

**INSTITUTT
FOR SAMFUNNS-
FORSKNING**

Rapport 2024:3

Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge

Organisering, tiltak
og erfaringer

Jan-Paul Brekke, Dorina Damsa, Kathinka Fossum Evertsen,
Vibeke Wøien Hansen, Hilde Lidén, Erlend Paasche,
Adrian Farner Rogne, Marianne Røed og Håkon Solbu Trætteberg

© Institutt for samfunnsforskning 2024
Rapport 2024:3

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo

ISBN (digital): 978-82-7763-805-8

ISSN (digital): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English summary	10
1 Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge	14
Rammer for integreringsarbeidet i kommunene	16
Data og metoder	16
De offentlige aktørene	16
Tre flyktningkategorier	17
Problemstillinger	23
Teorigrunnlag – en helhetlig modell for integrering	25
Studier om flyktninger og integrering i Norge	27
Kunnskap om overføringsflyktninger og integrering	29
Det kommunale forvaltningsnivået	31
Guide til leseren	31
2 Data og metode	33
Intervjuer	33
Spørreundersøkelser i kommunene	35
Registerundersøkelse – flyktninger i arbeid og utdanning	36
Forskningsetikk	38
3 Registerdatabaserte beskrivelser av integrering i arbeid og utdanning	41
Sammensetningen av gruppene	42
Hvilke kommuner bosetter flyktninger og familiemedlemmer?	61
Kommunenes bidrag til integrering	65
Oppsummering av funnene fra registerundersøkelsen	68
4 Erfaringer fra norske kommuner – svar fra to spørreundersøkelser	71
Betingelser for å drive med integrering	72
Asylsøkere og overføringsflyktninger	76
Mål på vellykket integrering	79
Flyktninger i en sårbar situasjon	81
Ukraina	82
Oppsummert	89

5 Bosetting og integrering i fem casekommuner	92
Alta kommune	93
Bergen kommune	109
Bærum kommune	134
Øygarden kommune	145
Grimstad kommune	172
6 Erfaringer fra kommunene – dimensjoner på tvers	186
Nasjonale rammer	186
Organisering av arbeidet i kommunene	187
Forskjeller mellom flyktningsgruppene	188
Flyktingenes opplevelse	191
Eksempler på god praksis	192
7 Inntrykk og funn	196
Utvalgte funn	198
Litteratur	202
Appendiks 1 – Definisjoner i registerundersøkelsen	206

Forord

Hvordan kan norske myndigheter best legge til rette for integrering av flyktninger? I denne studien har vi undersøkt hvordan dette arbeidet gjøres i norske kommuner i dag. Vi har intervjuet ansatte hos nasjonale myndigheter på feltet, vært på feltbesøk i et antall kommuner, gjort statistiske analyser og gjennomført en survey i alle landets kommuner. I tillegg har vi intervjuet flyktninger som har fortalt om sine egne erfaringer med bosetting og integrering i ulike deler av Norge.

Det er med andre ord en rekke aktører som har bidratt til studien. Vi ønsker å takke de ansatte i kommunene som satte av tid og ressurser til å delta, og som møtte oss med åpenhet og fortalte om styrker og svakheter i måten de jobber på. Vi har også fått svært god støtte fra ansatte i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og andre nasjonale institusjoner som har ansvar for å koordinere bosettings- og integreringsarbeidet i Norge, slik som Foreningen Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid.

Spesielt ønsker vi å rette en takk til flyktningene som bidro til studien. Deres erfaringer og refleksjoner står helt sentralt i forståelsen av bosettings- og integreringsprosessene i dagens Norge. Integreringen skjer nettopp i møtet mellom offentlige aktører, flyktningene selv og deres lokale omgivelser.

Vi ønsker også å takke den kanadiske forskeren Michaela Hynie. Hun har fulgt studien og har også utviklet en modell for integrering som vi bruker i rapporten.

Forfatterne,

Oslo februar 2024

Sammendrag

Forfattere	Jan-Paul Brekke, Dorina Damsa, Kathinka Fossum Evertsen, Vibeke Wøien Hansen, Hilde Lidén, Erlend Paasche, Adrian Farner Rogne, Marianne Røed og Håkon Solbu Trætteberg
Tittel	Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge Organisering, tiltak og erfaringer
Sammendrag	Hvordan kan norske myndigheter best legge til rette for integrering av flyktninger? Denne rapporten bidrar til å svare på dette spørsmålet ved å beskrive hvordan norske kommuner arbeider med bosetting, kvalifisering og integrering i dag. Rapporten gir også innspill til hvordan dette arbeidet kan utvikles videre. Flyktningene som får beskyttelse i Norge, kan deles i tre kategorier: overføringsflyktninger som kommer gjennom FNs gjenbosettingsprogram, flyktninger som selv har reist til Norge som asylsøkere, og flyktninger som får midlertidig opphold etter en gruppevurdering, slik som de ukrainske flyktningene.

