med lang erfaring

Flora kommune er i dag et multikulturelt lokalsamfunn med innbyggere fra mer enn 50 ulike nasjoner, og i tall er Flora den kommunen i Sogn og Fjordane som har flest innvandrere¹. Av kommunens 11 654 innbyggere er i dag 1179 innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. Til sammen utgjør disse to sistnevnte gruppene 10,1 prosent av befolkningen. 4,4 prosent av innbyggerne i Flora har bakgrunn fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand, mens 5,7 prosent av alle i kommunen har bakgrunn fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS.

Innvandring fra EU og EØS-området har stått for to tredjedeler av nettoinnvandringen i kommunen de siste årene, og blant de største innvandringsgruppene i dag finner vi arbeidsinnvandrere fra Polen, Litauen og Romania. Den største gruppa innvandrere er likevel fremdeles tamiler. Det er imidlertid ventet nedgang i denne gruppa i årene fremover ettersom det i praksis ikke kommer nye flyktninger fra Sri Lanka. Det er dermed sannsynlig at polakker blir den største innvandrergruppa i kommunen innen kort tid.

Flora kommune har lang erfaring med et omfattende og differensiert flyktning- og innvandrerarbeid. Kommunen har bosatt flyktninger årlig siden 1987, og om en samler antallet bosettinger og familiegjenforeninger har kommunen i løpet av de siste 25 årene bosatt rundt 1100 personer. Over halvparten av disse har imidlertid senere flyttet fra kommunen. Per oktober 2011 bodde det vel 170 flyktninger som utløser integreringstilskudd i Flora, det vil si personer som har bodd i kommunen i mindre enn fem år. I 2011 vedtok kommunen å bosette 35 flyktninger, i tillegg til familiegjenforente og inntil fem enslige mindreårige. IMDi ba Flora kommune om å bosette det samme antallet i 2012. KF Innvandrarsenteret framsatte forslag om å bosette 25 personer i 2012, og samtidig fatte et fireårig vedtak på minimum 100 bosettinger i perioden 2012-2015. For 2012 gikk imidlertid bystyret i Flora inn for et ettårig vedtak om å bosette 25 flyktninger i tillegg til familiegjenforeninger, og de ønsket ikke videre bosetting av enslige mindreårige i 2012. Bystyret gikk dermed imot både anmodningen fra IMDi og anbefalingene fra KF Innvandrarsenteret².

Vi har gjennom flere prosjekter studert flyktningarbeidet i Flora kommune, blant annet gjennom FLY-prosjektet i 1992-1995³ og som en del av en studie om kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger i 2011⁴. Gjennom dette arbeidet har vi sett at det gjøres mye godt arbeid i kommunen. Blant annet var Flora en av de første kommunene som innførte introduksjonsstønad til flyktninger – mange år før dette ble lovfestet. Kommunen ble videre i 2010 nominert til IMDis bosettingspris. I vurderingen skriver IMDi at Flora utmerker

¹ Kommunene Fjaler, Balestrand, Stryn og Hyllestad har imidlertid *prosentvis* flere innvandrere enn Flora.

² Jamfør sakspapirer fra bystyret 08.11.2011 angående bosetting av flyktninger 2012 (saksnummer 109/11).

³ 28 kommuner, deriblant Flora, deltok i dette prosjektet hvor hovedmålet var å få flyktninger ut i arbeid.

⁴ Flora deltok som en av seks casekommuner i denne studien. Rapporten "*Det er litt sånn at veien blir til mens en går*" - Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger (Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg 2011) kan lastes ned gratis fra www.samforsk.no.

seg som en av kommunene som bosetter flest flyktninger i forhold til folketallet. Det fremheves videre at kommunens faglige styrke og erfaring er en ressurs for bosettings- og integreringsarbeidet i hele fylket. Samtidig poengteres det at kommunen er god til å finne løsninger for bosetting av enslige voksne flyktninger og har gode resultater på introduksjonsprogrammet.

Tidligere studier har imidlertid også vist at kommunen har utfordringer knyttet til blant annet boligfremskaffelse og det å sikre rullering i de kommunale boligene. I sakspapirene vedrørende bystyremøte om bosetting av flyktninger i 2012, understreker Innvandrarsenteret tilsvarende at den største praktiske utfordringen ved å bosette flyktninger per i dag er å finne egnet bolig. I tillegg viser de til at ansatte ved Innvandrarsenteret opplever å få lite hjelp fra NAV og andre kommunale tjenester i arbeidet med flyktninggruppa, spesielt mot slutten av introduksjonsprogrammet. De konkluderer med at de praktiske og faglige utfordringene knyttet til manglende boliger og liten støtte fra andre tjenester gjør at Innvandrarsenteret vil tilråde et lavere bosettingstall enn det IMDi ba om for 2012.

En annen utfordring som gjelder kommunen generelt er den store utflyttingsraten. Av de 215 personene som ble bosatt i perioden 2002-2006 hadde hele 159 flyttet til andre kommuner eller utvandret per november 2010. Flora har i tillegg en negativ nettoinnflytting per år, med en befolkningsvekst på omtrent null. En av de store demografiske utfordringene for Flora er derfor å sørge for at kommunen blir attraktiv å etablere seg og bli boende i – også for innvandrere.

1.2 Organisering av det kommunale flyktning- og innvandrerarbeidet

Flora har organisert det kommunale arbeidet med flyktninger og innvandrere som et kommunalt foretak, KF Innvandrarsenteret i Flora. Foretaket, som har vært i drift siden 2002, har som formål å samle all kommunal innsats på flyktning- og innvandrerfeltet i kommunen. Noe av bakgrunnen for opprettelsen av et KF var å gjøre det lettere å se på bruken av tilskuddsmidler samlet, bygge opp et større og bredere sammensatt fagmiljø, samt å sikre helhetlig styring av flyktningarbeidet. Innvandrarsenteret har i dag til sammen 22 ansatte og består av tre avdelinger; Solbakken asylmottak, integreringsavdelingen og voksenopplæringen. Senteret har dermed ansvar for både bosetting, introduksjonsprogram, tolketjeneste, asylmottak samt grunnskoleundervisning og voksenopplæring. Det skal samtidig være et kompetansesenter på flyktning- og innvandrerspørsmål for alle i Flora. Også på boligsiden har Innvandrarsenteret et stort ansvar da de disponerer og tildeler alle boliger til flyktninger som skal bosettes.

1.3 Bakgrunn for og gjennomføring av evalueringen

1.3.1 Kort beskrivelse av oppdraget

Samtidig som Flora har lang erfaring mer innvandrings- og flyktningarbeid påpeker kommunen selv, blant annet i evalueringens oppdragstekst, at de i dag vet for lite om hvordan de etablerte flyktningmiljøene har det, og at det derfor ofte blir mye synsing rundt disse spørsmålene. I forbindelse med bystyresak om bosetting høsten 2011 ble det fremmet forslag om en uavhengig tverrfaglig og tverretattlig evaluering av dagens tilbud til flyktninger. På oppdrag fra Flora kommune fikk NTNU Samfunnsforskning AS, Avdeling for mangfold og

inkludering dette evalueringsprosjektet våren 2012. Målet med evalueringen var å innhente data om dagens flyktning- og innvandrersarbeid i kommunen som en del av grunnlaget for å vurdere videre bosetting av flyktninger, samt planlegging av tiltak for å gjøre Flora til en mer inkluderende og bedre kommune for innvandrerbefolkningen. I tillegg til en gjennomgang av kommunale dokumenter og intervjuer med sentrale aktører i kommunesektoren, ønsket oppdragsgiver et brukerorientert fokus i evalueringen.

1.3.2 Utvalg av informanter

Som nevnt er det kommunale flyktning- og innvandrersarbeidet i Flora organisert under KF Innvandrersenteret. Senteret ble dermed et naturlig utgangspunkt også for vår evaluering, både i forhold til rekruttering av informanter som arbeider med flyktninger og innvandrere og for å komme i kontakt med brukerne av tjenestene. Det ble raskt klart, gjennom ansatte ved senteret, at arbeidsinnvandrere i liten grad ses som målgruppe for arbeidet ved det kommunale foretaket. Slik vi tolket oppdraget ønsket kommunen dessuten et hovedfokus på innvandreres erfaringer med å være bosatt i Flora, og beboere ved asylmottaket, som ennå ikke har bostedskommune avklart, ble derfor heller ikke en prioritert målgruppe for vår evaluering. Tidsmessige og økonomiske rammer i prosjektet krevde også at vi tok noen valg – og bortvalg. Brukerperspektivet i denne evalueringen belyses dermed i all hovedsak gjennom intervjuer med personer som har blitt bosatt i Flora som flyktninger eller som har kommet gjennom familiegjenforening. Tilsvarende er det ansatte som arbeider med denne målgruppa vi først og fremst har benyttet som informanter for å gi et bilde av arbeidet som gjøres.

Utfordringene de ulike innvandrersgruppene opplever kan være ulike, og utvalget vårt i denne evalueringen er ikke representativt for alle innvandrere i Flora – ei heller for alle med flyktningbakgrunn i kommunen. Vi har likevel forsøkt å sikre variasjon i utvalget langs sentrale dimensjoner som nasjonalitet, kjønn, alder, familiesituasjon og botid, samt utdannings- og arbeidssituasjon for å få en bredde i materialet som gir grunnlag for noen generaliseringer. Det å være ny i Norge kan by på en del felles utfordringer – uavhengig om en har kommet som flyktning, familiegjenforent, arbeidsinnvandrers eller student. Alle nykommere til landet møter krav angående læring av en ny kultur, et nytt språk og et nytt system. Det handler om å finne sin plass i et lokalsamfunn, og det handler om at den enkelte kommune skal legge til rette for integrering av alle innbyggere. Forhåpentligvis vil erfaringer fra vårt utvalg kunne ha overføringsverdi også til andre flyktninger, innvandrere og kommuneansatte.

1.3.3 Metodisk gjennomføring

Datainnsamlingen i prosjektet skjedde primært ved dokumentgjennomgang og intervjuer. Vi fikk tilgang til relevante dokumenter gjennom KF Innvandrersenteret og kommunearkivaren i Flora. Følgende dokumenter danner grunnlaget for deler av vår evaluering:

- Budsjett og handlingsprogram 2011 for Flora kommune
- Budsjett og handlingsprogram 2012 for Flora kommune
- Årsrapport for 2011 for Flora kommune
- Kommunedelplan for oppvekstsektoren
- Diverse sakspapirer fra bystyremøter

- Budsjett og handlingsprogram 2011 for KF Innvandrarsenteret i Flora
- Budsjett og handlingsprogram 2012 for KF Innvandrarsenteret i Flora
- Avisutklipp samlet fra 1987 fram til i dag (lånt fra KF Innvandrarsenteret)

Videre benyttet vi oss av en kombinasjon av deltakelse på møter, fokusgruppeintervjuer, individuelle ansikt-til-ansikt-intervjuer og telefonintervjuer for å innhente data fra ansatte, politikere og innvandrere. Endelig utvalg av informanter skjedde i samråd med og med god hjelp fra KF Innvandrarsenteret, og besto av:

- 11 bosatte flyktninger
- Representanter fra Brukerrådet ved Innvandrarsenteret
- Ni deltakere fra norskkurs (fem av dem var under introduksjonsprogrammet)
- Tidligere kommunalsjef
- Ledelse og programrådgivere ved Innvandrarsenteret
- Helsesøster
- NAV-ansatt
- Lærere ved Norsksenteret/voksenopplæringen

I juni 2012 besøkte forskerteamet Flora kommune i to dager. I tillegg til å gjennomføre alle intervjuene (bortsett fra to telefonintervjuer som ble gjennomført i etterkant), deltok vi på en kvinnegruppe og overvar bystyremøte som en del av datainnsamlingen disse dagene.

1.3.4 Rapportens oppbygging

Etter dette innledende kapittelet hvor vi kort har sett på hvem innvandrerne i kommunen er per i dag, litt historikk, samt organisering av arbeidet, vil vi i kapittel to presentere funn fra intervjuene med bosatte innvandrere og flyktninger i kommunen. Vi vil vise til positive erfaringer innvandrere har med kommunens arbeid, og til utfordringer de ser. I kapittel tre presenterer vi materialet innhentet gjennom intervju med ansatte og data fra det politiske og administrative nivået. I kapittel fire drøfter noen av hovedutfordringene i bosettings- og integreringsarbeidet, og i kapittel fem oppsummerer vi det vi ser som hovedpunktene i denne evalueringen og peker på utfordringer vi mener kommunen står overfor i det videre arbeidet med innvandrere og flyktninger i Flora.

2 Erfaringer fra innvandrere i Flora

Dette kapittelet baserer seg på intervjuer med bosatte flyktninger og innvandrere i Flora kommune, samt deltakelse på en sammenkomst for kvinnegruppa ved introduksjonsprogrammet. Vi gjennomførte 11 individuelle intervjuer med innvandrere bosatt i kommunen mellom 1993 og 2010. De fleste hadde kommet som asylsøkere (som enslig voksen, enslig mindreårig eller sammen med familie), mens noen hadde fått opphold gjennom familiegjenforening. Noen av informantene hadde etablert familie i Norge, enkelte hadde fått familie hit fra hjemlandet, mens andre igjen bodde alene. Rundt halvparten fortalte at de hadde jobb, en del gikk på skole og noen var for tiden sykmeldte. I tillegg til de individuelle intervjuene gjennomførte vi et gruppeintervju med tre av de seks medlemmene av Brukerrådet ved Innvandrarsenteret, samt et gruppeintervju med ni deltakere fra kommunens norskopplæring (fem av disse var deltakere i introduksjonsprogrammet). Vi intervjuet dermed til sammen 23 innvandrere i løpet av våre to dager i Flora⁵. Aldersmessig var informantene fra begynnelsen av 20-årene til rundt 50 år. Vi snakket med omtrent like mange kvinner som menn. To av informantene hadde opprinnelse fra Europa mens resten hadde bakgrunn fra land i Asia og Afrika. Informantene hadde etter vår vurdering gode nok språkkunnskaper til at tolk ikke var nødvendig og alle intervjuene foregikk på norsk. I rapporten er alle informanter anonymisert. For deler av teksten, der sitater kombinert med bakgrunnsopplysninger kan avsløre hvem informanten er, er det innhentet samtykke fra vedkommende før trykking og offentliggjøring av rapporten.

2.1 Om å være bosatt i Flora kommune

De aller fleste innvandrerne vi snakket med svarte umiddelbart at de trives godt i kommunen da vi spurte hvordan det er å være bosatt i Flora. «*Florø er en bra plass å bo*», sies det. Byen beskrives som liten, rolig og vakker og innbyggerne som hyggelige og høflige med gode holdninger. Noen påpeker at det var litt vanskelig å finne seg til rette i starten, men at det har ordnet seg med tiden. Flere forteller at de bodde på Solbakken mottak først, og at de selv gjerne ønsket å bli bosatt i Flora etter innvilget oppholdstillatelse. De var allerede blitt litt kjent i kommunen og hadde begynt å trives der. Når vi spør informantene om de har opplevd rasisme eller diskriminering er det ingen av dem vi intervjuet som mener å ha vært utsatt for dette. Mange understreker at de føler seg svært trygge i kommunen. Flere av informantene som er foreldre framhever roen og tryggheten de opplever i byen som en hovedgrunn til at de ønsker å bo i kommunen. Samtidig som mange vi intervjuet gir et positivt bilde av Flora er det imidlertid mange «men» i historiene – «men» som først og fremst handler om manglende arbeid, passivitet og lite nettverk. En av informantene uttrykker det slik: «*Det er veldig fint i Florø. Veldig bra for barna. Men det trengs mer integreringsarbeid*».

2.1.1 «Det viktigste er å få seg en jobb!»

En del av innvandrerne vi intervjuet var i jobb. De arbeidet innen skipsbygging, fiskeindustri, renhold, eldreomsorg, på bilverksted og innen helsesystemet. Mange av informantene gikk på skole. Noen var i gang med å ta grunnskoleeksamen eller fagbrev, andre gikk på videregående skole. En del var under introduksjonsprogrammet og holdt på med norskkurs. Et par av dem

⁵ Deltakerne på sammenkomsten for kvinnegruppa kommer i tillegg til utvalget informanter beskrevet her.

vi snakket med hadde vært i arbeid, men var for tiden sykmeldt. En forteller at han er under NAV og søker jobb. Få av dem vi intervjuet var dermed helt arbeidsledige. Likevel var arbeid, eller opplevelsen av manglende muligheter på arbeidsmarkedet, et tema de aller fleste var svært opptatt av.

Mange av dem vi intervjuet mente vanskelighetene med å få jobb er den største utfordringen innvandrere møter i Flora. De forteller enten om egne erfaringer eller de kjenner andre innvandrere i kommunen som ikke har jobb, noen selv etter årevis med søking. Enkelte mener at «sikkert 90 prosent av innvandrerne i Florø er arbeidsledige». En annen forteller at «jeg kjenner ingen innvandrere i Florø som har jobb». En av kvinnene vi snakket med sier i denne sammenhengen at:

Mange vil jobbe og blir deprimerede når de ikke får det. Jeg kjenner mange som har blitt syke. Den eneste hjelpen de får er medisin. Men problemet er at de bare er hjemme, de har ikke språk og ikke kontakt med noen. Det er kjedelig når man ikke kan jobbe. Og man får ikke øvd på norsk.

Av de som gikk på skole hadde mange et ønske om å jobbe litt ved siden av. Flere påpekte at siden de er på norskkurs bare tre timer per dag kunne de gjerne tenke seg en jobb utenom, både for å fylle dagene og for språktreningens skyld. «Spesielt er det vanskelig for muslimske kvinner å få arbeid», mener en av de som tar videregående utdanning. Hun opplever at hun har få muligheter, samtidig som hun ser at de andre i klassen, de norske ungdommene, får både jobb ved siden av skolen og sommerjobber. «Jeg har mye mer lyst til å jobbe enn det de norske har, men jeg har langt færre sjanser», sier hun.

Et annet problem flere er opptatt av er typen jobber innvandrere får tilbud om. Flere av dem vi intervjuet kunne ønske det i større grad ble gjort en tilpasning til jobb i forhold til tidligere erfaring. Enkelte opplever at den utdanningen de har fra hjemlandet ikke blir godkjent i Norge eller at tidligere yrkeserfaring ikke blir tatt hensyn til. Det blir påpekt at innvandrere ofte må ta det de blir tilbudt dersom de ønsker å jobbe:

Jeg har søkt om jobb flere ganger hos NAV. Der må man være villig til å ta hva som helst og kan ikke velge. Det er mye rengjøring. De som ikke vil ta hva som helst må flytte.

«Når en vei stenges, åpner det seg en annen. Man må ta de veiene som er åpne», sier en av de som forsøker å ha et mer positivt syn på situasjonen. Enkelte mener det er et problem at en del av jobbene innvandrere får er tidsbegrenset, for eksempel fordi det er sesongarbeid – «det er mye jobb en stund og så er det ingenting».