Formålet med rapporten er å beskrive kommunenes arbeid med de tre ankomst-kategoriene. I 2022 og 2023 kom det 70 000 ukrainske flyktninger til landet. Denne rapporten beskriver også kommunenes opplevelse av dette rekordhøye mottaket.

Rapporten er basert på intervjuer med nasjonale myndigheter og ansatte i en rekke kommuner, to spørreundersøkelser i norske kommuner, og en registerundersøkelse som dekker alle flyktninger som ble bosatt i Norge mellom 2010 og 2020.

Målsettingen med den norske integreringspolitikken er at flyktningene skal bli fullverdige deltakere i samfunnet så raskt som mulig. Norske myndigheter er klar over betydningen av sosial integrering og tilpasningen til et norsk dagligliv. Fra et samfunnsperspektiv står integrering i skole, utdanning og arbeid helt sentralt. Denne ambisjonen må så tilpasses flyktningenes potensial og kompetanse. De siste fem årene har lovverket som regulerer myndighetenes integreringsarbeid, blitt endret, samtidig som mange av flyktningene som har kommet, har hatt en annen type bakgrunn enn tidligere. Introduksjonsloven ble erstattet av integreringsloven, der hurtigspor står sentralt. Samtidig falt andelen asylsøkere, og det kom flere overføringsflyktninger, ofte med lavere formelle kvalifikasjoner. Mens det nye lovverket signaliserte høyere forventninger for dem med noe utdanning, kom det grupper med svakere utgangspunkt. Kommunene måtte håndtere avviket mellom nasjonale ambisjoner og realitetene på bakken. Så kom de ukrainske flyktningene og med dem et midlertidig tillegg til integreringsloven.

Hva forteller denne studien om kommunenes erfaringer med å tilrettelegge for integrering av flyktninger i Norge i dag? Her er noen refleksjonspunkter og en liste med funn.

Vellykket mobilisering for ukrainske flyktninger

Intervjuene og spørreundersøkelsene i denne studien bekrefter at det rekordhøye mottaket av ukrainske flyktninger har blitt håndtert på en rimelig god måte av kommunene, staten og andre aktører. De kommunalt ansatte er tilfreds med kommunens bosettingsarbeid og med de statlige rammebetingelsene. Kommunene har håndtert de strukturelle utfordringene på en god måte, og det var først høsten 2023, da antallet ukrainske flyktninger passerte 60 000, at kommunene begynte å melde om kapasitetsproblemer. På det tidspunktet var man også

bekymret over at andelen som kom i arbeid, var lavere enn forventet, og økende helseutfordringer. I spørreundersøkelsene til kommunene ga de uttrykk for at det var vanskeligere å få denne flyktningsgruppen i arbeid enn staten hadde forespeilet dem. Tre av fire kommuner mente at behovet for kvalifisering av ukrainske flyktninger var større enn de trodde da kommunen la planer for å bosette dem. Dette funnet viser hvor viktig det er at nasjonale myndigheter er sikre på at antakelsene de kommer med, er korrekte. Informasjonen var basert på tidlige undersøkelser blant ukrainske flyktninger i Polen. Kvaliteten på dataene var uklar. Antakelig burde de nasjonale myndighetene ha ventet med å gå ut med informasjonen til kvaliteten var sikret og man visste om opplysningene også var dekkende for flyktningene som kom til Norge.

Forskjeller mellom flyktningsgrupper

Våre resultater viser at det er store forskjeller mellom overføringsflyktninger og dem som kommer som asylsøkere, når det gjelder å komme i gang med utdanning og arbeid. Videre analyser viser imidlertid at det først og fremst er individuelle forskjeller som har betydning, særlig kjennetegn som botid, alder, kjønn, familie-situasjon og utdanningsnivå, og ikke hvilken kategori flyktningene tilhører. To personer med samme kjennetegn vil ha omtrent samme sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning enten de kommer som overføringsflyktning eller asylsøker.

Samtidig viser intervjuene at mange overføringsflyktninger fra noen uttaksland har hatt kjennetegn som gir dem lengre vei til arbeid og utdanning enn andre flyktninger. Målsettingen med overføringsordningen er å ta imot dem som FN mener har størst behov for å flyttes ut av leire og vanskelige boforhold rundt om i verden, det vil si dem som trenger hjelp mest. Mange overføringsflyktninger som kommer, har dermed en lang vei å gå fram til et normalliv i Norge. Kommunene ser dette og har gjort ulike grep for å justere ned de normale forventningene til et integreringsløp som skal føre til arbeid. I noen tilfeller setter man alternative integreringsmål, som å delta i lokalt samfunnsliv eller å fungere godt som foreldre. Ofte må enkeltfamilier fra denne gruppen følges tett opp over tid. Dette innebærer blant annet botrening, hjelp med avtaler og legebesøk og hjelp til å mestre foreldreforpliktelsene overfor skole og barnehage.

Ifølge informantene som ble intervjuet i kommunene, utviklet det seg raskt et skille i behandlingen av ukrainske og andre flyktninger. Lokalt snakket de ansatte om at det hadde utviklet seg A- og B-lag. Bakgrunnen var regler som uttrykte høyere forventninger til de ukrainske flyktningene, og som blant annet innebar fleksibilitet i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Særbehandlingen fra nasjonale myndigheter ble forsterket av at lokalbefolkningen mange steder favoriserte ukrainske flyktninger, og av at transportselskaper og andre aktører ga disse flyktningene fordeler. Til sammen skapte dette lokale gnisninger mellom flyktningsgrupper.

Individuelle forskjeller viktigere enn bosettingskommune

Basert på registerdata finner vi at bosettingskommune (forstått som kommunenummer og varige kjennetegn ved kommunen) forklarer relativt sett lite av variasjonen mellom flyktningene med hensyn til om de kommer i arbeid eller utdanning. Dette kan tolkes som en indikasjon på at det ikke er store forskjeller mellom kommunene i hvor godt de lykkes med den sosioøkonomiske integreringen.

Her er vi likevel svært forsiktige med tolkningen siden vi for eksempel bare har sett på første bosettingskommune (og ikke senere flyttinger) og ikke har opplysninger om helse og andre viktige kjennetegn som kan påvirke utfallene. Hvis resultatene stemmer, kan en positiv tolkning være at kommunene er omtrent like gode til å tilpasse tilbudene og oppfølgingen til ulike typer flyktninger. Da er det altså de individuelle kjennetegnene ved flyktningene som i stor grad bestemmer utfallet.

Alder er viktig

Informantene i kommunene var opptatt av at de ikke har gode integreringstilbud til flyktinger som er 55 år eller eldre. Kommunene kan velge å gi denne aldersgruppen et tilbud, men gruppen har ikke rett til, eller plikt til, å delta i et introduksjonsprogram. Studien viser at mange kommuner var uvant med å håndtere den eldre aldersgruppen. Lenge var de fleste som fikk flyktingstatus, unge menn som kom som asylsøkere. I flere av intervjuene med både kommuneansatte og flyktingene selv dukket det opp et spørsmål om når flyktingene kan betraktes som eldre. Noen pekte på at det begynner å gå tregere å lære språk allerede i 40-årene. Da kan det også være tyngre å omstille seg til en ny tilværelse. Mottaket av ukrainske flyktinger har aktualisert koplingen mellom alder og integrering. I denne gruppen var over 10 prosent 60 år eller eldre.

I den andre enden av aldersskalaen viser tallene at jo yngre man er når man kommer til landet som flykting, desto høyere sannsynlighet er det for at man kommer i utdanning og arbeid. De kommunalt ansatte bekreftet dette inntrykket i intervjuene. Norske myndigheter prioriterer barnefamilier når de skal ta ut overføringsflyktinger (kvoteflyktinger), noe som stiller store krav til foreldrene etter ankomst, men som samtidig kan bidra til gode integreringsløp over tid.

Tiltak som fungerer godt

Det er mange tiltak som fungerer godt i kommunenes arbeid med bosetting og integrering. De ansatte pekte blant annet på fordelene ved samlokalisering, tett samarbeid internt i kommunen og åpne kanaler til etater som Nav og helse-tjenesten.

Pandemien og det rekordhøye mottaket av ukrainske flyktinger har gitt nye typer samarbeid om integrering mellom kommuner og sivilsamfunnet. Ett eksempel på dette er kommuner som finansierer stillinger i frivillige organisasjoner som skal sikre god bruk av de frivillige kreftene i området. Et annet er inngåelsen av lengre samarbeidsavtaler mellom kommuner og lokale organisasjoner knyttet til bosetting og integrering.

Mange informanter trakk fram betydningen av foreldreveiledningen, som er en del av introduksjonsprogrammet. Ordningen ble oppfattet som en god plattform for å snakke om utfordringene knyttet til det å være foreldre i et nytt land. Den ga også de ansatte en anledning til å ta opp spesifikke utfordringer som de visste at flyktingene ville møte som foreldre.