I intervjuene ble det påpekt at arbeid er helt avgjørende både for å lære seg bedre norsk og for å få kontakt med nordmenn. «Det viktigste for integreringen er jobb», blir det sagt. Samtidig vises det til at for å få jobb er det viktig å ha de rette kontaktene og at nøkkelen til arbeidslivet er å kunne norsk. Mange kan ende opp i et klassisk dilemma; for å få jobb må man ha nettverk og kontakter, samt snakke norsk. Samtidig er det slik at nettverk og språkkunnskaper først og fremst opparbeides gjennom tilknytning til arbeidslivet. Følgende uttalelser fra tre av informantene understreker poenget:

Om man bare sitter hjemme skjer det ingenting. Første nøkkel til arbeidslivet er å kunne norsk. Men det er vanskelig når man ikke har noe kontakt med nordmenn. De eneste nordmenn mange treffer er lærere og kontaktpersonen.

Norske ungdommer får jobb fordi det er foreldrene deres som ordner det for dem.

Det er ikke lett å få jobb i Florø. Men om man får kontakt med folk er det mye lettere. Det å få kontakt med folk er en vei inn. Det handler om å få vist seg fram. Nå for eksempel har jeg jobb og får vist at jeg gjør en god jobb. De som kjenner nordmenn får seg jobb lettere. For mange av de andre er det bare sosialen som blir alternativet.

En del av dem vi snakket med har prøvd å skaffe seg jobb selv uten å komme noen vei. «Man blir avvist når man er fra Afrika», opplever en. Andre viser tilsvarende til at det blir vanskelig når «man viser at man er utlending». Uttalelser som: «Ungdom fra intro får ikke jobb. Arbeidsgivere foretrekker norske ungdom» og «I Norge skal det være likestilling ifølge loven, men det hjelper ikke i forhold til hvordan de individuelle arbeidsgiverne oppfører seg» peker på samme problem. Som nevnt tidligere var det ingen som svarte bekræftende da vi spurte dem direkte om de hadde opplevd diskriminering i Flora. Erfaringene en del har i forhold til jobbsøking kan imidlertid vanskelig tolkes som annet enn at de har opplevd urettferdig behandling eller diskriminering.

Gjennomgående i mange av intervjuene er at informantene mener det var enklere å få seg jobb før. «For ti år siden var situasjonen en helt annen, men i dag er det vanskelig», blir det sagt. Flere av dem som kom til kommunen på 1990-tallet mener at det på den tiden var masse arbeid å få. Informanter, både blant innvandrerne og blant kommuneansatte, peker på at den økende graden av arbeidsinnvandring fra Øst-Europa har gjort det vanskeligere for andre innvandrere i kommunen å få jobb. «Det er masse bedrifter i Flora, men mange kommer fra Øst-Europa. Arbeidskraften hentes utenfra framfor å bruke de som allerede er her», påpekes det. En informant forteller at han hadde praksisplass en stund sammen en del polakker. Han opplevde at selv om de fra Polen ikke kunne norsk fikk de, og ikke han, jobb videre, og at bedriften bare var interessert i ham så lenge han var der gratis gjennom praksis. Også andre oppfatter det som urettferdig at mens bosatte innvandrere i kommunen strever for å lære seg norsk for å få innpass på arbeidsmarkedet, kommer ufaglærte arbeidsinnvandrere rett inn. «Det er ikke lett å se at alle går forbi», sier en.

En av informantene foreslår at om det er slik at arbeidsinnvandrerne blir foretrukket fordi de finner seg i lavere lønninger, så må det gå an å få til avtaler mellom næringslivet og NAV slik at arbeidsgivere betaler det samme for lokal arbeidskraft, men at NAV går inn med et kompensasjonstillegg slik at lønningene blir til å leve av for den enkelte arbeidstaker. Slik det er i dag må NAV uansett betale mye for de som ikke har jobb, poengterer informanten. Også andre kunne ønske at det ble tatt grep for å i større grad utnytte de ressursene som innvandrerne i kommunen utgjør. «Kommunen må synliggjøre hvilke ressurser som faktisk finnes her for bedriftseiere!», understrekes det. En annen sier:

Når vi er så mange som vil jobbe må de begynne å se at mange av oss har bestått både prøve 2 og 3 i norsk og enkelte til og med Bergenstesten. Hvorfor ansetter ikke bedriftene oss i stedet? Vi bor allerede i Florø, vi har kompetanse, vi bruker lønna vår i Norge og legger igjen pengene her. Det er både dumt av kommunen og urettferdig at ressursene ikke brukes bedre.

Uttalelser om at arbeidsmarkedet må bli bedre dersom kommunen ønsker at innvandrerne skal bli boende er gjennomgående i svært mange av intervjuene. Ett eksempel er følgende:

Det viktigste er å få seg en jobb! God integrering er å ha jobb sammen nordmenn. Hvorfor mottar Flora så mange uten at de får jobb? Hvorfor mottar de så mange når de har en dårlig fremtid her? Flora bare mottar og mottar, men hva skal de gjøre alle sammen?

2.1.2 Erfaringer med NAV

Sitatet over illustrerer også et annet gjennomgangstema fra mange av intervjuene: opplevelsen av at det mangler videre planer fra kommunens side. En informant mener for eksempel at:

Flora bosetter mange, men de har ingen plan for de som allerede er her. To år på intro og så NAV – det er ingen plan etter intro. Kommunen kan ikke bare ta imot – de må ta ansvar også!

Etter to år med introduksjonsordning er det NAV som overtar ansvaret for den enkelte. Vårt inntrykk etter intervjuene var imidlertid at mange av innvandrerne hadde et svært negativt syn på NAV, og de etterlyste en større grad av planlegging slik at flere får muligheten til å gå over til jobb (eventuelt videre utdanning) etter introduksjonsprogrammet. «*De må hjelpe folk opp noen trappetrinn, så klarer de også å gå resten selv*», sier en av mennene vi snakket med. Flere understreker at de ønsker å bli selvhjulpne, og at støtte fra NAV ikke er et fristende alternativ. En forklarer blant annet at «*jeg vil ikke motta sosialpenger for da er det andre som har kontrollen. Jeg vil jobbe og bestemme selv. Jeg tror at veldig mange innvandrere tenker på samme måte*». Andre har konkrete negative erfaringer med NAV, og viser til det de opplever som manglende kompetanse blant ansatte, treg saksbehandling, manglende praksisplasser, få kurs og lite hjelp til å få arbeid. Enkelte synes det er vanskelig å forstå NAV og systemet. Andre opplever at NAV har lite tillit til brukerne:

Erfaringen min fra NAV er litt både-og. De ser ikke forskjell på rett og falsk. Derfor tror de at alle lyver. Man må bestandig kjempe og hele tiden skaffe papirer, for eksempel stadig ny dokumentasjon fra legen på at jeg er kronisk syk.

En del av informantene mener imidlertid at det ikke bare er opp til det offentlige om man får seg jobb eller ikke. En del legger mye av ansvaret på innvandrerne selv når det gjelder integrering, muligheter på arbeidsmarkedet og lignende. Flere mener at om man selv er aktiv og prøver å få kontakt med arbeidsgivere så ordner det seg med jobb. Flere påpeker at det er lurt å ha en plan for eksempel om å ta et fagbrev om man ønsker seg inn på arbeidsmarkedet. «*Det er ingen som lager kaffe til meg. Jeg må lage den selv*», poengterer en av informantene. Vi får inntrykk av at det kanskje først og fremst er de som selv har lyktes i arbeidslivet som framhever dette synet. Flere av dem ser imidlertid ut til å ha lyktes nettopp fordi de selv har stått på.

2.1.3 Erfaringer med KF Innvandrarsenteret

På spørsmål om hvordan informantene opplever møter med Innvandrarsenteret svarer de fleste av dem som har hatt kontakt med tjenesten at de er svært fornøyde. Spesielt framheves programrådgiverne som dyktige og hjelpsomme. En informant sier for eksempel at «*de ved innvandrarsenteret gjør en god jobb! Og det sier jeg ikke bare fordi jeg kjenner dem. Jeg kjenner dem godt alle sammen, og de kjenner meg.* Inntrykket er at mange av informantene kjenner sin kontaktperson ved senteret godt, og at terskelen for å be om hjelp oppleves som lav for de fleste. «*Kontaktpersonene fungerer veldig godt. De fikser alle problem! De hjelper meg hver gang*», sier en av informantene våre. Enkelte påpeker imidlertid at de opplever at programrådgiverne har veldig mye å gjøre. Om Innvandrarsenteret sier en vi intervjuet:

Det er ikke godt for min del. Det er som et fengsel med lukkede dører. Det er ikke folkene som er feil, men systemet er feil. De er mye opptatte. Innvandrarsenteret kan bli mer åpent. Jeg tror Flora tenker økonomi og vil spare penger. Flora kommune må gi muligheter til Innvandrarsenteret til å gjøre mer for innvandrerne.

Høsten 2011 ble det opprettet et brukerråd ved Innvandrarsenteret som består av seks frivillige som selv har innvandrerbakgrunn. Rådet skal representere alle deltakere på introduksjonsprogrammet. Om noen har problemer i forhold til for eksempel skole, bolig, ferie, lærere eller kontaktpersoner, eller bare trenger noen å snakke med, kan de gå til brukerrådet. Om det er saker brukerrådet ikke kan ordne selv bringer de dem videre til programrådgiverne ved Innvandrarsenteret. Representanter fra rådet forteller at de får tre til fire henvendelser hver dag. De sier videre at det var Innvandrarsenteret som opprettet dette rådet, delvis for å slippe å få alle henvendelser selv (noe de ikke har tid til mener representantene), men også ut fra en tanke om at det for enkelte kan være lettere å henvende seg til andre brukere enn til programrådgiverne direkte. «*Folk kan oppleve at de kan snakke mer fritt med oss*», sier en fra brukerrådet. Representantene har inntrykk av at deltakerne i introduksjonsprogrammet stort sett er veldig positive til opprettelsen av rådet. I intervju med intro-deltakere fortalte en at de har brukt brukerrådet blant annet til å stille spørsmål rundt muligheter for forlenget ferie for å øke sjansene til å få en sommerjobb. En av dem vi intervjuet nevner kvinnegruppa ved Innvandrarsenteret som spesielt positivt.

Også norskkursene som tilbys ved senteret får skryt. Flere mener det er vanskelig å lære norsk, men at de har lært mye på kort tid på kurset. Blant elevene vi snakket med var det generell enighet om at det meste på skolen var svært bra. Flere understreker at de har en veldig god lærer. De synes det er en stor fordel at det ikke bare er tavleundervisning eller at de kun skal lese tekster, men at det også er mye samarbeid. Slik blir de bedre kjent. Flere mener videre at det er veldig nyttig at de leser stoff fra avisa og diskuterer det som skjer i nyhetsbildet i klassen.

Flere av dem vi intervjuet hadde hatt praksisplass i løpet av norskopplæringen, noe de opplevde som svært viktig for å bedre norskkunnskapene, for jobbmuligheter og for å bli kjent med folk. Flere forteller om positive erfaringer fra praksis i helsevesenet, barnehage og skolefritidsordning, og en sier i den forbindelse:

Jeg startet på språkpraksis i en butikk. Mange sa jeg ikke måtte forvente en jobb... at det var vanskelig å få jobb. Men sjefen min kom til meg etter fire uker og spurte om jeg ville jobbe der. Jeg sa 'Hva? Hva spør du om?'. Han sa at han hadde sett at jeg kunne arbeide, at jeg hadde arbeidet i butikk før. Jeg har drevet en butikk i

hjemlandet. Han var fornøyd med meg og ville jeg skulle begynne å arbeide der. Så etter fire uker fikk jeg ordinær jobb. Jeg har arbeidet i to år nå og kjenner nesten alle her i Florø... på ansiktet i hvert fall.

Vårt inntrykk etter å ha snakket både med nåværende og tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet er at de stort sett er fornøyde med innholdet i tilbudet per i dag, men at det for mange er *for lite tilbud* – de ønsker seg mer skole og mer praksis. Noen få mente at dagene var fulle nok som de var. Langt flere opplevde at de hadde for mye fritid. «*Det er et problem at det er skole bare tre timer hver dag. Utenom dette er det ingenting. Det er bare å vente og håpe...*», sier en. Mange mente at de får for lite undervisning til å kunne lære seg norsk ordentlig. Flere uttrykker noe tilsvarende av det følgende informant opplever:

Introduksjonsprogrammet i seg selv er ikke er nok til å lære norsk. Det er undervisning bare tre timer hver dag, og med pauser står det igjen nesten bare to. Etter denne tida snakker alle bare sitt eget språk. Det er ikke nok. Man får ikke utviklet språket.

En av informantene kunne ønske at de hadde skole på formiddagen og praksis på ettermiddagene. «*Det ville være positivt både for språket og for CV'en*», mener han. I tillegg til praksis etterlyser en del av informantene flere typer klasser eller kurs på dagene etter de tre timene med norsk. En foreslår teorikurs for minoritetsspråklige for å ta førerkort. En annen, som er ferdig med introduksjonsprogrammet, forteller at bedriftsbesøk fra for eksempel representanter fra fiskerinæringen er noe av det han husker som spesielt positivt og lærerikt fra programmet. Elever fra introduksjonsprogrammet mente at de i løpet av det første året omtrent ikke hadde hatt noe samfunnskunnskap, og etterlyste dette da de mente de hadde rett på det som en del av undervisningen. «*Vi har hatt tre til fire ganger med litt undervisning. Men det er det samme hver gang - om nødnummer. Vi kan det nå. Politi 112. Brann 110. Vi savner andre tema*», fortelles det.

Vårt inntrykk er dermed at mer praksis/kurs i undervisningen blir etterlyst ut fra flere hensyn. Det handler om å få fylt dagene, om å få arbeidserfaring og kurs på CV'en, og om å få praktisert det man lærer av språk på skolen. I tillegg blir det påpekt at praksis har en svært viktig funksjon for de elevene som ikke klarer å lære språk gjennom å sitte på skolebenken. Flere forteller at de kjenner innvandrere som etter to år i introduksjonsprogrammet fortsatt mangler grunnleggende norskkunnskaper. En sier:

Mange blir dermed bare sittende hjemme, og det eneste de får tilbud om ofte er å ta enda mer skole for å lære språket. Men det er det ingen vits i, for problemet er at de ikke lærer på den måten. De må være ute i praksis for å lære.

Noen av informantene tror muligheten til å lære språk kan ha sammenheng med alder. Flere mener dessuten at det ville være en stor fordel om norskkursklassene i større grad ble delt opp etter alder. Både blant de yngre og de eldre informantene blir det sagt at aldersblandede klasser ofte fører til at de unge, som lærer fortere, blir sittende å vente på at de eldre elevene skal forstå. En av de yngre kvinnene vi snakket med syns at «*unge innvandrere må få plass på ordinær ungdomsskole eller videregående skole - ikke her på voksenopplæringen hvor det er bare gamle*». Et par av dem vi intervjuet mener språknivået til enkelte deltakere er for dårlig etter endt introduksjonsprogram fordi det stilles for lave krav til deltakerne. «*Skolen må yte mer press for å få folk til å lære, for mange går der bare for å få intropengene*», sier en. En

annen fortalte at «*jeg sa til [navngitt programrådgiver] at dere kan ikke bare dele ut diplomer – det holder ikke!*».

2.1.4 Bolig

Mens bolig, eller mangel på boliger, var et av de temaene de ansatte vi intervjuet var mest opptatt av (se neste kapittel), var det få av innvandrerne som var innom dette temaet. Noen få nevnte at innvandrere ofte blir bosatt sammen, enten i samme hus eller i samme område, og at dette kan være uheldig med tanke på integrering. Et par av informantene sier det er «*fullt*» i Flora, og at det er vanskelig å finne bolig, spesielt når man er innvandrer. Mange av de bosatte flyktningene leier bolig av Innvandrarsenteret. En av dem vi snakket med reagerte imidlertid på at husleia han betaler til senteret er høyere enn huseiers utleiepris. Han syntes det er en merkelig praksis at Innvandrarsenteret skal tjene på utleie til flyktninger⁶. Flere av informantene opplever at kommunen de siste årene har bosatt veldig mange nye flyktninger, samtidig som det er få boliger ledig. Enkelte tror kommunen derfor synes det er like greit at en del av de bosatte flyktningene flytter fra kommunen igjen etter et eller to år slik at boliger stadig blir frigjort. En annen mener at boligmangelen fører til dårligere standard i boligene som tilbys:

I dag er det også veldig vanskelig med bolig. Det er veldig trist. Kommunen tar i mot flyktninger, men har ikke boliger. Noen av boligene er veldig små og noen er ikke engang godkjente. Noen bor i hus som er ødelagte og helsefarlige på grunn av fuktskader. Jeg kjenner familier som bor i slike boliger.

2.1.5 «Integreringen må bli bedre»

Ved siden av arbeid, var integrering (i betydningen sosial integrering og kontakt med andre) det temaet informantene var spesielt opptatt av. «*Jeg ser på NRK at det er mange diskusjoner om integrering og at man må få det til. Men i realiteten skjer det ingenting*», sier en kvinne. Som nevnt mener de fleste av dem vi intervjuet at Flora er et godt sted å bo. Samtidig opplever en del et tydelig skille mellom innvandrere og nordmenn og lite kontakt mellom gruppene. Floraværingene omtales som høflige og hyggelige av informantene, men også som «stengte». Mange mener imidlertid at det ikke bare er overfor innvandrere at lokalbefolkningen er reserverte, men at dette også gjelder i forhold til innflyttere med etnisk norsk bakgrunn. Noen av dem vi snakket med føler seg allerede godt integrerte i kommunen. Når vi spør informantene hva de ønsker var annerledes i kommunen, svarer svært mange likevel at «*integreringen må bli bedre*».

«*Nordmenn er vanskelige å bli kjent med. Det er mange som opplever isolasjon, spesielt blant de som kommer alene*», blir det sagt. «*Mange av de nye som kommer får helt sjokk over hvordan det er her*», sier en annen i forbindelse med møtet med nordmenn. Flere forteller at de i begynnelsen ble overrasket over hvor stille og folketomt det er i Flora. En forteller at i hennes hjemland er alle ute og feirer når det er høytider, og at det her er helt motsatt; rundt høytider er alle hjemme og alt er stengt. En annen forteller at hun fra hjemlandet er vant til å

⁶ Når vi spør en ansatt ved Innvandrarsenteret om denne praksisen får vi forklart at foretaket må ta et lite mellomlegg for å dekke sine utgifter i forbindelse med utleie (utgifter som følge av manglende betaling fra enkelte leietakere, manglende leieinntekter i perioder der boliger står tomme og lignende).

hele tiden være sammen med folk. Der er det parker hvor alle møtes, store bryllup hvor alle inviteres og lignende. Hun, som mange andre vi intervjuet, savner plasser hvor folk kan treffes. Enkelte mener det i andre byer er flere etablerte møteplasser og at mange flytter fra Flora fordi de vil ha mer kontakt med andre. En av de yngre mennene vi snakket med sier:

Vi kan jo nå også dra på fritidsaktiviteter eller svømmehall eller lignende, men når det ikke er noen der som kan presentere oss for nye folk så blir vi utenfor. Når man bare har kontakt med innvandrere så kan man ikke utvikle seg. Det er vanskelig å finne venner og det er vanskelig å integrere seg.

Vi får inntrykk av at tid er en viktig faktor i denne sammenhengen. Flere som har bodd lenge i kommunen forteller at de har norske venner, at de kjenner naboene godt og lignende. Noen har fått nettverk gjennom jobb, andre gjennom deltakelse i for eksempel kristne organisasjoner. Enkelte peker på at barn kan fungere som integreringsnøkkel, og mener det er enklere for familier å bli kjent i lokalmiljøet enn for de som kommer som enslige. En kvinne forteller:

Mye av integreringen skjedde gjennom barna. Barna gikk på skole og fikk norske venner der. De var på besøk hos venner og gikk i bursdager. Og så inviterte vi tilsvarende norske barn hjem til oss. I begynnelsen var barna skeptiske til det vi serverte i bursdag, men gradvis så lærte vi og de lærte. I begynnelsen visste vi ikke hva vi skulle spørre om en gang. Vi lærte oss reglene gjennom barna. I begynnelsen sammenlignet barna alt – så skjønte vi hvordan ting ble gjort i norske hjem. Alt det vi lærte var gjennom barna.

Når det gjelder barnehage og grunnskole får vi inntrykk av at foreldrene i vårt utvalg er svært fornøyde. Det snakkes generelt lite om barna i intervjuene, og det kan se ut til at informantene opplever at integreringsutfordringer i størst grad rammer voksne. Uttalelser som «*det er bra for barn i Florø*», «*barnehagen er veldig bra*» og «*barn lærer språket automatisk*» understøtter inntrykket. To av mødrene vi intervjuet er i større grad bekymret for at barna skal «*glemme hvor de kommer fra*» enn for at ungene ikke skal finne sin plass i nærmiljøet. Selv om de setter pris på at barna er «*blitt norske*», har de samtidig et ønske om at de skal få mulighet til å bevare språket og kulturen fra opprinnelseslandet. En av dem har ytret ønske overfor kommunen om morsmålsundervisning til barna, men har etter flere år fremdeles ikke fått svar. «*Jeg syns det er veldig trist at sønnen min overhode ikke snakker språket mitt*», sier hun.

2.1.6 Integreringstiltak

I intervjuene spurte vi om informantene kjente til konkrete tiltak iverksatt av kommunen eller andre for å fremme integrering. Selv om de fleste ikke kjenner til slike tiltak, nevner enkelte aktiviteter de har deltatt på. En kvinne forteller for eksempel at:

For flere år siden var det bra aktiviteter, for eksempel kvinnekvelder. Vi møttes for å sy, bake kaker og lignende. Der møttes både norske kvinner og kvinner med innvandrerbakgrunn. Det var veldig positivt med den friheten kvinnene følte der. Selv de arabiske kvinnene kunne vise fram håret. Men plutselig var det slutt og jeg vet ikke hvorfor. Nå er det ingen aktivitet. Nå skjer det ingenting.

En av de yngre kvinnene forteller at en av programrådgiverne koblet henne med en norsk jente, noe som var «*veldig kjekt*» for å bli kjent. En av de som kom som enslig mindreårig, og som derfor fikk oppnevnt verge da hun kom, beskriver også hvor viktig det var å ha én som kunne hjelpe henne «inn»:

Etter Solbakken ble jeg bosatt i en annen kommune, men jeg ville tilbake til Flora fordi jeg hadde fått et så godt forhold til vergen. Hun er som nær familie for meg og sønnen min kaller henne mormor. Hun har betydd mye og hun har vært en veldig viktig person. Hun hjalp meg med mye og viste meg vei i Norge.

Hun forteller at hun nå selv hjelper nyankomne og flykninger som har bodd en stund i kommunen, men som ikke snakker norsk og som ikke kjenner til systemet. Nå er det hun som viser dem vei, og hjelper dem med ting som det er viktig er på plass, som for eksempel betalinger og forsikringer. Hun opplever at det er mange misforståelser ute og går. Mens vi var hjemme hos henne i forbindelse med intervjuet var det flere innvandrerkvinner som kom innom. Hun forklarte:

Det er blant annet dem jeg hjelper. Flere av dem er ferdige med intro, og har bodd her i flere år, men de kan ikke norsk. Mange av mine venninner har aldri hatt kontakt med nordmenn.

Enkelte av våre yngre informanter sier de kunne ønske at de ble koblet sammen med norske ungdommer eller studenter. Andre mener at en eller annen form for «fadderordning» ville vært viktig, spesielt for de som kommer som enslige. Ingen av dem vi snakket med har vært med i Røde Kors sitt Flyktningguideprosjekt (et landsdekkende prosjekt som også eksisterte i Flora tidligere så vidt vi har kjennskap til). En av informantene mener familier i Flora bør begynne å invitere innvandrere hjem til seg. En annen mener at Innvandrersenteret bør lage en brukergruppe med representanter fra de ulike nasjonalitetene, hvor gruppens oppgave bør være å fortelle ”sine” nyankomne om hvordan ting fungerer i Norge.

Andre forteller om arrangementer de har deltatt på gjennom Røde Kors. Problemet er imidlertid at dette ofte er arrangementer bare for innvandrere, og «*man kan ikke integrere uten nordmenn*», som en mann uttrykker det. For å få til bedre integrering må folk i Flora bli kjent med innvandrerne, mener flere. «*Hvis folk i større grad hadde visst hvem vi er ville det vært lettere å leve her. Nå er det sånn at om en innvandrer gjør feil eller begår kriminalitet så tror folk at alle er slik*», sier en av informantene. Flere opplever at bildet som gis i media av innvandrere ikke gjør saken enklere. Medievinklingen kan dessuten føre til at «*mange av de flyktningene som kommer nå har det inntrykket at de ikke er likt*», poengterer en informant. En annen forteller at i mottakskommunen der han bodde tidligere ble innvandrere og nordmenn inviterte både gjennom skolen og mottaket til tilstelninger der innvandrerne fikk presentere seg, og hvor innvandrere fikk lære om Norge. Han mener dette var et positivt tiltak også andre kommuner burde vurdere.

Som nevnt er det mange vi intervjuet som savner integreringstiltak i form av ulike treffpunkter hvor innvandrere og nordmenn kan møtes. Forslag som nevnes er blant annet et senter, en kafé, kurs, turer, møtesteder for barn (der foreldre kan treffes), konkurranser på sommeren og sportsklubb med lag bestående av både innvandrere og nordmenn. Nå er det slik at innvandrere spiller med innvandrere, og flere opplever at det er «grenser» mellom lagene. En av informantene forteller at hun har forsøkt å få i gang et treffsted selv, og at hun i den forbindelse har henvendt seg til kommunen med forespørsel om de kunne stille med lokaler.

Hun har også tatt initiativ til å få i gang andre aktiviteter. Men, sier hun: *«Jeg har søkt mange ting, men det er lenge siden og jeg har ikke hørt noe. Jeg får aldri svar. Det blir nesten så jeg glemmer ideene mine selv også etter hvert»*. En foreløpig løsning har blitt å samle inn penger selv for å leie lokaler. Disse arrangementene blir imidlertid bare for noen, påpeker kvinnen. Hun skulle gjerne sett at det kunne arrangeres sammenkomster for alle i befolkningen. *«Vi vil så gjerne bli kjent med nordmenn. Vi må selvfølgelig ta initiativ selv også, men samtidig så trenger vi litt hjelp for å få det til»*, sier hun.

En av dem vi intervjuet forteller om en strategi hun selv brukte for å bli bedre kjent med sine norske naboer:

Vi begynte med å spørre naboen om vi skulle ta med hennes søppel også når vi likevel skulle bort og kaste vårt eget. Eller vi tilbød oss å klippe naboens plen når vi først var i gang med å klippe vår egen. I neste omgang tilbød naboene seg å gjøre tjenester for oss. Slike små skritt har ført til at vi har blitt kjent og i dag er mange av naboene mine venner. Vi begynte og de fulgte etter!

Også denne informanten understreker imidlertid at integrering ikke bare kan være opp til innvandrerne selv. *«Vi kan ikke bare gå og banke på døra til folk heller»*, sier hun. Det å bruke media aktivt for å fremme positive historier og dermed bedre integreringen i kommunen er et forslag fra en av informantene. *«Media må brukes bevisst når positive ting skjer»*, sier han.

2.1.7 Alt bedre før...?

Ett inntrykk vi sitter igjen med etter å ha intervjuet innvandrere i kommunen, noen med kortere og andre med lengre botid, er at mange mener at *«alt var bedre før»*. En av dem som kom på 1990-tallet opplever at systemet fremdeles fungerer relativt bra, men poengterer samtidig følgende:

Jeg ser at det nok var en fordel å komme tidlig. På den tida vi kom var alt veldig organisert og tilrettelagt. Ved Solbakken fikk vi besøk av politikerne i kommunen som ville bli kjent med oss. Det var masse aktiviteter, ikke minst for barna på skolen.

Også en annen som var beboer på Solbakken på 1990-tallet kunne fortelle at folk fra Florø på den tiden brukte å komme til mottaket for å bli kjent med innvandrerne, men at det i dag ikke er slik. En del mener som nevnt at det tidligere var langt enklere for innvandrere i kommunen å få jobb. Andre hevder at det tidligere ble tilbudt mange kurs til arbeidsledige, men at *«nå er alt stengt»*. Flere nevner at alle på introduksjonsprogrammet tidligere fikk et kort som ga gratis inngang til en rekke aktiviteter – nå verken betaler eller arrangerer kommunen aktiviteter eller tiltak for å fremme integrering, opplever de. *«Hvorfor er alt slutt nå?»*, spør en av informantene. *«Jeg har hørt at det var hyggeligere før. Nå er det bare kjedelig...»*, uttrykker en annen. Om det stemmer at det var lettere å være innvandrere i Flora tidligere, har ikke vi grunnlag for å si noe om. En god del av innvandrerne vi intervjuet mener imidlertid at tilbudet i dag er dårligere enn det var tidligere, noe som fører til en misnøye blant enkelte. Noen sier direkte at de synes kommunen per i dag bosetter for mange innvandrere – for mange til å kunne gi alle et godt tilbud.

2.2 Om å bli eller flytte

Et av spørsmålene Flora kommune ønsket belyst i denne evalueringen var hvilke faktorer som er avgjørende for at innvandrere velger å bli i eller flytte fra kommunen. Da vi stilte dette spørsmålet i intervjuene med innvandrere svarte mange at hovedgrunnen til at folk velger å flytte er manglende muligheter til utdanning eller jobb i Flora. Det er lite aktiviteter og lite å gjøre, sies det.

Samtidig er det mange vi snakket med som ønsker å bli i kommunen. De som blir, blir ofte på grunn av nettverk og jobb. Flere påpeker at de ikke ser noen grunn til å skulle starte helt på nytt et annet sted. Det nevnes at kontakt med ikke-innvandrere er viktig i denne sammenhengen. En annen faktor som synes å være avgjørende er om man har barn eller ikke. Flere mener at en liten by som Florø er fint og trygt for unger, og enkelte viser til at barna deres har rukket å bli etablerte på stedet og at det derfor er vanskelig å flytte. Følgende uttalelse fra en mann vi intervjuet oppsummerer faktorer mange var inne på:

«Planen er å bo her. Skal kjøpe fast plass å bo når vi har fått jobb. Vi vil bo her fordi vi trives i byen. Vi kjenner mange folk og kona har også venner. Det er rimelig å bo her. Det er ikke så mange familier som flytter, men en del enslige. Noen flytter på grunn av jobb, noen fordi de vil til en storby».

En forteller at han i begynnelsen ville vekk fra Florø og heller bo i Oslo. Men, da han dro til hovedstaden på besøk til en venn så han at innvandreres situasjon der ikke var bedre: *«Jeg så at mange også der ikke hadde noe å gjøre - ingen jobb, ingen utdanning og ulike problemer»*. Han ble sterkt oppfordret av vennen til å forbli i Florø, lære seg språket, skaffe seg jobb og etter hvert vurdere å skaffe seg utdanning. Han fulgte rådet og sier i dag: *«jeg elsker Florø»*. Kanskje viser dette siste eksempelet at utfordringene Flora har når det gjelder å få innvandrere til å bli, ikke er spesielle akkurat for denne kommunen, men snarere generelle utfordringer i integreringsarbeidet landet over. I tillegg er det ikke sikkert at manglende jobbmuligheter eller få valg i forhold til utdanning er faktorer som får innvandrere spesielt til å flytte – sannsynligvis flytter også en del floraværingar med etnisk norsk bakgrunn fra kommunen av samme grunn.

3 Innvandring og integreringsutfordringer – erfaringer fra ansatte og samarbeidspartnere

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan ansatte, ledere, politikere og samarbeidspartnere opplever situasjonen for innvandrere i Flora. Kapitlet er basert på intervjuer med ansatte ved Innvandrarsenteret og sentrale samarbeidspartnere innenfor skole, arbeid, bolig og helse. Vi har også vært til stede på et bystyremøte der Innvandrarsenterets arbeid ble drøftet, samt gjennomgått en rekke saksdokumenter, rapporter og medieoppslag som omhandler kommunens innvandrerarbeid.

3.1 Innvandrerarbeidet – ut fra et ledelsesperspektiv

3.1.1 Et historisk tilbakeblikk

Hovedfokuset for denne evalueringen er arbeidet i nær fortid, nåtid og framtid. Likevel ser vi det som viktig å sette dagens arbeid inn i en historisk sammenheng. Flora kommune har spilt en sentral rolle i bosettings- og integreringsarbeidet på landsbasis siden slutten av 1980-tallet. Arild Melvær, leder for Innvandrarsenteret, har vært med siden oppstarten i 1987. Hans 25-årige sammenhengende praksis på feltet gjør at han også på landsbasis er en av veteranene. Oppstarten av det organiserte flyktning- og innvandrerarbeidet i Flora kom samtidig med at en rekke norske kommuner på slutten av 1980-tallet ble anmodet om å bosette flyktninger etter rekordstore ankomster av asylsøkere i 1986-87 (Berg 2010). I Flora ble det ansatt to norsklærere – i tillegg til Arild Melvær som fikk i oppgave å koordinere virksomheten.

I årene som fulgte økte virksomheten i omfang. Solbakken asylmottak ble etablert i 1993, som et av landets få kommunalt drevne asylmottak (NOU 2011:10). Innvandrerarbeidet ble i 2002 organisert som kommunalt foretak. Oppgavene til KF Innvandrarsenteret består, ved siden av å koordinere kommunens flyktningarbeid, i å skaffe bolig og bistå flyktninger som bosettes, drive norskopplæring og bidra til at flyktninger og innvandrere integreres og inkluderes i samfunnet. I tillegg er også asylmottaket en del av det kommunale foretaket.

Etableringen av Innvandrarsenteret som kommunalt foretak, innebar en sammenslåing av innvandrarsenteret og norsksenteret. Tidligere hadde norsksenteret vært samlokalisert med asylmottaket, men omorganiseringen innebar både endret lokalisering, en ny organisasjonsform og endrede ansvarsforhold. Som ved de fleste omorganiseringer var det ulike meninger om den nye modellen. For å ta tak i dette allerede i startfasen, ble det satt i gang et eget prosjekt med fokus på samarbeid og kommunikasjon (CDE). I prosjektperioden var det tre veiledere inne. Ifølge en tidligere kommunalsjef, med lang erfaring fra dette feltet, var prosjektet svært vellykket. I dag framstår Innvandrarsenteret som et helhetlig tiltak med et felles mål: Å bidra til at flyktninger og innvandrere som bosettes i kommunen får en god start.

3.1.2 Mellom snillisme og aktivisme

Innvandrerarbeidet var i starten preget av «Learning by doing». Ingen visste helt hva dette arbeidet skulle innebære. Helt siden starten var Flora kommune opptatt av å hente inspirasjon og kunnskap fra andre kommuner – og av å dele egen kunnskap og erfaring med andre. Da de ble invitert med i FLY-prosjektet (Utviklingsprosjekt for kommunalt flyktningarbeid) tidlig på 1990-tallet, ble dette starten på et langvarig engasjement for å bygge opp kunnskap på

feltet – både internt i egen kommune og på landsbasis (Berg 1990, Berg og Thorseth 1995). Flora var i mange år med i det såkalte Beregningsutvalget (oppnevnt av KS) for å følge utviklingen med hensyn til pengebruk innenfor flyktningfeltet. Kommunen har også vært en aktiv deltaker i FFKF (Faglig forum for kommunale flyktningarbeidere).

Arbeid og kvalifisering som virkemidler for integreringsarbeidet, var sentrale perspektiver. Eller som Melvær selv sier det: *«Vi jobbet ut fra en modell der norskferdigheter og kvalifisering for arbeid var det sentrale. Vi så på sosialhjelpen som en forbannelse»*. Han beskriver flyktningarbeidet som noe som befinner seg *mellom snillisme og aktivisme*, eller sagt på en annen måte: mellom å yte hjelp og stille krav. Erkjennelsen av at mange flyktninger har vært utsatt for store påkjenninger og sliter med seinvirkninger av dette, betyr ikke at de ikke samtidig kan være ressurssterke. Å forholde seg til denne dobbeltheten, har vært et sentralt perspektiv i kommunens flyktningarbeid. Det tette samarbeidet mellom innvandrersenteret og norskopplæringen har vært et viktig virkemiddel.

3.1.3 Penger på bok

Et tema som har gått igjen så lenge kommunene har hatt ansvar for bosetting og integrering av flyktninger, er knyttet til økonomi. Forutsetningen for å bosette er at de statlige tilskuddene skal dekke kommunenes utgifter. Kommunenes holdning til om dette er tilstrekkelig eller ikke, har vekslet. Med ujevne mellomrom har det vært oppslag i media som tyder på at det både er merforbruk og mindreforbruk i forhold til de statlige overføringene. Samtidig understrekes det at det er bortimot umulig å lage et fullstendig regnskap. Det er mulig å få oversikt over alt som øremerkes bestemte flyktningrealterte formål, men som innbygger i en kommune er man både bidragsyter (for eksempel gjennom skatten) og forbruker (gjennom å motta ulike typer tjenester). Å få full oversikt over hva du som innbygger yter og nyter, vil være umulig – og kanskje heller ikke ønskelig. Dette er ikke en problemstilling som gjelder bare på innvandringsfeltet, men tilbakevendende forslag om å lage egne ”innvandreregnskap” har gjort dette til et særlig hett tema på dette feltet.

Hva har så disse betraktningene å gjøre med Flora kommune? En måte å svare på er at Flora, som alle andre kommuner som bosetter flyktninger, mottar overføringer fra staten (blant annet integreringstilskudd) og at det selvsagt vil være legitimt å spørre om overføringene er tilstrekkelige til å løse oppgavene. Det er opp til den enkelte kommune hvordan disse midlene brukes – forutsatt at en del basiskrav som bolig og norsopplæring blir oppfylt. Noen kommuner har valgt en modell for sitt flyktningarbeid hvor det meste av tjenestene er integrert i det ordinære apparatet. Andre kommuner har valgt å etablere en særtjeneste for sitt flyktning- og innvandrerarbeid. De fleste, i likhet med Flora, har imidlertid valgt en kombinasjonsmodell (Berg 1996, 2010). Med sitt kommunale foretak Innvandrarsenteret har kommunen valgt å legge visse sentrale tjenester til et eget senter, mens andre tjenester (helse, arbeid, kultur, fritid mv) er ivaretatt av det ordinære kommunale systemet.