Utvalgte funn

Kommunene må håndtere flyktinger med ulike forutsetninger

Kommunene må håndtere flyktinger om ofte har svært ulike forutsetninger for å bli integrert i Norge. Den ulike sammensetningen av flyktinggruppene krever særtilpasning i det kommunale tjenesteapparatet. Noen av overføringsflyktingene har en spesiell lang vei fram til full deltakelse i det norske samfunnet.

Endret sammensetning aktualiserer alternative mål på integrering

Endringer i sammensetningen av flyktingene som kommer til Norge, utfordrer målene for vellykket integrering. I tillegg til jobb og utdanning nevnes andre integreringsmål som aktiv deltakelse i lokalsamfunnet og mestring av forelderollen.

Beholde kapasitet og kompetanse over tid

De ansatte i kommunene var opptatt av at flyktingarbeid er et eget fag, og at kompetansen lett forsvant i perioder med få ankomster. Fra kommuneledelsen var det snakk om å balansere kapasitet og kontinuitet, slik at ikke alt må etableres på nytt.

Tilbudet til eldre flyktninger er tynt – de blir «gamle» tidlig

Kommunene har få, eller ingen, tilbud til flyktninger som er over 55 år. Disse har ikke rett til introduksjonsprogram, og de opplever også selv at de blir stående utenfor. Alder kan tematiseres sterkere i den nasjonale politikken. De ansatte i kommunene opplever at språklæringen går tregere etter at flyktingene har fylt 40 år.

Nye samarbeidsformer med sivilsamfunnet

Kommunene har funnet nye samarbeidsformer med tredje sektor, som å finansiere stillinger i frivillige organisasjoner og inngå samarbeidsavtaler om oppgaver knyttet til bosetting og integrering. Sivilsamfunnet spiller en viktig rolle i integreringen.

Individuelle kjennetegn forklarer forskjellene mellom flyktningsgrupper

Gjennomgangen av registerdataene tyder på at forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger når det gjelder andelen som er i jobb og utdanning, hovedsakelig kan knyttes til forskjeller i sammensetningen av gruppene (særlig kjennetegn som botid, alder, kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå).

Flyktingarbeidet må forankres bredt i kommunen

Det varierte hvor sterk støtte flyktingarbeidet hadde i kommunene. I mange kommuner spilte politikere, kommuneledelse og flyktingmedarbeidere på lag. I enkelte kommuner ønsket de som jobbet med flyktninger, sterkere støtte og økt bemanning.

Vellykket bosetting av ukrainske flyktninger

Informantene opplevde at kommunene håndterte rekordmottaket av ukrainske flyktninger på en god måte. Samtidig så de det som uheldig at denne flyktningsgruppen fikk særbehandling fra nasjonale myndigheter når det gjaldt vilkår for deltakelse i introduksjonsprogrammet og hjemreiser. Kommunene opplevde at denne gruppen hadde lengre vei fram til arbeid enn de først ble forespeilet.

Emneord

Flyktninger, integrering, bosetting, kommuner, politikk

English summary

Authors	Jan-Paul Brekke, Dorina Damsa, Kathinka Fossum Evertsen, Vibeke Wøien Hansen, Hilde Lidén, Erlend Paasche, Adrian Farner Rogne, Marianne Røed and Håkon Solbu Trætteberg
Title	Facilitating integration for refugees in Norway
Summary	How can Norwegian authorities best facilitate the integration of refugees? This report aims to shed light on this question by examining the current practices employed by Norwegian municipalities in terms of settlement, qualification, and integration. Additionally, the report proposes ways in which these practices can be enhanced. The refugees who receive protection in Norway can be categorized into three groups: resettlement refugees admitted through the UN resettlement program, refugees who have independently sought asylum in Norway, and refugees granted temporary protection following a group assessment, such as Ukrainian refugees.

The main objective of this report is to provide an overview of how municipalities in Norway engage with the three distinct arrival categories of refugees. Notably, the report delves into the municipalities' experience in handling the record reception of 70,000 Ukrainian refugees between 2022 and 2023.

To achieve a comprehensive understanding, the report draws upon interviews conducted with national authorities and in multiple municipalities, two surveys, as well as an extensive registry study encompassing all refugees settled in Norway from 2010 to 2020.

The primary objective of Norwegian integration policy is to facilitate the rapid and comprehensive social inclusion of refugees into society. Norwegian authorities recognize the significance of social integration and the need for refugees to adapt to everyday life in Norway. However, from a broader societal standpoint, a crucial ambition lies in ensuring integration within educational institutions and the workforce. It is essential to tailor this goal to align with the individual potential and skills of the refugees.