I 2011 var det et stort oppslag i lokalavisa om at Innvandrarsenteret gikk med overskudd. Dette skapte debatt, og det medførte kritikk fra enkelte politiske partier. Melvær kommenterer dette slik:

Det er viktig å spille med åpne kort både i forhold til politikerne og lokalbefolkningen. Ting må være transparent. Jeg var ute i lokalavisa i fjor og sa vi gikk med overskudd.

Jeg har vært klar på dette hele tida: Vi må være bærekraftige. Vi må aldri gå med underskudd. Vi må ha penger til uforutsette ting.

Innvandrarsenteret har en omsetning på 50 millioner kroner i året. Av dette går det meste til stillinger på senteret, mens noe går til såkalt dekningsbidrag for stillinger i andre deler av det kommunale tjenestesystemet (helsesøster, sosiale tjenester mv). Etter at innvandrarsenteret ble eget kommunalt foretak, sluttet de å finansiere stillinger, men betaler i stedet utgifter for en del typer tiltak som for eksempel tospråklige assistenter og bidrag til et tiltaksteam i barnevernet. Hvert år avtales det med de enkelte enhetene i kommunen hva pengene bør gå til. Rådmannen ”får” hvert år 4-5 millioner kroner til en generell styrking av det kommunale tjenesteapparatet – noe som kommer både innvandrere og andre innbyggere til gode.

Flora kommunes modell for bruk av de statlige overføringene ligner på mange andre kommuners måte å bruke disse midlene på og er på mange måter helt i tråd med de statlige forutsetningene. Fra statens side er ikke disse midlene øremerkede og følger altså ikke bestemte personer (selv om de utløses av at kommunen bosetter et visst antall flyktninger per år). Hvor mye det er hensiktsmessig å bruke årlig, og hvor mye som skal øremerkes Innvandrarsenteret, er til sjuende og sist en politisk beslutning. Da bystyret behandlet årsmeldingen fra Innvandrarsenteret, ble dette en sentral del av debatten. SV foreslo at Innvandrarsenteret fikk beholde overskuddet og argumenterte med at det er behov for både «å styrke undervisningen i basisfagene i skolen og for flere inkluderingstiltak». Det ble også uttrykt bekymring for at mange flytter fra kommunen på grunn av mangel på jobb og bolig. For å demme opp mot dette er det behov for å investere i folks framtid i kommunen. Politikere fra andre partier fulgte opp. Det var en generell enighet om hva som er de store utfordringene på feltet (arbeid, bolig, integrering), men uenighet om hvordan disse skulle løses. Høyresiden mente det var viktig å stimulere det private engasjementet – både frivillige organisasjoner og private bedrifter. Venstresiden mente det var viktig å sette inn midlene der de kunne gjøre størst mulig nytte, i en målrettet innsats for å skape bedre inkludering.

Den politiske debatten omkring pengebruken fulgte på mange måter tradisjonelle politiske skillelinjer. Samtidig var det stor grad av enighet om at det i Flora drives et solid arbeid på dette feltet og at utfordringene framover i første rekke er knyttet til å få flere aktører på banen: arbeidslivet, offentlige etater, frivillige organisasjoner og lokalbefolkningen. Bildet som ble tegnet av politikerne stemmer ganske godt over ens med det innvanderne selv beskriver: De opplever at de er velkomne i kommunen, men de savner mer kontakt med nordmenn.

3.1.4 Samarbeid på tvers

Organiseringen av flyktning- og innvandrersarbeidet i Flora har sine klare styrker, men det er også noen utfordringer. Styrken ligger i at man har greid å samordne og skape sammenheng mellom det praktiske bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet. Det at også asylmottaket er en del av det kommunale foretaket, framstår som en fordel selv om vi i denne evalueringen ikke har gått særlig inn på dette. Vi antar at det ligger noen stordriftsfordeler her, og det vil åpenbart være gunstig for de asylsøkerne som blir bosatt i Flora etter å ha bodd på mottak i kommunen.

Utfordringene med dagens modell er knyttet til de oppgavene som ikke blir ivarettatt av Innvandrarsenteret. Dette gjelder i særlig grad arbeid og kvalifisering, men også utfordringer knyttet til helse. Når det eksisterer en stor sentral enhet (i dette tilfellet Innvandrarsenteret),

kan dette lett bli en sovepute for det øvrige apparatet. Det er også en fare for at det skapes et A- og et B-lag blant ansatte, der de som sitter sentralt legger premissene ut fra sitt utkikkspunkt, mens de ansatte som jobber med innvandringsrelaterte oppgaver i de ulike kommunale (og statlige) etatene blir sittende på sidelinjen. Ofte er det bare en eller et par personer som har flyktning- og innvandringsrelaterte oppgaver innenfor sin fagenhet. De kan risikere å havne mellom barken og veden når det skal fordeles tid og ressurser.

Dette er generelle utfordringer som man kan kjenne igjen i de fleste kommuner. Andre måter å organisere arbeidet på - enten man velger å gå til ytterpunkter som å samle all virksomhet og lage en egen særomsorg eller man velger å gå i den motsatte retningen og la alle tjenester være integrert i det ordinære apparatet, vil skape andre typer utfordringer. Når de fleste kommuner har valgt å gjøre som Flora (en kombinasjonsmodell), er det etter mange års utprøving og avveining. Selv om de færreste kommuner har valgt å lage et eget kommunalt foretak, er det neppe foretaksmodellen som er problemet når oppgaver skal løses på tvers. Utfordringen er å finne fram til samarbeidsformer som gjør at alle – uansett hvor i systemet de jobber – jevnlig får muligheten til å treffe andre innenfor feltet og at det skapes en kultur for samarbeid på tvers. En tidligere leder på feltet sa det slik:

Når det gjelder samarbeid så tror jeg ikke dette primært handler om organisering. For meg er dette først og fremst et spørsmål om kommunikasjon og arbeidsformer. Noen tror kanskje at Innvandrarsenteret er en stat i staten, men det er ikke min oppfatning. De er åpne og inviterende. Jeg synes heller ikke det blir en sovepute. NAV, barnevernet og skolen må gjøre jobben sin uansett.

På spørsmål om det eksisterer egne samarbeidsfora, svarer Melvær at de tidligere har hatt et flyktningforum som møttes en gang i måneden. Etter at Innvandrarsenteret tok over mange av oppgavene, ble dette forumet nedlagt. I stedet arrangeres det egne møter med NAV, innføringsklassen og helsesøster. Her treffes de som jobber direkte med flyktninger og innvandrere. Det er også etablert egne nettverk for skole og barnehage. I tillegg arrangeres det en månedlig kommunedag hvor rådmannen møter alle enhetslederne.

Et område som trekkes fram som en hovedutfordring for kommunen, er boligmangelen. Den rammer mange grupper, men for nyankomne flyktninger er det en forutsetning for bosetting at det stilles bolig til disposisjon. Per i dag er det Innvandrarsenteret som har ansvaret for å framskaffe boliger. Dette er en oppgave som tar svært mye av programrådgivernes tid. Spørsmålet er om ikke denne oppgaven burde vært overført til boligkontoret. De sitter med virkemidlene og har dette som sitt spesialfelt. Også her er det fordeler og ulemper med dagens organisering. Kjennskapen til flyktningene er selvsagt viktig når det skal framskaffes bolig, men i et trangt boligmarked kan det vær grunn til å stille spørsmål ved om ikke markedskunnskap er vel så viktig. Spørsmålet er vel mer om det ikke må enda hardere lut til. Som en uttrykte det:

For flyktningarbeid er boligmangelen det største problemet. Men bolig er et problem for mange grupper. Akkurat nå er alle tapere. Vi må få private aktører på banen. Kommunen er blakk, så de kan ikke investere i noe.

Det er lite sannsynlig at endret organisering av boligarbeidet vil endre på den prekære boligsituasjonen. Samtidig er det mulig at en sterkere samordning av arbeidet hadde bidratt til å utnytte ressursene bedre. Spørsmål rundt bolig vil vi komme tilbake til senere i kapittelet.

3.1.5 En god kommune for flyktninger og innvandrere?

Vi spurte nåværende og tidligere ledere og politikere om de mente Flora var en god kommune for flyktninger og innvandrere. De fleste svarte et ubetinget ja på dette, men understreket samtidig at det var utfordringer. Selv om konfliktnivået mellom innvandrere og den norske majoriteten ble beskrevet som lavt, var de opptatt av at det nok kan være vanskelig å bli ordentlig kjent med lokalbefolkningen. Fravær av diskriminering og rasisme er, som flere uttrykte det, ikke det samme som at flyktninger og innvandrere blir inkludert i samfunnet. Dette gjelder særlig de voksne. De fleste barn og unge har venner på tvers av etniske grupper. For dem er det helt naturlig. Problemene med å komme seg inn på arbeidsmarkedet, ble også trukket fram som en utfordring. Uten nettverk er det vanskelig å få jobb, og uten jobb er det vanskelig å få noe nettverk.

For en del av de flyktningene som blir bosatt i Flora, blir oppholdet bare midlertidig. Flyttegrunnene kan være flere, men arbeid og utdanning trekkes fram som de viktigste årsakene. Som en sa det:

Florø ble etablert som en by for å serve fiskerinæringen. Utdanning har aldri vært så viktig. De fleste arbeidsplassene er innenfor fiskeri, olje og skipsfart. Selv om det har skjedd en økning i antallet kompetansearbeidsplasser, legges mange nye virksomheter i fylket heller til Førde.

Få utdanningsmuligheter ut over videregående skole og et arbeidsmarked som av mange oppleves som lite variert, representerer nok en utfordring for en kommune som Flora. Andre flyttegrunner kan være knyttet til ønsket om å komme nærmere de større etniske nettverkene, ønsket om å bo i en større by, eller som en sa det: «Jeg skjønner at når folk kommer fra Somalia så vil de ikke bo i Flora!». Hvorvidt det er spesielt mange somaliere som har flyttet fra Flora vet vi ikke, men poenget er vel at gruppetilhørighet også er en faktor det bør tas hensyn til når man planlegger bosetting. Vær og klima kan også være en årsak.

Fra annen forskning vet vi at flyttegrunner ofte er sammensatte. De færreste flytter på grunn av været alene, men det kan være en medvirkende faktor hvis du også mistrives av andre årsaker. Mange som føler de mislykkes har vel også en tendens til å tenke at gresset er grønnere et annet sted. At det ofte ikke er tilfellet, oppdager man kanskje for seint. Å demme opp for ”de unødvendige” flyttingene kan derfor være en sak å gripe fatt i. Dette kan være flyttinger basert på urealistiske forventninger (for eksempel at det vil være lettere å få jobb i kommune X, at det er rimeligere boliger i kommune Y eller at det er større sjanse for å bli kjent med folk i kommune Z), eller det kan være flyttinger basert på feilaktige oppfatninger eller uriktig informasjon. Flyttinger som har sin basis i at unge mennesker ønsker å ta utdanning eller at man har fått en jobb et annet sted i landet, vil derimot være flyttegrunner som det har liten hensikt å prøve å motarbeide. Dette gjelder enten man er innvandrer eller floraværing. Det samme gjelder velbegrunnede ønsker om å komme nærmere familie, venner og eget etnisk nettverk. Dette er forhold som kan gjøre at mange av oss flytter på oss og en mulighet selvsagt også innvandrere må kunne benytte seg av. Den kommunale oppgaven handler kanskje først og fremst om å bidra til å hindre flyttinger basert på manglende integrering. Dette er selvsagt ingen kommunal oppgave alene, men er en langsiktig oppgave der den kommunale tilretteleggerrollen er viktig. Dette kan handler om å skape arenaer for integrering, stimulere til fritidsaktiviteter der både innvandrere og floraværing deltar, samt bidra til det en vi intervjuet omtalte som «en positiv snakkis».

3.2 Bosettingsarbeidet

Ved Innvandrarsenteret er det ansatt tre programrådgivere som har hovedansvaret for bosettings- og integreringsarbeidet i Flora kommune. Deres arbeidsoppgaver består blant annet av å ha kontakt med IMDi, skaffe boliger, innrede og følge opp boligene, ha ansvar for introduksjonsprogrammet, kartlegge den enkelte deltakeren og lage individuelle planer, skaffe praksisplasser i forbindelse med språkopplæringen og sørge for lønnsutbetalingene til deltakere i introduksjonsordningen. De har med andre ord mange oppgaver, men først og fremst er det spørsmål rundt bolig som tar mye av tiden får vi et klart inntrykk av⁷.

3.2.1 "Det går utrolig mye tid på bolig"

Det er programrådgiverne ved Innvandrarsenteret som har ansvaret for å framskaffe egnede boliger til flyktningene. «Det er stadige flyttekabler som skal gå opp», sies det. Det vises til at det ikke er tilvekst på kommunale boliger, samtidig som det er en utfordring å få folk til å flytte ut fra boligene de disponerer slik at de kan klargjøres for nye bosettinger. Det er et hardt kjøpemarked i kommunen på grunn av høye boligpriser, og det er vanskelig for mange å få noe å leie. «Svært få kommer seg dermed videre», sies det.

Bosettingsarbeidet belager seg i stor grad på leie av boliger på det private markedet. Programrådgiverne forteller at de derfor bruker mye energi på dette. En sier:

Det første vi gjør på morgenen er å sjekke boligannonser i avisa, og er det noe ledig så kaster vi oss på telefonen. Om vi går tur med hunden en kveld og ser noe som virker tomt, så banker vi på for å høre om vi kan leie det.

De har ansvaret for å skaffe boliger til flyktninger som skal førstegangsbosettes i kommunen ut fra de vedtatte bosettingstallene, noe som kan være utfordrende nok. Minst like utfordrende, får vi inntrykk av, er de mange som kommer i tillegg hvert år gjennom familiegjenforening. Familiegjenforeninger innebærer ofte at de må skaffe større boliger.

I tillegg har programrådgiverne ansvaret for å gjøre boligene i stand før innflytting og å følge dem opp. De opplever at de stadig får masse ekstraarbeid som ikke er definert. «Når det dukker opp nye oppgaver så gjør vi det bare. For å få det unna, for å få det til å gli, så må vi bare ta det», sier de. Samtidig kunne de ønske seg mer tid til kvalifiseringsarbeid og oppfølging av den enkelte. De opplever at det per i dag innimellom handler mer om kvantitet, om å få folk gjennom, enn om kvalitet. Og de opplever at de mange oppgavene de har går utover integreringsarbeidet, men «det har bare blitt slik over tid». Også en av lærerne kommenterer programrådgivernes ansvarsområder og sier:

Det er synd at bolig blir hovedfokuset i arbeidet deres. Bolig er det som har tatt tid. Dette har gått på bekostning av for eksempel aktivitetstilbudet til flyktningene... fritidsaktivitetene. Mange trenger litt hjelp for å komme i gang – for å få kontakter og bli introdusert til ulike aktiviteter.

⁷ Jamfør rapporten «Det er litt sånn at veien blir til mens en går» - Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger (Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg 2011). Vi fant også i denne studien at programrådgiverne ved Innvandrarsenteret opplevde at mye tid gikk med til bolig,

Programrådgiverne sier de kunne ønske kommunen var mer på banen når det gjelder bolig og at det var en klar politikk på boligområdet. «Kommunen sier ja takk til å bosette, og vi tar hele jobben», opplever en. «Kommunen har tatt veldig lett på flyktningarbeidet sitt. Vi får ansvaret og så stopper det der», sier en annen av programrådgiverne. I tillegg kunne de ønske at kommunen stilte med en vaktmestertjeneste som kunne følge opp boligene. Slik det er nå blir programrådgiverne ringt opp til alle døgnets tider om noen trenger hjelp, får vi inntrykk av. «Dersom vi får en telefon klokka 02 på natten om en tett kloakk, så er vi der», fortelles det. De kunne ønske vaktmestertjenesten også kunne ta seg av jobben med å sette i stand boliger før innflytting og ordne med møbler, henge opp gardiner og lignende. En av lærerne sier tilsvarende at:

Jeg kunne ønske vi hadde egne personer som bare hadde med oppfølging av boliger å gjøre. Programrådgiverne bør slippe dette! Når det gjelder de andre kommunale boligene stiller kommunen med egen vaktmestertjeneste. Vi burde kunne bruke dem til våre boliger også.

Programrådgiverne forteller at de har et gryende samarbeid med ”Nærtjenesten⁸” i kommunen, som tilbyr blant annet vaktmestertjenester.

Vi spør programrådgiverne om de ønsker å beholde organiseringen av arbeidet deres slik den er i dag. Ikke overraskende svarer de at «bolig gjerne kunne vært satt bort». I tillegg mener de at de per i dag er for få folk, men at tilbakemeldingen de har fått fra kommunen er at de ikke får flere ansatte⁹. De stiller imidlertid spørsmål ved hva de måles etter når det vedtas hvor mange stillinger det skal være. Om det er antallet brukere per ansatt de måles etter bemerker de at de har en del mennesker de jobber med som antakelig ikke registreres:

Familiegjenforeninger synliggjøres ikke i bosettingstallene bystyret opererer med. I tillegg er det slik at det ikke bare er innvandrerne som til en hver tid er i program som er brukere – vi jobber også mye med de som er ferdige.

Om de hypotetisk sett skulle bli flere til å dele arbeidet, mener de at det ville kreve endringer av strukturen. Per i dag gjør alle programrådgiverne den samme jobben. Hadde de vært flere enn tre måtte de nok spesialisert de ulike stillingene mer, mener de. Samtidig påpeker de at det ville være viktig med en rullering av de spesialiserte arbeidsoppgavene for å unngå å skape et sårbart system – om en blir borte skal de andre kunne vedkommendes oppgaver. Programrådgiverne forteller at IMDi har forespurt kommunen om å bosette 40 flyktninger i 2013, av disse 8 enslige mindreårige. De mener at om foretaket skal fortsette å øke så krever antakelig det flere ansatte og en ny struktur.

⁸ ”Nærtjenesten” er et arbeidsmarkedstiltak med tiltaksplasser blant annet for mennesker som har behov for varig tilrettelagt arbeid.

⁹ Jamfør KF Innvandrarsenteret i Flora. Budsjett og handlingsprogram 2011 der det vises til at de tidligere var fire programrådgivere som arbeidet med bosetting og introduksjonsprogram. En var engasjert kun fram til sommeren 2011, men det ble foreslått å gjøre denne stillingen fast. Dette ble tydeligvis ikke gjennomført.