Over the past five years, there have been significant changes in the legislation governing the efforts of Norwegian authorities to promote settlement and integration. Notably, the previous Introduction Act has been replaced by the Integration Act, which emphasizes the implementation of fast-track programs for refugees. Moreover, during the 2018–2022 period, there was a shift in the demographic profile of arriving refugees, with a decrease in the proportion of asylum seekers and an increase in UN resettlement refugees, often possessing lower formal qualifications.

While the new legislation set higher expectations for individuals with some level of education, it coincided with the arrival of groups with more challenging starting points. This created a disparity between national ambitions and the realities faced by municipalities on the ground. Adding to these complexities was the arrival of Ukrainian refugees, who brought about a temporary addition to the Integration Act.

What insights does this study offer regarding the municipalities' experience in facilitating the integration of refugees in contemporary Norway? The following points provide food for thought and offer a summary of the key findings:

Successful mobilization for Ukrainian refugees

The interviews and surveys conducted as part of this study validate that the reception and management of Ukrainian refugees within municipalities, the state, and other organizations have been satisfactorily handled. Municipal employees express contentment with the resettlement efforts carried out by their respective municipalities, as well as with the framework conditions provided by the state.

The municipalities have effectively navigated the structural challenges associated with the record influx of Ukrainian refugees. However, it was not until the fall of 2023, when the number of Ukrainian refugees surpassing 60,000, that capacity issues began to be reported by municipalities. Simultaneously, concerns arose regarding the employment rates among refugees and the increasing health-related challenges faced by this group.

Surveys conducted with the municipalities revealed that they found it more challenging to facilitate employment for Ukrainian refugees than initially indicated by the national authorities. Three out of four municipalities expressed the belief that the qualification needs of Ukrainian refugees were greater than initially anticipated during the resettlement process. This finding underscores the importance of national authorities having accurate assumptions and information when formulating such assumptions.

It is worth noting that the information obtained from the initial survey of refugees arriving in Poland, on which the assumptions were based, had uncertain data quality. It is likely that national authorities should have delayed releasing the information until its quality could be assured and its applicability to refugees coming to Norway was confirmed.

Differences between refugee groups

Our results show that there are significant differences between transfer refugees and those who come as asylum seekers when it comes to starting education and employment. However, further analysis shows that it is primarily individual differences that matter, not which category the refugees belong to (particularly characteristics such as length of stay, age, gender, family situation, and education level). Two individuals with the same characteristics will have approximately the same likelihood of getting a job or education, whether they come as transfer refugees or asylum seekers.

At the same time, the interviews show that in the groups of transfer refugees from some countries of origin, many have characteristics that make it more challenging for them to find employment and education compared to other refugees. The goal of the transfer program is to receive those who the UN believes have the greatest need to be moved out of camps and difficult living conditions around the world, those who need the most help. Many transfer refugees who arrive in Norway have a long way to go before achieving a normal life. The municipalities recognize this and have made various adjustments to the normal expectations for an integration process towards employment. In some cases, alternative integration goals are set, such as participating in the local community or functioning well as parents. Often, individual families from this group need close follow-up over time. This includes housing training, assistance with agreements, medical visits, and ensuring that refugees fulfill their parental obligations towards schools and daycare centers.

According to the informants interviewed in the municipalities, there quickly developed a distinction in the treatment of Ukrainian refugees and other refugees. Locally, the employees reluctantly spoke about the development of an A and B team. The background was rules that expressed higher expectations for Ukrainian refugees and, among other things, allowed flexibility in the implementation of the introduction program. The special treatment from national authorities was reinforced by the fact that the local population in many places favored Ukrainian

refugees, and transportation companies and other actors provided advantages to these refugees. Together, this created local friction between refugee groups.

Individual differences more important than settlement municipality

Based on registry data, research suggests that the settlement municipality plays a minor role in explaining the variation among refugees' levels of employment or education. This finding suggests that there is little disparity between municipalities in terms of their success in facilitating socio-economic integration.

However, it is crucial to approach this finding with caution due to certain limitations. For instance, the study only took into account the initial settlement municipality and did not consider subsequent relocations. Additionally, important factors such as health and other characteristics that can impact outcomes were not included in the analysis. If the results hold true, one possible explanation could be that municipalities are equally skilled at adjusting their support and follow-up services to cater to the needs of various types of refugees. Consequently, individual characteristics of the refugees may predominantly influence the outcomes observed.

Age is important

During the study, municipal informants expressed their concerns regarding the lack of adequate integration services for refugees aged 55 years or older. It should be noted that this particular age group is not eligible for the introduction program. The findings of the study indicate that this issue was relatively new to many municipalities. Historically, refugee arrivals primarily consisted of young men seeking asylum. However, interviews conducted for the study revealed that employees have observed many refugees being considered "older" even in their forties. At this age, individuals may experience a slower language learning process and face greater challenges in adapting to a new life. The presence of the Ukrainian reception center has drawn attention to the link between age and integration, with over ten percent of individuals in this group being sixty years old or older.