3.2.2 "Det ordner seg alltid"

Innvandrarsenteret i Flora har fått mye skryt for sitt flyktning- og innvandringsarbeid. Vi spør programrådgiverne hva de mener har gjort dem gode. Svarene vi fikk var blant annet:

- *Det er vel fordi vi er dyktige*
- *Vi yter utrolig mye service og tar mye ansvar*
- *Vi fikser det meste*
- *Vi er veldig fleksible og det teller mye*
- *Vi er veldig tilgjengelige*
- *Vi er tett på alle våre og har kontrollen*

«Vi får innimellom store utfordringer, men vi får det til. Det ordner seg alltid!», legger de til når vi ber dem fortelle hva de er mest stolte av. Vi spør om bosettingsarbeidet i kommunen er avhengig av "ildsjeler" for å få det til å gå opp. Svaret vi får er:

Man må ha et engasjement. Vi er en spesiell rase vi som jobber med flyktninger. Men vi opplever å møte mange fantastiske mennesker og vi kommer veldig tett på enkelte. Jeg kunne ønske folk i Florø skjønte hva slags folk de har i nabolaget!.

De forteller at noe av drivkraften er at de tre kollegene har det veldig fint sammen. De opplever å ha et svært godt arbeidsmiljø. Samtidig beskriver de en arbeidshverdag som er hektisk, og en arbeidstid som innimellom går utover de satte rammene. Både i og utenom arbeidstid blir de oppringt på mobilen av flyktninger som trenger hjelp, selv om de med årene er blitt flinkere til å si fra til folk om at de må vente med henvendelsen til normal arbeidstid. De forteller om stadige ekstraoppgaver som blir pålagt dem. En av dem påpeker at «*det gir mye å jobbe med denne gruppa, men det er et spørsmål om hvor langt strikken kan strekkes...*».

3.2.3 Norskurs, introduksjonsprogram og språkpraksis

Flora kan vise til gode resultater når det gjelder introduksjonsprogrammet og ble nominert til IMDis bosettingspris i 2010 blant annet på grunn av disse resultatene. Årsmeldingen for 2011 fra foretaket viser til at de hadde en målsetting om at minst 70 prosent skulle klare den skriftlige prøven etter endt program. Status etter siste språkprøve viste det beste resultatet noensinne. De var også nær ved å nå målet om at 70 prosent skulle få vanlig arbeid eller skolegang etter avsluttet program. På spørsmål om hvordan de har klart å oppnå så gode resultater, blir det blant annet vist til at mange går over til EGF-klasse for å fullføre grunnskoleeksamen eller over til videregående skole.

Lærerne vi intervjuet opplever at tilbudet ved skolen, med klasser delt på seks ulike nivåer samt to klasser for grunnskoleopplæring hvor elevene får mulighet til å ta 10.klasseeksamen¹⁰, fungerer svært bra. Det vises til at de er gode på å få inn flyktningene tidlig i undervisningen. De begynner fortløpende i løpet av året ettersom de blir bosatt, og kommer dermed raskt i gang med norskopplæringen. Det pekes videre på at skolen har engasjerte lærere som brenner

¹⁰ Denne EGF-klassen er det flere av dem vi snakket med som framhever som positivt. En mann vi intervjuet fortalte blant annet at han nå så svært lyst på å skulle bli i Florø. Han var i gang med å ta fagbrev etter et år i EGF-klassen, en klasse han omtaler som «*det beste ved alt innvandringsarbeidet kommunen gjør!*».

for jobben sin og som er oppriktig interesserte i menneskene de jobber med, noe som er avgjørende for å sikre et godt tilbud. En sier blant annet:

Lærere ved voksenopplæringen blir kanskje i enda større grad enn andre lærere engasjert i elevene sine. Vi møter folk i en sårbar livssituasjon og mange av dem har lite nettverk. Man får lyst til å hjelpe dem og fungere som en slags brobygger til det norske samfunnet. Men det er selvfølgelig en balansegang her også, så man ikke blir helt utbrent.

Tilsvarende det enkelte av deltakerne i introduksjonsprogrammet pekte på, mener også en av lærerne at det kan være en utfordring at klassene er bredt sammensatt aldersmessig. «De som er eldre lærer ikke like fort», sier også hun, men understreker samtidig at hun ikke er med på å holde igjen progresjonen til alle har forstått. «Er det noen som blir hengende etter får de heller rykke tilbake et skritt igjen når skoleåret er ferdig», mener hun. En annen stor utfordring hun peker på er analfabeter. Det er vanskelig å skulle lære seg både språk og lesing/skriving i løpet av de to årene introduksjonsprogrammet varer. Hun opplever imidlertid at oftere enn at noen holder klassen tilbake, så er det slik at de flinke elevene er med på å dra alle opp; om noen jobber hardt følger gjerne resten etter.

Vi forteller en av lærerne at noen av elevene etterlyser mer samfunnsfag. Hun viser til at alle får de 50 timene de har rett på. I undervisningen bruker de for eksempel samfunnsfagbøker i tillegg til aviser:

Vi bruker aviser for at elevene skal lære seg ord og uttrykk som går igjen i media slik at de kan følge med på TV og radio og lignende. Det er viktig at de forstår det samfunnet de er i. Jeg forteller dem en del historier – og historie. De må vite hvor de er kommet hen.

Innvandrarsenteret har dessuten hatt undervisning i samfunnsfag på engelsk og farsi for dem som kan nyttiggjøre seg det. Ellers er det begrenset med språkkompetanse ved senteret, så de fleste må vente til de kan nok norsk til å forstå det som blir sagt før de får denne undervisningen, får vi forklart.

Samtidig som det pekes på at skolen per i dag har et godt tilbud, forteller flere ansatte at de fra høsten 2012 har planer om å legge om introduksjonsprogrammet i kommunen. En av lærerne sier:

I mange år har vi snakket om at vi burde fylle introduksjonsprogrammet bedre. Elevene har rett på et opplegg som fyller mer av dagene. Per i dag er det 3 timer norsk hver dag, og for noen språkpraksis utenom det. I tillegg er det kvinne- og mannegruppe en gang per uke og gym en gang pr uke – men ellers har de ingen tilbud. For mange inneholder dermed de fleste dagene bare 3 timer med norskundervisning. Det blir for lite for mange.

Fra høsten av skal elevene få 4 timer norskundervisning hver dag. I tillegg vil de få tilbud om valgfag i engelsk, matematikk og naturfag som en introduksjon til de enkelte fagene for dem som ønsker å gå videre og ta grunnskoleeksamen – for de som ikke tenker å gå videre skal det gi litt ekstra faglig påfyll. Dessuten vil dette fylle dagene i langt større grad. En utfordring ved omleggingen av programmet blir å sikre god kvalitet på undervisningen i de nye fagene, bemerker en av lærerne.

Fra høsten av skal det i tillegg satset mer på språkpraksis. Både fra innvandrere i utvalget vårt og fra ansatte ved Innvandrarsenteret ytres det ønsker om økt bruk av språkpraksis i norskundervisningen. Blant de ansatte pekes det på at det i dag er stor konkurranse om praksisplassene, og det er derfor begrenset hvor mange skolen får. Flere av de ansatte etterlyser mer støtte fra kommunen når det gjelder å sørge for språkpraksis:

Kommunen må bli flinkere til å stille med praksisplasser. Kommunen tjener veldig godt på bosettingsarbeidet, og noe av dette burde kunne gå tilbake til flyktningene og til språkpraksissteder til dem. Jeg kunne ønsket meg litt mer samarbeid på den fronten. Elevene må komme seg ut i livet og ut i jobb.

En annen mener tilsvarende at:

Det burde egentlig være et krav at de kommunale etatene tok i mot praksiselever. Siden kommunen har sagt seg villig til å bosette flyktninger burde de også bidra. Men dette er lettere sagt enn gjort. Mange etater opplever at de har lite tid og er overarbeidete. Mange ser på det å ta i mot en på praksis, ikke som hjelp, men mer som en belastning. Det er da viktig at disse arbeidsstedene får erfaring med praksiselever, slik at de ser at disse etter hvert kan fungere som en avlastning framfor som en belastning. Det er en tendens til at andre etater skyver alt ansvaret for flyktninger og innvandrere over på foretaket. Men alle må forstå at de er viktige ledd i integreringsarbeidet.

Det fortelles videre at en del av elevene gjerne vil ha praksis innen omsorg, men at det har vært vanskelig å skaffe praksisplasser innen for eksempel eldreomsorgen. Det er stor konkurranse fra videregående skoler som også har elever som skal ha praksis. I tillegg opplever hun at en del arbeidssteder bruker det at «de kan ikke godt nok norsk» som en standardunnskyldning. De må kunne så veldig mye før kommunen syns de kan jobbe med eldre, opplever hun, og fortsetter:

Jeg er ikke enig i dette kravet. Mange av mine ville klart seg godt med den norsken de har. Og mange, spesielt blant kvinnene, ønsker selv å jobbe med eldre. Når vi vet hva vi vil ha behov for i fremtiden er jo dette egentlig en gavepakke til kommunen som de ikke benytter seg av.

Programrådgiverne, som per i dag har ansvaret for å skaffe praksisplasser, viser til at de allerede har et godt samarbeid med enkelte kommunale etater. De har hatt praksiselever for eksempel i barnehage, SFO og eldresenter, og opplever at disse stedene ofte ser at det er en vinn-vinn situasjon å ta imot praksisstudenter og samarbeide med Innvandrarsenteret. En av programrådgiverne forteller at:

Ved disse stedene ses innvandrere som ressurser. I barnehagene for eksempel ser de det som en ressurs å ha minoritetsspråklige ansatt når de skal ta i mot nyankomne flyktningbarn. De er dermed også veldig interesserte i å jobbe for at ordningene skal fungere – opptatt av å få det til.

Samtidig peker både lærere og programrådgivere på at siden programrådgiverne har mange arbeidsoppgaver, og fordi mye av deres tid går med til å avklare spørsmål rundt blant annet bolig, har de begrenset med muligheter til å jobbe opp mot arbeidsgivere for å skaffe praksisplasser. «Når programrådgiverne har dårlig tid og mange arbeidsgivere vegrer seg og sier nei, er det ikke lett», bemerker en lærer. Som en del av omleggingen av

introduksjonsprogrammet og den økte satsingen på språkpraksis skal det opprettes en 50 prosent stilling fra høsten av som kun skal jobbe med praksisplasser, både innen det kommunale og det private arbeidsmarkedet.

3.2.4 Samarbeid med NAV

Når det nærmer seg slutten på den enkeltes introduksjonsprogram arrangeres det et møte eller overføringssamtale mellom programrådgiver, flyktning og NAV. Lærerne blir bedt om å forberede en skriftlig redegjørelse om den enkelte før disse møtene for å vise hvilket nivå vedkommende er på språklig, hvilke norskprøver som er avlagt og lignende. En av de ansatte vi intervjuet har imidlertid inntrykk av at programrådgiverne ikke alltid opplever samarbeidet med NAV som så veldig godt. Hun mener de ansatte ved NAV er overarbeidete og at de dermed har lite tid til å sette seg inn i enkeltsaker. «*Programrådgiverne opplever ofte at det ikke skjer så veldig mye fra NAV sin side*», mener hun. Programrådgiverne bekrefter dette og sier de kunne ønske seg et mer konstruktivt samarbeid med NAV før deltakerne er ferdige på introduksjonsprogrammet. En ansatt peker videre på at NAV burde ha rammer til å få til bedre overganger og til å hjelpe flyktingene ut til arbeidslivet, for denne gruppa blir ofte stående utenfor. En av lærerne forteller følgende:

Mange opplever at de ikke får noen ting hos NAV og mange kommer tilbake til voksenopplæringen etter en stund for å lære mer norsk. Men denne gangen er de ofte langt mindre motiverte og blir bare gående her. Mange sliter med å få jobb, og da er det norskundervisning tre timer dagen som blir det de har...

Et annet problem med NAV, i følge både ansatte og innvandrere vi intervjuet, er at etaten de siste årene har tilbudt svært få kurs eller tiltak. En av de ansatte mener dette kan skyldes at tilskudd til kurs og tiltak henger sammen med graden av ledighet, og at når ledigheten går ned (slik den har gjort i Sogn og Fjordane de siste årene) går også tilskuddene til tiltak ned. «*Før var det slik at deltakerne for eksempel kunne gå på kurs ved NAV på slutten av introduksjonsperioden. Nå opplever vi at kursene NAV har mest er for Øst- Europeere*», sier en programrådgiver. En av de ansatte ved Innvandrersenteret forteller at de har planer om å få i gang et kurs for helsefagarbeidere i samarbeid med NAV, kanskje allerede fra høsten av. Målet er at innvandrere gjennom dette kurset kan ta fagbrev. Dette kan være rettet inn mot for eksempel arbeid innen eldreomsorgen, sier hun.

I tillegg til bedre oppfølging fra NAV mot slutten av introduksjonsprogrammet, etterlyses også en bedre oppfølging i etterkant. En programrådgiver opplever at:

En del som er ferdige i introduksjonsprogrammet kommer fremdeles tilbake til oss når de trenger hjelp. Det er en del treghet i systemene rundt, og når folk opplever at de ikke får hjelp der kommer de til innvandrersenteret for å få oss til å "pushe" på. Det er også en tendens til at når andre kontor ser en innvandrersenteret så ber de dem henvende seg på innvandrersenteret.

Leder på NAV bekrefter langt på vei at det kan være behov for et tettere samarbeid mellom de ulike etatene i kommunen, men understreker at dette ikke bare gjelder i forhold i innvandrersgruppa. Arbeidsledigheten er stor både blant ungdom og innvandrere. Det er nå laget en egen samarbeidsavtale mellom NAV og Innvandrersenteret som hun håper vil bidra til en bedre oppfølging. Samtidig understreker hun at integreringsprosessen tar tid og at

mange har for dårlige norskkunnskaper. Hun er også opptatt av at utdanningsnivået er veldig varierende. Her trengs det et tettere samarbeid mellom både skolen, Innvandrarsenteret og NAV. Enkelte har dessuten helseproblemer som det er viktig å få hjelp til før de er klare for arbeidslivet. Hun peker i tillegg på de økonomiske forpliktelsene mange har i hjemlandet. Dette gjør at lengre kvalifiseringsløp ofte ikke er ønskelig. De ønsker jobb – så raskt som mulig. I et arbeidsmarked som i stor grad etterspør faglært arbeidskraft, er dette en utfordring. Den økende arbeidsinnvandringen fra tidligere Øst-Europa skaper også større konkurranse om jobbene.

3.3 Integreringsutfordringer

Når kommuner svarer positivt på statens forespørsel om å bosette flyktninger, forplikter man seg til både å bosette og bidra til integrering av flyktninger. Den første delen av jobben er mer konkret og har et klarere innhold enn den første. For – hva innebærer det å bidra til integrering? Alle vi snakket med understreket betydningen av arbeid. Integrering er ikke det samme som å ha jobb, men jobb ble beskrevet som den viktigste enkeltfaktoren for en vellykket integrering.

3.3.1 Om jobb

Som vist i forrige kapittel var jobb et tema som opptok mange av innvandrerne vi intervjuet. En av lærerne sier hun vet at en god del av elevene har vært og spurt rundt etter jobb, men at det er vanskelig å få noe. På dagtid er de stor sett opptatte, men mange av dem vil gjerne ha noe ekstra etter skolen. Samtidig som hun har inntrykk av at det ordner seg for en del, legger hun til at siden mange fremdeles går i nybegynnerklasser i norsk er det kanskje litt begrenset også hva elevene kan vente seg. En annen opplever at det å få jobb er helt alfa og omega, og at de som får jobb ofte trives godt i Flora. «Om de ikke får jobb er det fort at de blir negativt innstilt til det meste», sier hun.

Både blant lærere og programrådgivere vises det til at arbeidsmarkedet for innvandrere i kommunen har blitt strammere som en følge av stor arbeidsinnvandring fra Øst-Europa. En av programrådgiverne beskriver det slik:

Mange av bedriftene er flinke – men samtidig er det utfordringer. Kommunen har en høy arbeidsinnvandring og våre deltakere havner dessverre sist. For eksempel så var fiskeindustrien før alltid åpen for våre. På den tiden var det vanskelig å motivere dem til å gå på skolen for de fleste ville heller bare begynne å jobbe med en gang i stedet for å lære norsk først. Nå er det sånn at de ikke får jobb der lenger. Fiskeindustrien har lenge vært vårt marked, men nå er det bare Øst-Europeere. Mange Øst-Europeere har ikke fagbrev og snakker ikke norsk, men de kommer inn gruppevis via noen nøkkelpersoner som snakker norsk.

Vi spør om det i bruken av begrepet «våre» ligger at arbeidsinnvandrerne ikke er målgruppe for Innvandrarsenteret. De forteller at arbeidsinnvandrerne har veldig lite kontakt og samarbeid med senteret bortsett fra at noen av dem går på norskkurs der på kveldene. «Det er fokus på flyktninger ved innvandrersenteret», sier de. De antar at om arbeidsinnvandrerne trenger hjelp eller tjenester så henvender de seg nok til tjenestetorget i kommunen.

3.3.2 Barn og unge

Fokus på arbeid gjør at integrering ofte forbindes med aktiviteter som fører flyktninger og innvandrere nærmere arbeidslivet. Først handler det om norskopplæring, så handler det om utdanning og arbeidskvalifisering, og til slutt – jakten på et egnet arbeid. Selv om ingen vi snakket med satte likhetstegn mellom arbeid og integrering, var det påfallende få som var opptatt av hva integrering og inkludering betyr for barn og unge. Det ble nevnt av enkelte programrådgivere og lærere, men først og fremst var dette et tema som ble løftet fram av en av helsesøstrene som jobber med denne gruppa.

Som helsesøster møter hun både barn og foreldre – i praksis som regel mødrene. Hun var opptatt av at arbeidet med denne gruppa er mye mer tidkrevende enn med etnisk norske familier. Det handler om språk, kultur, kunnskap om det norske samfunnet, klær og klima, normer og verdier knyttet til oppdragelse og lignende. Det er mye det må informeres om, det er mye som må gjentas, og som regel må det brukes tolk, noe som gjør det ekstra tidkrevende. Ofte avdekkes vanskelige omsorgssituasjoner. Som regel fins det ikke en enkelt årsak til det, men en serie faktorer som gjør at omsorgen for barn blir ekstra krevende. Mange har opplevd krig og forfølgelse, de har bodd lenge på asylmottak, og de er bekymret for framtiden. Mange foreldre sliter med seinvirkninger på grunn av de påkjenningene de har vært igjennom. Dette påvirker omsorgsevnen. Mange av barna er også preget av det de har opplevd. Som helsesøster uttrykte det:

Egentlig kunne det vel vært sendt bekymringsmelding til barnevernet på samtlige av disse barna. Åtte år i mottak – det gjør noe med ungene. Dette vil politikerne måtte svare for når det har gått noen tiår...

Flere gir uttrykk for at det er behov for en sterkere prioritering av barn og unge. Mye kan gjøres gjennom barnehage og skole, men det er også behov for et større spenn når det gjelder fritidsaktiviteter. Det er vel og bra med fotball (som en uttrykte det), men det trengs noe mer for å fange opp både gutter og jenter, alle aldersgrupper og samtidig ta hensyn til at interessene er forskjellige. Det ble også etterlyst mer fokus på foreldrearbeid. Det eksisterer allerede en kvinnegruppe, som ledes av ansatte ved Innvandrarsenteret i samarbeid med helsesøster. Men – det ble etterlyst mer tid til denne typen aktiviteter, og det ble etterlyst flere tiltak som også inkluderer nordmenn. Det siste behøvde ikke skje i kommunal regi, men kunne ha form av tilbud som "Flyktningguiden" (som ledes av Røde Kors), organiserte leksehjelpsaktiviteter (gjørne i samarbeid med frivillige organisasjoner) med mer. Selv om kommunen ikke nødvendigvis skal ha ansvaret for disse aktivitetene, viser erfaringene fra Flyktningguide-prosjektet på landsbasis at det er viktig med kommunal medvirkning (Paulsen, Thorshaug, Haugen og Berg 2012).

Et sterkere barnefokus handler om alt fra tilpasset svangerskapsoppfølging til et mer differensiert fritidstilbud til barn og unge. Det handler også om å ha fokus på de voksne. God omsorg starter med å sette foreldrene i stand til å være gode omsorgspersoner og forbilder. Derfor blir også generelle tiltak som bolig, arbeid og norskopplæring viktig for å sikre innvandrerbarn en god start.

3.3.3 Aktiviteter og møteplasser

Programrådgiverne opplever at det er lite konflikter mellom lokalbefolkningen og innvandrere i kommunen, men samtidig at folk lever ganske adskilt og holder seg til sin gruppe. En av lærerne vi intervjuet opplever også at en av de store utfordringene for elevene er manglende kontakt med nordmenn. Hun påpeker at dette nok ikke er et problem som er særegent for Flora, men en utfordring innvandrere generelt møter i Norge. Nordmenn er ikke så lette å komme inn på. Hun sier:

Jeg bruker å fortelle elevene at nordmenn ofte treffer hverandre gjennom organisasjonslivet – at det er måten man blir kjent på her. Jeg prøver å oppfordre dem til å delta på fotball, kor, håndarbeid og lignende.

Andre igjen opplever at det kan være vanskelig å få innvandrere til å delta i organiserte aktiviteter. Ved Innvandrarsenteret erfarer de blant annet at:

De flyktningbarna vi ser ved ulike fritidsaktiviteter som sport og kulturskole er mest barn av tamiler og chilenerne. Våre er ikke vant til å følge opp barna. Det er en lang læringsprosess. Barn som integreringsnøkkel fungerer dessuten bedre for eksempel polakkene fordi de er mer vant til organisert fritid. Det tar litt lengre tid med våre.

Slik vi tolker dette refererer ”våre” her til de nyankomne flyktninggruppene som, i motsetning til de mer etablerte og integrerte flyktninggruppene og i motsetning til arbeidsinnvandrerne som er kulturelt sett mer like nordmenn, oppleves som vanskeligere å få med. Videre vises det til at kjønnsrollemønster i enkelte grupper kan fungere som en hindring. Flere mener at fedre ikke opplever å ha ansvaret for barna, og derfor ikke stiller opp for å kjøre til trening eller passe barn om det arrangeres aktiviteter for innvandrerkvinnene: «Det er ofte kvinnene som får tilbud om aktiviteter, men de er mødre og da stopper det opp for det er lite vilje blant mennene til å ta ansvaret for barn». Ved Innvandrarsenteret forteller de om ulike integreringstiltak som ikke har fungert. Det ble for eksempel forsøkt å starte opp en kvinnegruppe innen trening, men: «Vi opplever det som mer og mer dødfødt. De deltar bare så lenge vi er involvert. Når vi trekker oss ut fra slike aktiviteter er det over».

En forteller at for noen år siden så deltok noen av lærerne fra Innvandrarsenteret i et samarbeid med Røde Kors der de arrangerte kvelder for nordmenn og innvandrere om ulike temaer, «men det var veldig vanskelig å få folk til å komme og det ble litt kunstig». Røde Kors startet opp flyktningguideprosjekt i kommunen for noen år siden, «men det fungerte ikke fordi det var så vanskelig å få tak i guider», forteller en. Flere poengterer at det ofte er lettest for de med barn å bli kjent med folk – gjennom skole, barnehage eller fritidsinteresser til barna møter man andre voksne. Samtidig kan det være en utfordring at en del av innvandrerne ikke vil ha barna i barnehage, for eksempel fordi de ikke har jobb:

Det blir et økonomisk spørsmål for mange. Disse familiene blir i enda større grad stående utenfor. Det ville vært en fordel ofte å få barna inn i barnehage tidligere. Bra for barna – og bra for foreldrene som gjennom barnehagen får sine nettverk med andre foreldre. Ved innvandrersenteret oppfordrer vi derfor deltakerne veldig sterkt til å ha barna i barnehage. Det er mulig enkelte mottar penger for å dekke utgiftene til barnehage – jeg er ikke sikker. Men økonomi har mye å si, så hadde det vært gratis for deltakerne hadde nok terskelen vært lavere for mange.

Grad av integrering kan også henge sammen med økonomi på andre måter. En av programrådgiverne mener at langt flere av arbeidsinnvandrerne er å se ute i lokalmiljøet sammen med barna sine enn det flyktningene er. «*Dette skyldes blant annet at arbeidsinnvandrerne har langt bedre råd, mens våre er fattige*», sier hun. Ungdommens bystyre i Flora har foreslått å innføre et ungdomskort til aktiviteter for å jobbe mot fattigdom.

Innvandrarsenteret har hovedansvaret for integreringen i kommunen. Samtidig mener en ansatt derfra at:

Alle andre må også bidra! Både befolkningen generelt og arbeidsgivere spesielt må ta sin del av ansvaret for at innvandrere blir integrert. Folk må få lyst til å bry seg mer. Lyst til å ta sitt samfunnsansvar. Målet er også at de skal se at innvandrere har noe å bidra med. Se at de representerer mange ressurser. Innvandrerne må dessuten få mulighet til å vise seg fram. Kanskje er det behov for at vi synliggjør vår jobb bedre for å få til dette?

Det vises til at kommunen har hatt asylmottak siden 1993, og mottak av flyktninger siden 1987. Folk i Flora er dermed godt vant til å se innvandrere i gatebildet, og folk flest er relativt positivt innstilte i forhold til innvandrere i kommunen, sies det. Det legges imidlertid til at:

Samtidig er nok innvandrerne relativt oversett – lokalbefolkningen må bli flinkere til å ta kontakt med dem. De forventer nok ofte at det er innvandrerne selv som skal ta initiativet til å ta kontakt. Folk har ellers stort sett nok med sitt.

Som innvandrerne selv mener derfor også flere av de ansatte ved Innvandrarsenteret at det er viktig med møteplasser der innvandrere og nordmenn kan treffes. Et spørsmål blir imidlertid *hvem* som skal ha ansvaret for å organisere dette. En annen stor utfordring er hvordan man skal få til møteplasser som «*oppleves som naturlige*». Ett eksempel som nevnes i den sammenhengen er organisering av barselgrupper eller småbarnsgrupper der norske mødre og mødre med innvandrerbakgrunn kan møtes. Felles erfaringer og lik livssituasjon kan her fungere som et naturlig møtepunkt. Andre vellykkete tiltak som ansatte nevner er det lokale turlagets faste onsdagstur og «Til topps» i regi av IMDi og Røde Kors der 22 deltakere fra Innvandrarsenteret var med i 2012. Programrådgiverne opplever dessuten at en del av innvandrerne finner sine nettverk gjennom de kristne miljøene i byen.

4 En videre drøfting av hovedutfordringer

4.1 Bli eller flytte?

Som vist i denne evalueringen er det bred enighet om at muligheter til arbeid og utdanning og graden av sosial integrering er faktorer som er avgjørende for om flyktninger og innvandrere ønsker å bli i Flora eller ikke. Disse utfordringene er imidlertid ikke enestående for Flora kommune. En fersk undersøkelse fra NIBR (Søholt, Aasland, Onsager og Vestby 2012) finner tilsvarende at arbeid, bolig, opplevelse av trygghet, gode oppvekstvilkår for barn, muligheter til å gjennomføre eget/familiens livsprosjekt samt at man blir sett som person og inngår i meningsfulle sosiale relasjoner er det innvandrere selv legger vekt på når de velger å bli boende i norske distriktskommuner¹¹.

Studien fra NIBR peker videre på at mens lokalbefolkning ofte har en innebygget «*stay-faktor*» fordi de er oppvokst på stedet, har familie der, kjenner mulighetene der eller lignende, så forholder det seg annerledes med tilflyttere. Dersom kommunen eller det lokale næringsliv ønsker at innvandrere skal velge å bli boende, blir oppgaven derfor å bidra til å *skape* stedstilhørighet (Søholt m.fl 2012). Eller som vi påpekte i forrige kapittel: den kommunale oppgaven handler kanskje først og fremst om å bidra til å hindre flyttinger basert på manglende integrering. Hvordan kan kommunen legge til rette for integreringsprosesser som fører til at innvandrere og flyktninger opplever seg som floraværing? Vi vil i dette kapittelet videre drøfte det vi ser som hovedutfordringer i dette arbeidet.

4.2 Synliggjøring av flyktninger og innvandrere som ressurs for arbeidslivet

I denne evalueringen har vi flere ganger pekt på manglende muligheter i arbeidslivet som en av de store utfordringene i integreringsarbeidet i Flora. Å ikke få jobb er en av hovedgrunnene til at mange velger å flytte fra kommunen mener mange av våre informanter, både blant innvandrerne selv og blant kommuneansatte. I tillegg henger deltakelse i arbeidslivet tett sammen med integrering i en bredere forstand. Det handler om å lære språk, danne nettverk, om å få delta aktivt i samfunnet og bli selvhjulpen.

En av grunnene til at innvandrere er overrepresentert i ledighetsstatistikken kan være fordi de mangler etterspurte kvalifikasjoner. Mange av dem vi intervjuet var derfor opptatt av å lære seg bedre norsk, ta fagbrev og lignende for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet. Samtidig var det en god del av dem vi snakket med som erfarte at de til tross for kurs og kvalifiseringstiltak ikke fikk arbeid. Flere mente det var svært liten hjelp å få fra NAV når det gjaldt å finne jobb, og både innvandrere og ansatte i kommunen opplevde at NAV per i dag tilbyr få kurs og tiltak for arbeidssøkere. Tall fra Statistisk Sentralbyrå¹² viser at 1,9 prosent

¹¹ I NIBRs studie er Tynset, Haram og Vestvågøy kommuner brukt som caser. Selv om de to sistnevnte kommuner har nesten samme innbyggertall som Flora, kan Flora nok ikke helt sammenlignes med kommunene i denne studien, ei heller regnes som «distrikts-Norge», siden den er en bykommune. Vi viser likevel til NIBRs undersøkelse da vi ser at det finnes mange paralleller i deres og våre funn.

¹² http://statbank.ssb.no/...Default_FR.asp?Productid=06.03&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSeIP.asp&SubjectCode=06. Hentet 28.08.2012. Statistikken fra SSB viser at per 2. kvartal 2012 utgjorde gruppen registrerte helt arbeidsledige innvandrere og deltakere på tiltak (innvandrere fra «ikke-vestlige» land) 13,9 prosent til sammen.

av bosatte i Flora med «ikke-vestlig» bakgrunn deltok i arbeidsmarkedstiltak per 2. kvartal i 2012. Når vi samtidig vet at 12 prosent av bosatte i kommunen med «ikke-vestlig» bakgrunn var registrert som helt arbeidsledige på dette tidspunktet og rundt 50 prosent som sysselsatt i 2011(jamfør tabell 2), framstår andelen i tiltak som svært lav.

En del av innvandrerne vi intervjuet opplever å bli forbigått på arbeidsmarkedet som en følge av stor arbeidsinnvandring fra Øst-Europa, og de mener det ikke gjøres nok for å synliggjøre bosatte flyktninger og innvandrere som ressurs for arbeidslivet. Ansatte ved KF Innvandrarsenteret erfarer tilsvarende at deres brukere ikke får de samme tilbudene om arbeid, tiltak eller kurs som det arbeidsinnvandrere til kommunen får. Rapporten «*Mot ein internasjonal arbeidsmarknad*» - *Næringsbarometeret for Sogn og Fjordane mai 2012* peker på at fylket er helt avhengig av innvandrere for å få til vekst og utvikling i de kommende årene. Det vises til at i et fylke nesten uten ledighet er tilførsel av arbeidskraft utenfra en nærliggende løsning. Per i dag utgjør innvandrere 10 prosent av de sysselsatte i fylket, og i følge NAV Eures ligger Sogn og Fjordane 10 prosent over gjennomsnittet for landet i bruken av arbeidskraft fra andre EU- og EØS-land. Langt på vei er det også innvandrere å takke for at folketallet holder seg stabilt rundt om i kommunene, sies det videre i rapporten. Arbeidsinnvandrere er uten tvil en viktig ressurs for næringslivet i Sogn og Fjordane. Etter en gjennomgang av rapporten (som blant annet både NAV, NHO og fylkeskommunen i Sogn og Fjordane står bak) stiller vi oss imidlertid spørrende til hvorfor bosatte flyktninger og innvandrere i fylket, innvandrere med en annen bakgrunn enn arbeidsinnvandrerne, ikke nevnes som mulig arbeidskftsressurs for næringslivet.

Næringsbarometeret viser til at arbeidsledigheten i Sogn og Fjordane har gått ned de siste årene, og var den laveste i landet i første del av 2012. Tall fra Statistisk Sentralbyrå, gjengitt i tabell 1, viser samtidig at denne nedgangen i ledighet ikke gjaldt for alle grupper i befolkningen. Arbeidsledigheten blant innvandrere med såkalt «ikke-vestlig» bakgrunn (landbakgrunn 2) gikk faktisk opp i denne perioden i Sogn og Fjordane. I tillegg viser tallene fra SSB at den generelt lave arbeidsledigheten i fylket sammenlignet med resten av landet ikke gjelder for personer med «ikke-vestlig» innvandringsbakgrunn – Sogn og Fjordane ligger langt under landsgjennomsnittet når det gjelder arbeidsledighet i hele befolkningen, men omtrent likt med gjennomsnittet når det gjelder personer fra «landgruppe 2». Ledigheten blant «ikke-vestlige» innvandrere er dermed rundt tre ganger så høy som for befolkningen ellers i Norge sett under ett, men over fire ganger så høy når man ser på tallene for Sogn og Fjordane.

Tabell 1: Registrerte helt arbeidsledige etter landbakgrunn i prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av februar 2012 (tall for februar 2011 i parentes).

	Hele befolkningen	Innvandrere Landgruppe 1	Innvandrere Landgruppe 2
Hele landet	2,6 (3,0)	5,1 (6,3)	8,6 (9,2)
Sogn og Fjordane	1,9 (2,2)	4,7 (6,0)	8,4 (8,2)

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

<http://www.ssb.no/innvarbl/tab-2012-05-11-04.html>. Hentet: 29.06.2012.

Landgruppe 1 = EU-/EFTA-land, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

Landgruppe 2 = Øst-Europa utenom EU, Asia (inkl. Tyrkia), Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Oseania utenom Australia og New Zealand. (Denne landgruppa blir i teksten gjerne omtalt som «ikke-vestlige» land).

Tabell 2: Registrerte helt arbeidsledige innvandrere 15-74 år og sysselsatte 15-74 år, i prosent av bosatte, etter landbakgrunn. Flora kommune.

	2. kvartal 2011	2. kvartal 2012	2011
	Arbeidsledige i prosent av bosatte	Arbeidsledige i prosent av bosatte	Sysselsatte
Flora:			
Totalt	2,1	1,9	71,4
Befolkningen eksklusive innvandrere	1,2	1,2	72,1
Innvandrere i alt	10,3	7,4	65,3
Innvandrere, landgruppe 1	6,2	2,0	77,8
Innvandrere, landgruppe 2	13,8	12,0	54,4

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=06.03&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=06. Hentet: 28.08.2012

Om vi ser på statistikken for Flora kommune i tabell 2 er forskjellene mellom gruppene enda større¹³. Selv om ledigheten for personer i «landgruppe 2» har gått ned det siste året i Flora, i motsetning til i fylket som helhet, er arbeidsledigheten for «ikke-vestlige» innvandrere per i dag over seks ganger høyere enn for kommunens befolkning sett under ett. Om man sammenligner tallene for «landgruppe 2» og «befolkningen eksklusive innvandrere» er ledigheten 10 ganger så stor for førstnevnte gruppe. Dette er tall som skiller seg kraftig fra landsgjennomsnittet. Tabell 2 viser dessuten at Flora per i dag har en svært lav ledighet blant innvandrere tilhørende «landgruppe 1». Det kan være mange årsaker til de store forskjellene vi ser mellom gruppene. For eksempel kan de relativt høye bosettingstallene i kommunen de siste årene ha ført til at mange har for kort botid til at vi kan forvente høyere grad av sysselsetting. Så lenge det ikke finnes detaljerte oversikter over hvem de arbeidsledige faktisk er¹⁴, vil det imidlertid være vanskelig å få tak på hvor hovedutfordringene med hensyn til sysselsetting ligger. Handler det om kort botid, om manglende kvalifikasjoner, om manglende innsats fra NAV, om liten vilje blant arbeidsgivere – eller om en kombinasjon av ulike faktorer? Er det noen grupper blant innvandrerne (kvinner, flyktninger, bestemte nasjonaliteter eller lignende) som i større grad er arbeidsledige enn andre? Innen hvilke sektorer og bransjer arbeider innvandrerne som har jobb? For å kunne løse utfordringene knyttet til de høye ledighetstallene, for å belyse hvor «skoen trykker» mest og for å kartlegge hvor tiltak bør settes inn, vil et første skritt kunne være å utarbeide detaljerte statistikker - hva kjennetegner denne store gruppa arbeidsledige annet enn at de har bakgrunn fra «landgruppe 2»?

¹³ Tabell 1 er regnet ut fra prosent av *arbeidsstyrken*, mens tabell 2 er regnet ut fra prosent av *bosatte*. Tabellene er dermed ikke helt sammenlignbare. Imidlertid ville en utregning ut fra arbeidsstyrken også i tabell 2 sannsynligvis gi høyere tall enn det som vises her, både for kommunen sett under ett og for innvandrergruppene. Dette fordi *bosatte* er en større gruppe enn *arbeidsstyrken*, mens gruppen *registrert helt arbeidsledig* vil være like stor i begge utregningsmåter.

¹⁴ Vi har i denne evalueringen forsøkt å innhente mer detaljert statistikk på hvem de arbeidsledige er for å kunne belyse spørsmålet rundt sysselsettingsutfordringene bedre. NAV Flora har imidlertid ikke utarbeidet denne typen oversikter.