On the other end of the age spectrum, statistical data reveals a noteworthy trend: the younger a person is when they arrive as a refugee in the country, the greater the likelihood that they will engage in education and employment. This impression was further substantiated by the insights shared by the interviewed employees. When it comes to refugee resettlement through the UN program, emphasis is placed on prioritizing large families with children. While this approach places significant demands on parents upon their arrival, it can also contribute to the families' long-term integration success.

Good practices

The municipalities have implemented various effective measures in their efforts towards settlement and integration. Co-location and close collaboration within the municipality were highlighted as beneficial practices by employees. Additionally, establishing open channels of communication with agencies such as Nav (Norwegian Labor and Welfare Administration), and healthcare services has proven advantageous.

The pandemic and the substantial influx of Ukrainian refugees have prompted new forms of collaboration between municipalities and civil society. For instance, municipalities have allocated funds to voluntary organizations, enabling them to optimize volunteer resources in the field. Long-term cooperation agreements concerning settlement and integration have also been established.

Informants emphasized the crucial role of parental guidance within the introduction program. This initiative was regarded as a valuable platform for addressing the unique challenges of parenting in a new country. Furthermore, it allowed employees to address and tackle specific challenges that they were aware refugees faced as parents.

Selected findings

Significant variations in refugees' skills levels

Municipalities must deal with refugees who often have very different prerequisites for integration in Norway. The diverse composition of refugee groups requires tailored adjustments in the municipal service system. Some of the resettlement refugees face a particularly long journey towards full participation in Norwegian society.

Low skills prompt consideration of alternative integration goals

Changes in the composition of refugees arriving in Norway challenge the objectives of successful integration. In addition to employment and education, informants mentioned additional integration goals such as active community participation and parenting proficiency.

Maintaining capacity and skills over time

Municipal employees expressed concern regarding the specialized nature of refugee work and the risk of losing expertise during periods with fewer arrivals. From the perspective of the municipal leadership, there was a focus on striking a balance between capacity and continuity to avoid having to recreate everything from scratch.

Inadequate support for elderly refugees

Municipalities have limited or no qualification services available for refugees over the age of 55. These individuals do not have a right to the introduction program, and some feel excluded. Age-related issues should receive greater attention in national policy. Municipal employees also report that language learning progress is slower for refugees over the age of 40.

New forms of collaboration with civil society

Municipalities have developed new collaborative approaches with the third sector, such as funding positions in voluntary organizations and entering into cooperation agreements for tasks related to settlement and integration. Civil society plays a key role in the process of integration.

Individual characteristics explain differences between refugee groups

The analysis of registry data suggests that the disparities in employment and education rates between asylum seekers and resettlement refugees can largely be attributed to differences in group composition, particularly characteristics such as age, gender, family situation, duration of stay and, educational level.

Refugee work must be broadly anchored within the municipality

The level of support for refugee work varied within municipalities. In many communities, politicians, municipal leadership, and refugee workers collaborated effectively. However, in some municipalities, those working with refugees expressed a desire for stronger support and increased staffing.

Successful settlement of Ukrainian refugees

The informants perceived that municipalities effectively managed the record influx of Ukrainian refugees. However, they also viewed it as unfortunate that this particular group of refugees received special treatment from national authorities regarding eligibility for participation in the introduction program and returns to their home country. The municipalities experienced that this group faced greater challenges in finding employment than initially anticipated.

Index terms

Refugees, integration, resettlement, municipalities, policy

1 Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge

Hvordan kan norske myndigheter best legge til rette for integrering av flyktninger? I denne rapporten svarer vi på dette spørsmålet ved å beskrive hvordan arbeidet med integrering utføres i dag, og peke på løsninger som fungerer bra.

De siste 10–15 årene har det kommet flyktninger fra mange land til Norge. Vi kan trekke et hovedskille mellom tre kategorier flyktninger som Norge tar imot: overføringsflyktninger som kommer gjennom FNs gjenbosettingsprogram, flyktninger som selv har reist til Norge som asylsøkere, og flyktninger som får midlertidig opphold etter en gruppevurdering, slik som de ukrainske flyktningene som har kommet etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022.

Ukrainske flyktninger ble raskt den største flyktninggruppen i Norge. Før invasjonen hadde syriske flyktninger lenge vært den største gruppen. Flyktningene fra Syria kom både som asylsøkere, det vil si at de kom til Norge på egen hånd, og som overføringsflyktninger gjennom FN-systemet. Men som vi skal se, har også mange eritreere, irakere, afghanere, somaliere og iranere fått opphold som flyktninger i Norge de siste årene. I tillegg har mindre grupper flyktninger med bakgrunn fra blant annet Kongo (DR Kongo) og Sudan blitt tatt ut som overføringsflyktninger og bosatt i Norge de siste ti årene.