Næringsbarometeret for Sogn og Fjordane peker også på at arbeidsinnvandringen øker trykket på det kommunale tjenestetilbudet. Det handler blant annet om språkopplæring, boligbygging, og flere skoler og barnehageplasser, vises det til. Det etterspørres en fylkesplan for arbeidsinnvandring som legger til rette for en vellykket integrering slik at *de som kommer til fylket for å arbeide også velger å bosette seg der*. Igjen savner vi et fokus på innvandrerne som allerede er bosatte i fylket: hvorfor etterspørres det ikke samtidig en plan for å sikre at *bosatte får arbeid*? Vår evaluering har vist at mange flyktninger og innvandrere i Flora ønsker å jobbe. Mange av dem har i tillegg kompetanse som for eksempel norskkunnskaper. De «opptar» allerede boliger, barnehageplasser, fastleger og så videre. Blir det da bakvendt å lage planer for hvordan boligmarkedet eller de kommunale tjenestene skal tilpasses slik at kommunen kan hente enda mer arbeidskraft fra utlandet? Vårt poeng er selvsagt ikke at Flora kommune skal nedprioritere integreringsarbeidet i forhold til arbeidsinnvandrere. Vårt poeng er at om det noe ensidige fokuset vi finner i Næringsbarometeret (som er utarbeidet av svært sentrale aktører i arbeidslivet i fylket) også gjenspeiles i hvordan det tenkes blant arbeidsgivere, næringslivstopper eller politikere i Flora, har blant andre Innvandrarsenteret og NAV her en jobb å gjøre når det gjelder å synliggjøre hva som allerede finnes av arbeidskraftsressurser i kommunen. Virksomheter må i stadig større grad rette blikket utad for å finne kompetanse og ledige hender, sies det i Næringsbarometeret. Integreringsarbeidet (og næringslivet?) i kommunen ville etter vår mening være tjent med at blikket samtidig ble rettet innover.

4.2.1 Økt fokus på praksis

Både blant ansatte og blant innvandrere vi intervjuet blir praksis som en del av norskopplæringen fremhevet som viktig. I tillegg til å ha betydning for språkforståelsen kan arbeidspraksis føre til økt synliggjøring av flyktninger og innvandrere som en arbeidskraftsressurs. Forskning peker på at mange innvandrere opplever å bli ignorert eller sortert vekk i jobbsøkningsprosessen. Det hjelper ikke hva en arbeidssøker kan hvis arbeidsgiveren ikke oppfatter det, for i en ansettelsesprosess er det arbeidsgiverens *forestillinger* om søkerens ferdigheter som utgjør hans eller hennes handlingsgrunnlag (Rogstad 2000). Manglende mulighet til å bli bedømt som individuelle søkere, men heller ut fra gruppetilhørighet (fordi man har «feil» navn etc), er en form for statistisk diskriminering som rammer mange innvandrere. Gitt at det er slik at innvandrere i større grad enn nordmenn blir diskriminert, vil det å få innpass i arbeidslivet via praksis være spesielt viktig for denne gruppa. Utstrakt bruk av praksis vil kunne gi arbeidslivet bredere erfaring med innvandrere som arbeidskraft, noe som i neste omgang vil kunne bryte ned barrierer skapt av stereotype forestillinger og fordommer.

Som vist i denne evalueringen var mange av dem vi intervjuet svært fornøyde med norskopplæringen ved Innvandrarsenteret. Samtidig ønsket en god del seg mer arbeidspraksis som en del av språkopplæringen. Også ansatte understreket viktigheten av praksis for elevene, og det ble vist til at dette blir et satsningsområde fra høsten 2012 av. En av programrådgiverne ved Innvandrarsenteret fortalte at de i tillegg har planer om å få i gang et kurs for helsefagarbeidere i samarbeid med NAV, der målsettingen er at deltakerne skal kunne ta fagbrev. Kurset vil bli rettet inn mot for eksempel arbeid innen eldreomsorgen. Ved NTNU Samfunnsforskning har vi evaluert et tilsvarende kurs i Trondheim (Berg og Molden 2007). Vår konklusjon var at tiltaket hadde vært en suksess, og vi vil i det følgende derfor vise til

noen av de erfaringene ansatte og deltakere gjorde seg der – kanskje kan det være erfaringer å ta med seg videre i oppstarten av kurs i Flora¹⁵.

Omsorgsarbeiderprosjektet i Trondheim¹⁶ hadde som målsetting å kvalifisere langtidsledige flyktninger og innvandrere for omsorgssektoren gjennom fagbrev. Et viktig siktemål var å utnytte det arbeidskraftpotensialet innvandrere representerer innenfor en sektor som har et stort arbeidskraftbehov. Etter den første runden av prosjektet sto faktisk alle 12 deltakere med fagbrev og jobb i kommunen. Ut fra evalueringen som ble gjort av prosjektet og ut fra intervjuer med deltakerne i etterkant av prosjektperioden, utpekte det seg noen suksessfaktorer. For det første hadde prosjektet en solid forankring i den forstand at flere ulike faginstanser forpliktet seg til et tett tverrfaglig samarbeid over lengre tid, og hver enkelt elev ble gitt realistiske tidsrammer for fullføring av fagbrevet. For det andre førte en stor grad av «matching» mellom arbeidstakers og arbeidsgivers interesser og behov til motiverte parter og en «vinn-vinn-situasjon».

Den tredje suksessfaktoren evalueringen fra Trondheim pekte på var at både fag- og språkopplæring var tilrettelagt, både individuelt i forhold til den enkelte elevs forutsetninger, og i forhold til behov gruppa som helhet har hatt. Et av hovedpunktene her er et tett samarbeid mellom teori og praksis gjennom *hele* utdanningsløpet. Hver uke var deltakerne tre dager i praksis (innen ulike kommunale sektorer) og to dager på skole (undervisning i norsk og studieretningsfag). I evalueringen var betydningen av praksis det viktigste punktet for prosjektdeltakerne. De opplevde at praksis ga språktrening, sosiale nettverk og en fot innenfor arbeidslivet. En mente for eksempel at *«det var bra med så mye praksis for det hadde ikke vært så lett som utlending å søke en ny jobb. Praksisene ga oss muligheten til å vise oss fram. På praksisstedet vet de hvem jeg er»*. Deltakerne understreket også viktigheten av at utdanningen endte opp med et *fagbrev*, framfor nok et kursbevis. De opplevde at både fagbrevet og selve utdanningen åpnet for *reelle* muligheter til arbeid i ettertid. På kort sikt er denne typen tiltak dyre – i det lengre løp fører de imidlertid til at arbeidsledige gis mulighet til å bidra som ressurser i samfunnet.

Ved Innvandrarsenteret forteller programrådgivere at mange av deres elever har lyst til å arbeide innen helse og omsorg. Flora kommune viser samtidig til at kommunesektoren vil ha store behov for rekruttering i årene framover og at innvandrerne i kommunen representerer en arbeidskraftreserve som i større grad kan bli brukt dersom forholdene legges til rette, for eksempel gjennom målrettet samarbeid. Flora kommune har dessuten en målsetting om at det prosentvise antallet ansatte med flerkulturell bakgrunn skal speile tallet i befolkningen¹⁷. En del av forutsetningene for at Omsorgsarbeiderprosjektet ble en suksess i Trondheim (vilje til forankring/tett samarbeid og felles interesser blant deltakere og arbeidsgivere) synes dermed å ligge til rette også i Flora. Sannsynligvis kan konseptet i tillegg videreutvikles til andre bransjer og sektorer.

¹⁵ For de som er interesserte i å lese mer om Omsorgsarbeiderprosjektet i Trondheim kan vi anbefale rapporten «Vinn, vinn. Evaluering av Omsorgsarbeiderprosjektet» (Berg og Molden 2007) eller artikkelen «*Fra langtidsledig til arbeidstaker – fagbrevet som inngang til norsk arbeidsliv*» (Berg og Svendsen 2010) som kan lastes ned fra Fontene Forskning på nett.

¹⁶ Prosjektet gikk over til å bli et fast tiltak i Trondheim kommune, men da under navnet Helsefagarbeiderutdanningen for innvandrere (HEFFI).

¹⁷ Jamfør «Flora kommune. Budsjett og handlingsprogram 2012» og «Årsrapport 2011. Flora kommune».

4.3 Tilrettelegging for sosial integrering

Innledningsvis i kapittel 2 viste vi til innvandreres beskrivelser av Flora som et godt sted å bo, og vi påpekte at ingen av dem vi intervjuet mente å ha opplevde direkte rasisme eller diskriminering i kommunen. Samtidig kommer det fram i det videre materialet at mange føler seg lite integrerte i lokalsamfunnet, eller de opplever utfordringer på arbeids- og boligmarkedet fordi de har en annen etnisk bakgrunn enn majoriteten. Også kommuneansatte er langt på vei enige i disse beskrivelsene – det er lite direkte konflikter mellom de ulike etniske gruppene i Flora, men samtidig er det ikke lett for tilflyttere å komme i kontakt med lokalbefolkningen. Inntrykket er at samtidig som befolkningen i Flora nok ikke har så mye *mot* flyktninger og innvandrere, så har de heller ikke så mye *med* dem å gjøre.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) gjennomførte i 2012 en undersøkelse om holdninger til innvandring, integrering og mangfold i den norske befolkningen. Undersøkelsen viser at de som har mye og hyppig kontakt med innvandrere ofte har et mer positivt syn på forskjellighet og mangfold enn hva som er tilfellet for dem med mindre kontakt. Det påpekes at det har skjedd en reell holdningsendring generelt i den norske befolkningen i positiv retning. Samtidig finner IMDi at ansvaret for en vellykket integrering av innvandrere først og fremst plasseres hos innvandrerne selv og rundt åtte av ti respondenter mener at innvandrerne selv har skyld i integreringsproblemer (IMDi 2012). Tilsvarende funn ser vi også i Flora. Etter lang erfaring som bosettingskommune er befolkningen vant til et mangfoldig lokalmiljø, men samtidig påpeker flere at det ofte anses som innvandrernes ansvar å ta kontakt og «integrere seg». Fra Innvandrarsenteret etterlyses et større fokus på integrering som et *felles* ansvar som forplikter hele lokalsamfunnet:

Generelt er utfordringa for Flora som lokalsamfunn at vi som naboar og medmenneske tar oss tid til å snakke med og inkludere innflyttarar i det daglege. Då vil nettverka bli sterkare, integreringa betre og vegen til arbeidsmarknaden mykje lettare¹⁸.

Mange av dem vi intervjuet i Flora savnet felles arenaer for møter mellom innvandrere og lokalbefolkningen. Samtidig forteller blant andre programrådgivere ved Innvandrarsenteret at det har vært gjort forsøk på å skape treffpunkter eller på å inkludere innvandrere i ulike aktiviteter i kommunen – uten at dette har lyktes i særlig grad. De forteller for eksempel at det er vanskelig å få med seg kvinnene fordi de ofte er bundet opp av forpliktelser hjemme. En del av innvandrerkvinnene vi intervjuet savner på sin side større grad av familieaktiviteter, der barn og voksne kan møtes sammen. Uten at vi har noen faste holdepunkt for å påstå det, kan vi kanskje anta at en del av integreringstiltakene som settes i gang, enten i kommunal regi eller i regi av frivillige organisasjoner, baserer seg på hva majoritetsbefolkningen tror innvandrer(-kvinner/ungdom/barn) har behov for. I hvilken grad samarbeides det om aktiviteter og tiltak? Brukerrådet eller kvinnegruppa ved Innvandrarsenteret kan være eksempler på mulige samarbeidspartnere i denne sammenhengen. En annen utfordring er at integreringstiltak i form av treffsteder eller lignende ofte baserer seg på den antakelsen at «alle» har de samme ønsker og behov, eller at slike arenaer oppleves som «*kunstige*», slik en sa. I stedet for å skape nye aktiviteter kan det kanskje like ofte være fruktbart å jobbe for å inkludere i det som allerede eksisterer.

¹⁸ Hentet fra «KF Innvandrarsenteret i Flora. Budsejtt og handlingsprogram 2012».

Flere av dem vi intervjuet savner ikke nødvendigvis felles møtesteder, men snarere en kontaktperson som kan fungere som inngang til aktiviteter eller «naturlige nettverk». Etter det vi har forstått ble det gjort forsøk på å opprette en Flyktningguideordning i regi av Røde Kors i Flora for noen år siden, men at dette ikke fungerte fordi det var vanskelig å verve guider. En fersk evaluering av Flyktningguiden på landsbasis viser imidlertid at rekruttering av guider, samt tilstrekkelig og god opplæring og oppfølging av guidene, er en generell utfordring i kommunene. En løsning på dette kan være å ha et større fokus på det *gjensidige* utbyttet guide og flyktning har av deltakelse. Evalueringsrapporten viser at i de kommunene hvor ordningen fungerer godt så ser man svært positive effekter av dette – ikke bare for den enkelte flyktning men også for guidene. Blant de kommuneansatte som ble intervjuet var det en generell enighet om at Flyktningguiden er et viktig integreringstiltak og et viktig supplement til flyktningenes deltakelse i introduksjonsprogrammet (Paulsen m.fl. 2012).

Røde Kors, som er initiativtaker bak ordningen, viser til at ideen som ligger til grunn for Flyktningguiden er at veien inn i samfunnet og veien til et aktivt liv, jobb og utdanning først og fremst går gjennom folk som bor her. Evalueringsrapporten påpeker at det ikke nødvendigvis er Røde Kors som må arrangere denne typen aktivitet – ideene fra dette initiativet kan brukes også av andre¹⁹.

4.4 Framskaffelse og oppfølging av boliger

Både i denne evalueringen og i det forrige prosjektet vi hadde i Flora kommune, hvor fokus var på bolig²⁰, kommer det fram at framskaffelse og oppfølging av boliger til flyktninger er det som tar veldig mye av tiden til programrådgiverne. Inntrykket er at ansvar rundt bolig går på bekostning av en del andre oppgaver. En nærliggende løsning på dette problemet kunne være at boligkontoret i kommunen overtok ansvaret for å fremskaffe boliger også til flyktninger. Vårt inntrykk er imidlertid at ansatte ved Innvandrarsenteret ikke nødvendigvis syns dette er den beste løsningen. Per i dag disponerer Innvandrarsenteret selv boliger som de leier både fra kommunen (Flora bustad og bygg) og fra private. De har selv oversikten over boligmassen de til enhver tid har – eller mangler. Innvandrarsenteret opplever å få et mer helhetlig ansvar for den enkelte flyktning når bolig også er en del av deres ansvarsfelt. I tillegg vises det til at foretaket etter hvert har bygd seg opp et godt rykte i kommunen som leietaker blant private huseiere: en leietaker som er sikker og stabil betaler, som leier over lengre tid slik at huseier slipper hyppige skifter av leieboere og som er ansvarlig for indre vedlikehold av boligene (Thorshaug m.fl. 2011). Oppgaven med å klargjøre boligen før bosetting og oppfølging av den i etterkant synes det likevel som programrådgiverne gjerne ville satt bort til en kommunal vaktmestertjeneste. En annen mulig løsning vil være å ansette flere programrådgivere. Da vi besøkte Flora i 2011 i forbindelse med et boligprosjekt (Thorshaug m.fl. 2011) pekte programrådgiverne også den gang på at arbeidet med boliger gikk på bekostning av oppfølgingsarbeidet. Den gang var de imidlertid fire programrådgivere ved Innvandrarsenteret, mens de i dag bare er tre. Arbeidsmengden siden 2011 er neppe blitt mindre.

¹⁹ For mer informasjon om denne evalueringen se rapporten *Flyktningguiden som døråpner. Nasjonal evaluering av Flyktningguiden i Røde Kors* (Paulsen, Thorshaug, Haugen og Berg 2012).

²⁰ Se rapporten «Det er litt sånn at veien blir til mens en går» - *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger* (Thorshaug, Svendsen, Paulsen og Berg 2011).

Utlendingsdirektoratet (UDI) peker på at programoppfølging er svært viktig for at deltakeren skal lykkes i å gjennomføre introduksjonsprogrammet og at tett oppfølging av en fast kontakt virker positivt inn på sannsynligheten for at deltakeren får jobb, blir bedre i norsk og får styrket sitt sosiale nettverk (UDI 2005). De viser til at stillingen *programrådgiver* skal dekke det som før var kontaktpersonens rolle i introduksjonsprogrammet. Både UDI og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) mener en programrådgivers oppgaver egentlig kun er relatert til kvalifiseringsløpet i introduksjonsprogrammet og innebærer å²¹:

- Gi veiledning og informasjon om introduksjonsordningen, rettigheter og plikter til deltakeren
- Gjennomføre kartlegging av deltakerens bakgrunn etter at vedtak om programdeltagelse er fattet
- Sikre at deltakeren skaffer til veie relevante dokumenter og bistår deltakeren i å få oversatt medbrakte vitnemål, attester og lignende. Informere og henvise til aktuelle instanser for godkjenning av utdanning og realkompetansevurdering
- Bistå deltakeren i å utforme mål, delmål og tiltak i den individuelle planen
- Gi tett individuell oppfølging av deltakeren for å bidra til progresjon og kvalitet i programmet tilpasset deltakerens behov og mål.
- Ha ansvar for revideringen av den individuelle planen i hele programperioden.
- Gjennomføre samtale med deltakeren når han/hun går over i ordinær utdanning eller arbeid.

Begge direktoratene peker imidlertid på at programrådgivere i mange kommuner innehar andre funksjoner i tillegg til programoppfølging, som for eksempel rollen som flyktningkonsulent eller medarbeider ved bosetting og etablering av nyankomne. De anbefaler derfor at det utformes en oppgavebeskrivelse for hver av disse funksjonene. Også i Flora har programrådgiverne mange ulike roller. Vårt inntrykk er at de ansatte selv ønsker å ha varierte arbeidsoppgaver, og at de ser det som en fordel at «*alle gjør alt*», framfor at arbeidet fordeles i spesialiserte roller. Samtidig opplever de at arbeidet med å framskaffe og følge opp boliger tar for mye tid, og at dette går på bekostning av for eksempel oppfølgingen av deltakerne i introduksjonsprogrammet. Blant de mange funksjonene de har er det dermed rollen som programrådgiver programrådgiverne har minst tid til. De ansatte opplever at til tross for at de stadig får ekstraoppgaver *så ordner det seg alltid*. Spørsmålet vi stiller da er: *hva* er det som ordner seg? Inntrykket er at i en hektisk arbeidshverdag så er det enkelte oppgaver som stadig blir nedprioritert eller «satt på vent». Eller snarere: de *må* vente fordi det er mer akutte og nødvendige oppgaver, som å sørge for at folk har et sted å bo, som må gå først.

Vi mener ikke at det er problematisk at programrådgiverne ved Innvandrarsenteret har mange ulike typer arbeidsoppgaver eller funksjoner – vi mener vel snarere at det fører til helhetlig og solid arbeid. Som nevnt ønsker de også selv å ha det slik. Utfordringen ligger heller i det å synliggjøre at stillingen «programrådgiver» ikke innebærer én, men mange roller, samt å klargjøre hva de ulike rollene er og hva de krever av tid. Et forslag kan være å følge UDIs anbefaling om å utforme en oppgavebeskrivelse for hver av de ulike funksjonene en programrådgiver ved Innvandrarsenteret har. Dette vil kunne synliggjøre viktigheten av *alle* funksjonene. Om ansatte ved Innvandrarsenteret kombinerer dette med en oversikt over

²¹ Jamfør «*Programrådgivers oppgaver – oppsummering etter programrådgiverkursene. Temahefte 9*» (UDI 2005) og IMDis oversikt på: <http://introsidene.no/temasider/Veiledningogbrukermedvirkning/pages/Forventningerogansvar.aspx>. Hentet 29.08.2012.

arbeidstida de i realiteten bruker på hver av oppgavene kan den reelle arbeidsmengden programrådgiverne sitter med synliggjøres (vårt inntrykk er at de strekker seg langt innimellom) – og det blir klart hvilke funksjoner det ikke er tid eller ressurser til å dekke. Så lenge alt tilsynelatende ordner seg vil heller ikke behovet for økte ressurser bli tydelig. Utfordringen blir å synliggjøre viktige deler av arbeidet som *ikke* ordner seg som et argument for flere stillinger eller økte bevilgninger. En nedprioritering av programoppfølging kan bli dyrt i det lange løp om det fører til avbrudd eller store forsinkelser i den enkelte flyktnings introduksjonsløp.

En tredje mulig løsning for å lette arbeidet rundt bolig for programrådgiverne ville være å sørge for en økt tilgang på boliger – enten ved kjøp av nye boliger eller ved å sørge for bedre rullering i de boligene Innvandrarsenteret allerede disponerer. Kjøp eller nybygging av boliger er i første rekke et spørsmål om økonomiske prioriteringer. Bedre gjennomstrømning i boligene vil blant annet kreve en tettere oppfølging av bosatte flyktninger for å legge opp strategier for en boligkarriere, veiledning i forhold til muligheter gjennom Husbanken og lignende. Dette forutsetter at programrådgiverne gis tid og rom for å prioritere denne typen oppgaver. Utfordringene Innvandrarsenteret opplever rundt framskaffelse av boliger tydeliggjør kanskje også behovet for et bedre samarbeid mellom de kommunale etatene og for en felles kommunal strategi når det gjelder boligspørsmål. Flora kommune har for eksempel ikke utarbeidet en ny boligsosial handlingsplan siden den forrige gikk ut i 2006. I forbindelse med dette kommenterer lederen for Innvandrarsenteret at selv om kommunens boligsosiale handlingsplan, som blant annet sier at det skal bygges 10 flyktningboliger årlig, har vært sovende i mange år så er det arbeid på gang for å revitalisere den.

Å organisere det meste av arbeidet med flykninger og innvandrere under et foretak har mange fordeler blant annet at mye av kompetansen på feltet blir samlet under en enhet. Samtidig fører denne organiseringen til en del utfordringer. En fare kan være at programrådgiverne ved senteret ender opp med «alt» som har med innvandrere og gjøre, og blir en sovepute for det øvrige tjenesteapparatet. Hovedutfordringene vi har drøftet i dette kapittelet peker i samme retning: det er i hovedsak ikke ved Innvandrarsenteret vi finner de største utfordringene når det gjelder integreringsarbeidet i kommunen – utfordringene handler snarere om en generell forankring av minoritetsperspektivet innen kommunens øvrige sektorer, innen arbeidslivet, innen organisasjoner, innen nabolag.

5 Veien videre i bosettings- og integreringsarbeidet

I dette sluttkapitlet skal vi samle trådene og gi innspill til det videre arbeidet. Kapittel 2 og 3 har formidlet erfaringer fra henholdsvis flyktninger og ansatte. Det er særlig dette som vil være vårt utgangspunkt når vi kommer med våre anbefalinger. Kapittel 4 drøfter det vi omtaler som kommunens hovedutfordringer, hvor arbeid og bolig er trukket fram som de største utfordringene. I dette sluttkapitlet gjentar vi ikke argumentasjonen rundt disse to temaene, men går et steg videre og peker på mulige veivalg. Som eksterne forskere er det helt sikkert ting vi ikke har gode nok forutsetninger for å se og forstå. På den annen side kan ”utenfrablikket” bidra til å reise nye spørsmål og forhåpentligvis også komme med innspill som kan gi nye svar. Våre anbefalinger må derfor lese som et utgangspunkt for videre drøfting i kommunen – både i brukerfora, blant ansatte og i folkevalgte organer. Men før vi presenterer våre forbedringspunkter, vil vi si noe oppsummerende om kommunens arbeid på dette feltet generelt og peke på områder som framstår som vellykkede og dermed også viktig å beholde.

5.1 En erfaren bosettingskommune med godt omdømme

Flora kommune har drevet systematisk bosettings- og integreringsarbeid overfor flyktninger i mer enn 25 år. Kommunen var en foregangskommune når det gjaldt å fokusere på norskopplæring og kvalifisering som virkemidler i integreringsarbeidet og var tidlig ute med å innføre introduksjonsstønad som et alternativ til ”passiv sosialhjelp”. Flora har også vært opptatt av å bygge opp (og vedlikeholde) kompetanse blant ansatte innenfor flyktningfeltet – både internt i egen kommune og ved å dele erfaringer med andre kommuner. Et gjennomgående tema har vært å jobbe helhetlig, noe som forutsetter samarbeid mellom ulike faggrupper og kommunale enheter. Etableringen av Innvandrarsenteret som kommunalt foretak, er et eksempel på samordning av norskopplæringen og det øvrige bosettings- og integreringsarbeidet. Innvandrarsenteret framstår i dag som en profesjonell enhet, med ansvar for det meste av kommunens arbeid overfor målgruppa. Senteret holder til i lokaler som framstår som godt egnet for virksomheten, og med en fagstab med mye erfaring og et stort engasjement for flyktninger og innvandrere i kommunen.

Både flyktningene og de ansatte vi har intervjuet har mye positivt å si om Flora som bosettingskommune. Begge gruppene trekker fram erfaring og engasjement, og de beskriver Flora som en kommune med lite diskriminering. Mange av flyktningene vi snakket med sa samtidig at de synes det er vanskelig å bli ordentlig kjent med folk i Flora. De savner ”å bli sett” og de savner nære venner. Sagt på en annen måte: De føler seg ikke ekskludert, men de føler seg heller ikke inkludert. Lav sysselsetting i flyktninggruppa pekes på som en årsak til at de kjenner så få nordmenn. I tillegg til arbeid, er det flere som peker på at de savner flere møteplasser mellom flyktninger og floraværingene.

Utfordringer knyttet til integrering og inkludering går igjen i en rekke utredninger og forskningsrapporter på innvandringsfeltet. Det er med andre ord ingen særegen utfordring for Flora, selv om dette ikke gjør problemene mindre for dem det rammer. Både ansatte og flyktninger har forslag til hva som konkret kan gjøres for å forbedre situasjonen. Dette er positivt og bør brukes aktivt for å gjøre Flora til en enda bedre bosettingskommune for flyktninger. Ved aktivt å etterspørre synspunkter fra både brukere og ansatte, har kommunen lagt et grunnlag for å videreutvikle arbeidet.

5.2 Anbefalinger for det videre arbeidet

I det følgende vil vi peke på områder med et potensial for forbedringer. Noen av områdene er, som vi allerede har vært inne på, drøftet inngående underveis. Andre tar utgangspunkt i de erfaringene som er formidlet fra flyktninger og ansatte i kapitlene foran. Våre anbefalinger berører ikke dagens foretaksmodell. Den oppfatter vi som godt begrunnet og grundig fundert. Det er heller ingen av dem vi har intervjuet som har foreslått endringer på dette punktet. Dette innebærer ikke at dagens organisering er uten forbedringspotensial. Vi ser et klart behov for forbedringer på følgende områder:

- Tydeliggjøringen av sektoransvaret når det gjelder arbeid og bolig.
- Bedre samarbeid og flere møteplasser for ansatte som jobber med flyktningrelaterte oppgaver i kommunen.

Hvordan dette konkret kan gjøres, kommer vi tilbake til under de ulike anbefalingspunktene. Det er imidlertid viktig å understreke at ansvaret for kommunens arbeid overfor flyktninger og innvandrere er et ansvar som Innvandrarsenteret deler med flere – både offentlige etater, private aktører og frivillige organisasjoner – og ikke minst folkevalgte organer. Det offentlige har et ansvar for å legge til rette, men det er et vellykket bosettings- og integreringsarbeid forutsetter at mange ulike aktører kommer på banen. Våre anbefalinger tar utgangspunkt i dette delte ansvaret, selv om de fleste tiltakene vil omhandle Innvandrarsenterets arbeid.

5.2.1 Arbeid

Lave sysselsettingstall og høy ledighet gjør *arbeid* til et sentralt forbedringspunkt. Arbeidet for å skaffe jobb til flyktninger og innvandrere er ikke primært Innvandrarsenterets ansvar. Samtidig har Innvandrarsenteret, gjennom introduksjonsprogrammene, et ansvar for å forberede flyktninger og innvandrere for arbeidslivet. Vi ser følgende forbedringspunkter på dette området:

- Synliggjøre overfor næringslivet, kommunesektoren etc at innvandrere og flyktninger i kommunen utgjør en stor arbeidskraftsressurs.
- Arbeide for å utvide næringslivets ensidige fokus på europeiske arbeidsinnvandrere som arbeidskraftsressurs, til også inkludere også andre innvandrergupper. Arbeide for at de som kommer for å jobbe ønsker å bosette seg i kommunen – men samtidig jobbe for at de som allerede er bosatt får jobb.
- Bruke arbeidspraksis, ikke bare som språktrening, men også som en arena der flyktninger og innvandrere får vist fram sine ressurser og får en «fot innenfor» arbeidslivet
- Kommunen bør bli mer aktiv når det gjelder å tilby flyktninger og innvandrere praksisplass, samt ha en større grad av bevissthet rundt hvorfor det er spesielt viktig for denne gruppa å få være i praksis
- NAV må i større grad på banen og se sitt sektoransvar også overfor flyktninger og innvandrere
- NAV må i større grad tilby arbeidsmarkedstiltak og kurs. Selv om arbeidsledigheten generelt i kommunen er lav, nødvendiggjør høye ledighetstall blant «ikke-vestlige» innvandrere tiltak.

- Utarbeide detaljerte oversikter over *hvem* de arbeidsledige faktisk er, hvor bakgrunnsfaktorer som kjønn, botid, opprinnelsesland og lignende kommer fram. Dette for å belyse hvor «skoen trykker» mest og hvor tiltak bør settes inn.

5.2.2 Bolig

Boligmangel er beskrevet som en av kommunens hovedutfordringer. Her kan det virke som behovet gjelder både generelle tiltak (øke boligmassen i kommunen generelt) og spesielle tiltak rettet inn mot bosetting av flyktninger. Dette er utfordringer alle snakker om, noe som tyder på at Flora har en særlig utfordring på dette feltet. Når kommunen samtidig har nullvekst rent befolkningsmessig, tydeliggjør dette problemets omfang. På landsbasis er det i en rekke rapporter pekt på utfordringer i det boligsosiale arbeidet. Her er det særlig pekt på utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger og innvandrere. Når det gjelder virkemidler, framheves det tiltak som:

- Boligsosiale handlingsplaner som også omfatter flyktninger og innvandrere. Her er det særlig viktig å se den særegne situasjonen nyankomne flyktninger befinner seg i, samt det særlige ansvaret kommunen har for å framskaffe egnet bolig i forbindelse med bosetting.
- Bedre bruk av Husbankens virkemidler.
- Tettere samarbeid mellom kommunes bosettingsansvarlige, boligkontoret, eiendomsavdelingen og Husbanken.
- Bruk av integreringstilskuddet til boligbygging. Det advares mot å bygge spesielle ”flyktningboliger”, men en generell økning i boligmassen vil komme også denne gruppa til gode.
- Etablering av langsiktige avtaler med private utleiere.
- Avklaring av ansvarsforhold og tydeliggjøring av sektoransvaret for fremskaffing, tildeling og oppfølging av boligtildelinger. Boligkontoret må sterkere på banen, og det må etableres arenaer for samarbeid mellom Innvandrarsenteret og boligkontoret.

5.2.3 Introduksjonsordningen

Introduksjonsordningen, der norskopplæring er selve bærebjelken, har eksistert lenge i Flora. De ansatte sitter med mye verdifull erfaring – både faglig og pedagogisk. Sammenslåingen av norsksenteret og innvandrersenteret til et eget kommunalt foretak, virker som et godt grep. Det bidrar til at programrådgivere og norsklærere jobber under samme tak, noe som skaper gode betingelser for samarbeid. Vi har ikke evaluert gjennomføringen av selve introduksjonsprogrammet og skal derfor være forsiktige med å komme med klare anbefalinger. Vårt hovedinntrykk er at ordningen fungerer bra. Vi vil likevel antyde noen mulige forbedringspunkter:

- Sterkere fokus på arbeidspraksis i løpet av introduksjonsperioden. Praksis med fokus på språklæring (språkpraksis) er ikke det samme som målrettet arbeidspraksis med sikte på å forberede for arbeidslivet.
- Tettere samarbeid med NAV både på tiltakssiden og for å sikre kontinuitet for dem som trenger ytterligere kvalifisering etter avsluttet introduksjonsordning.

- Fokus på kartlegging og vurdering av tidligere utdanning – på alle nivå. Dette bør omfatte alt fra realkompetansevurdering av yrkesfag til NOKUT-vurdering av akademisk utdanning.
- Tydeliggjøring av programrådgivernes oppgaver. Mindre tidsbruk på boligetablering og «vaktmesterfunksjoner», mer tid til oppfølging av den enkelte flyktning og bistand i integreringsprosessen.

5.2.4 Økt fokus på barn og unge

Barn og unge er en gruppe det er lett å overse når det etableres tiltak for flyktninger. Mange vil si at de jo fanges opp av generelle tiltak som barnehage og skole, men de særegne behovene disse barna har blir i liten grad ivarettatt før de kommer til uttrykk som psykiske vansker, vansker i skolesituasjonen eller generell mistilpasning. Mistilpasning kan skyldes seinskader etter flukt, lang tid i asylmottak, en vanskelig omsorgssituasjon eller summen av alt dette. Dette blir også slått fast i den nye stortingsmeldingen «Barn på flukt», som ble lagt fram i sommer. Her blir det slått klart fast at økt fokus barn og unge kan forebygge alvorlige seinvirkninger. Tiltakene må rettes inn mot alle aldersgrupper og inneholde tiltak som:

- Tettere oppfølging av foreldre og barn på helsestasjonen. Konkrete tiltak kan være svangerskapskurs og barselgrupper der informasjon blir oversatt (skriftlig og muntlig), med særlig vekt på utfordringer for nyankomne flyktninger og innvandrere.
- Tilbud om foreldreveiledning og samtalegrupper der spørsmål omkring barneoppdragelse i en flerkulturell kontekst blir diskutert.
- Varierte fritidstiltak for barn og unge som ivaretar ulike interesser og behov, og som bidrar til å skape naturlige møtepunkter for flyktninger og floreraværing.
- Jevnlige møter mellom helsepersonell og ansatte som jobber med barn og unge innenfor barnehage, skole, pp-tjeneste og barnevern.

5.2.5 Integreringstiltak

Integrering er et begrep som kan være vanskelig å operasjonalisere, selv om de fleste har en oppfatning av hva det dreier seg om. Når det i offentlige sammenhenger snakkes om integreringstiltak, tenkes det i første rekke på tiltak som kan bidra til deltakelse og likestilling mellom minoritet og majoritet. Deltakelse på arbeidsmarkedet blir i mange sammenhenger beskrevet som et av de viktigste tiltakene for å skape integrering. I tillegg til dette er det viktig å skape møteplasser. Konkret kan dette bety:

- Sørge for arenaer der innvandrere og lokalbefolkningen kan møtes
- Tiltak og aktiviteter som settes i gang må ha et brukerperspektiv, og utvikles ut fra samarbeid med for eksempel Brukerrådet eller kvinnegruppa ved Innvandrarsenteret
- Jobbe for inkludering inn i «naturlige» nettverk, for eksempel gjennom bruk av faddere eller flyktningguider
- Bruke etablerte innvandrere som guider for nyankomne
- Bruke media for å formidle positive historier

Referanseliste

Berg, B. (2010). *Eksilets stoppesteder. Fra flukt og asyl til integrering og transnasjonale liv*. PhD-avhandling. Trondheim: NTNU.

Berg, B. (1996). "Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning" i: *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr 4/1996.

Berg, B. (red.) (1990). *Velkommen, nye landsmenn*. Oslo: Kommuneforlaget.

Berg, Berit og Thomas Hugaas Molden (2007): *Vinn, vinn. Evaluering av Omsorgsarbeiderprosjektet for innvandrere*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Berg, B. og S. Svendsen (2010). Fra langtidsledig til arbeidstaker – fagbrevet som inngang til norsk arbeidsliv. *Fontene Forskning*, 1/10.

Berg, B. og M. Thorseth (1995). *Kommunalt flyktningarbeid i endring*, SINTEF IFIM, Tapir Trykk, Trondheim.

Bystyret, Flora kommune. Diverse sakspapirer.

Flora kommune. *Budsjett og handlingsprogram 2012*.

Flora kommune. *Budsjett og handlingsprogram 2011*.

Flora kommune. <https://www.flora.kommune.no/>.

IMDi (2012). Integreringsbarometeret 2012. Holdninger til innvandring, integrering og mangfold.

IMDi:

<http://introsidene.no/temasider/Veiledningogbrukermedvirkning/pages/Forventningerogansvar.aspx>. Hentet 29.08.2012.

KF Innvandrarsenteret i Flora. *Budsjett og handlingsprogram 2012*.

KF Innvandrarsenteret i Flora. *Budsjett og handlingsprogram 2011*.

Kommunedelplan for oppvekstsektoren, Flora kommune.

NOU 2011:10. *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*.

Næringsbarometeret for Sogn og Fjordane mai 2012: «*Mot ein internasjonal arbeidsmarknad*». Utgitt av NAV Sogn og Fjordane, NHO Sogn og Fjordane, Sogn og Fjordane Fylkeskommune og Sparebanken Sogn og Fjordane.

Paulsen, V., K. Thorshaug, M. P. Haugen og B. Berg (2012). *Flyktningguiden som døråpner. Nasjonal evaluering av Flyktningguiden i Røde Kors*. Rapport, NTNU Samfunnsforskning AS.

Rogstad, J. (2000): *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Rapport 17:2000, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

SSB, diverse statistikk:

- http://statbank.ssb.no/...Default_FR.asp?Productid=06.03&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=06. Hentet 28.08.2012. IFT TILTAK
- <http://www.ssb.no/innvarbl/tab-2012-05-11-04.html>. Hentet: 29.06.2012.
- http://statbank.ssb.no/statistikbanken/Default_FR.asp?Productid=06.03&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=06. Hentet: 28.08.2012.

St. meld. 27 (2011-2012). *Barn på flukt*.

Søholt, S., A. Aasland, K. Onsager og G. M. Vestby (2012). «Derfor blir vi her» - innvandrere i Distrikt-Norge. NIBR-Rapport 2012:5.

Thorshaug, K., S. Svendsen, V. Paulsen og B. Berg (2011). «Det er litt sånn at veien blir til mens en går» - Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger. Rapport, NTNU Samfunnsforskning AS.

UDI (2005). *Programrådgivers oppgaver – oppsummering etter programrådgiverkursene*. Temahefte 9.

Årsrapport for 2011 for Flora kommune.

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00
Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no
Web.: www.ntnusamfunnsforskning.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS
Avdeling for mangfold og inkludering
September 2012

ISBN 978-82-7570-286-7 (trykk)
ISBN 978-82-7570-287-4 (web)

Foto: Dag Nesbø Frøyen