Flyktninger som kommer til Norge, har svært ulike forutsetninger når de starter et integreringsløp her i landet. Kommunene som arbeider med mottak og bosetting, må tilpasse innsatsen til disse forskjellene, som er knyttet til både enkeltindivider og grupper. Denne studien beskriver hvordan nasjonale myndigheter og kommunene håndterer disse betingelsene, som ofte er utfordrende, i sitt praktiske arbeid.

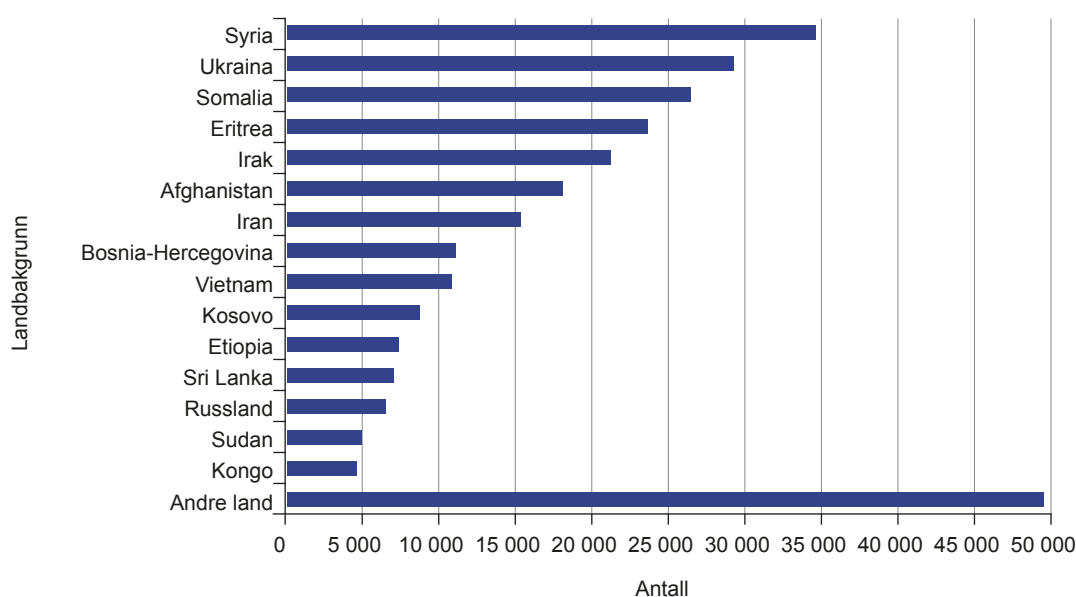
Det er mottaket av ukrainske flyktninger som dominerer mottaks- og bosettingsarbeidet i Norge når vi skriver dette ved overgangen til 2024. Det kom rundt 70 000 flyktninger fra Ukraina til Norge de første 22 månedene etter invasjonen. Disse fikk midlertidig opphold på kollektivt grunnlag. I våre intervjuer refererte de kommuneansatte ofte til integreringsarbeidet slik det var før og etter at ukrainerne kom.

Denne studien ble igangsatt før Russland invaderte Ukraina. Ved inngangen til 2022 ønsket Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) informasjon om hvordan det gikk med integreringen av overføringsflyktninger. Disse

flyktningene, som kommer gjennom FNs gjenbosettingsprogram, blir valgt ut av norske myndigheter fordi de var i en sårbar situasjon. Mange av disse ville ha en lang vei fram til arbeid og utdanning. Kommunene hadde meldt fra til IMDi om at denne flyktninggruppen gjorde at de måtte finne nye måter å jobbe på. I årene etter 2016 hadde det kommet færre flyktninger gjennom asylsporet og flere gjennom FNs gjenbosettingsprogram. Erfaringen var at overføringsflyktningene hadde andre tilpasningsbehov enn dem som selv hadde kommet til Norge og søkt om asyl. Da ukrainerne kom våren 2022, ble oppdraget utvidet til å omfatte alle de tre ankomstkategoriene: overføringsflyktninger, flyktninger som kom gjennom asylsporet, og ukrainske flyktninger med midlertidig beskyttelse.

Studien omfatter dermed arbeidet med bosetting og integrering av alle flyktninger som kommer til Norge. Det har kommet flyktninger til Norge i mange år, og i 2023 hadde 280 000 personer bosatt i Norge fluktbakgrunn (inkludert flyktningenes familiemedlemmer) (se figur 1).¹ Med et slik omfang er det viktig at integreringen lykkes. Det er selvsagt avgjørende for velferden til den enkelte flyktningen, men det er også viktig for lokalsamfunn rundt om i landet og for storsamfunnet. I denne studien ser vi på flyktninger som har blitt bosatt siden 2010, men vi legger særlig vekt på ankomstene de siste par årene. Dataene som brukes i studien, stammer fra nasjonale registre, spørreundersøkelser og intervjuer. Datakildene dekker ulike tidsperioder, men hoveddelen av rapporten beskriver arbeidet med å sikre integreringen i Norge i 2022 og 2023.

Figur 1.1. Bosatte med flyktningbakgrunn (flyktninger med familie) i Norge per 1. januar 2023, etter landbakgrunn²



Kilde: Personer med flyktningbakgrunn, Statistisk sentralbyrå

1 Dette er de seneste offisielle tallene på landgrupper med fluktbakgrunn. Gruppen fra Ukraina passerte 70 000 i desember 2023 og er den klart største gruppen.

2 <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn/artikler/nesten-atte-av-ti-nyankomne-flyktninger-er-fra-ukraina>

Rammer for integreringsarbeidet i kommunene

Norske nasjonale myndigheter og kommuner arbeider med mottak, bosetting og integrering av flyktninger innenfor rettslige og politiske rammer som er i stadig utvikling. De viktigste rammene for dette arbeidet er integreringsloven, inkludert midlertidige regler for flyktninger med kollektiv beskyttelse,³ integreringsforskriften⁴ samt en rekke rundskriv som blant annet regulerer samarbeidet mellom Nav og kommunene.⁵

Russlands invasjon i Ukraina førte til at integreringsloven ble tilpasset for å sikre raskere bosetting og gi kommunene mer fleksibilitet i utformingen av lokale tjenester (Prop. 1 S (2023–2024)).

Ansvar for den første kompetansekartleggingen er fordelt mellom IMDi (overføringsflyktninger), vertskommuner med asylmottak (asylsøkere med positivt vedtak) og bosettingskommuner (ukrainere og andre som ikke er kartlagt før bosetting). I praksis vil bosettingskommunene uansett kartlegge flyktingenes kompetanse i detalj. Videre har fylkeskommunen ansvar for karriereveiledningen av flyktingene, mens kommunen lager integreringsplanen (se integreringsloven § 15).

Data og metoder

I denne studien kombinerer vi kvalitative og kvantitative metoder for å kartlegge og analysere dagens arbeid med tilrettelegging. Metodene inkluderer kvalitative intervjuer med nasjonale sektormyndigheter, kommuneansatte og flyktninger, surveyer til kommunene og analyser av registerdata. Registerdataene fanger blant annet opp kommunenes egne bidrag til at flyktninger kommer i utdanning og arbeid. Vi gir en detaljert beskrivelse av studiens design, data og metode i neste kapittel.

De offentlige aktørene

Som vi har sett, er det mange aktører som er involvert i mottaket og bosettingen av flyktninger i Norge. På nasjonalt nivå spiller Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet nøkkelroller, det vil si at det er disse departementene som fastlegger rammene for arbeidet på feltet.

Politikken på feltet gjennomføres av de underliggende direktoratene, det vil si av Utlendingsdirektoratet under Justis- og beredskapsdepartementet og IMDi

3 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>, <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/>

4 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912>

5 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-272017---samarbeid-mellom-kommunen-og-arbeids-og-velferdsetaten-om-introduksjonsordning-for-nyankomne-innvandrere/id2704662/>

under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. IMDi har det statlige ansvaret og sikrer koordinering med andre statlige etater,⁶ mens kommunene har ansvar for å gjennomføre det praktiske knyttet til bosettings- og integreringsarbeidet. Kommunene har, som vi skal se i denne rapporten, organisert dette arbeidet på en rekke forskjellige måter. Ofte vil en kommunal flyktningstjeneste ha hovedansvaret for bosettingen og oppfølgingen, eventuelt i samarbeid med Nav eller andre kommunale tjenester. Dette arbeidet koordineres så med introduksjonsprogrammet gjennom samarbeid med voksenopplæringen eller andre lokale aktører.

I det daglige vil en lang rekke lokale offentlige, private og frivillige aktører være involvert i arbeidet med å sikre bosetting og integrering. Kommunene har også funnet ulike løsninger på samarbeidet med for eksempel næringsliv og sivilsamfunn.

Mottaket og bosettingen av ukrainske flyktninger satte IMDis rolle som koordinator for bosetting på prøve i 2022 og i tiden som fulgte. I den samme perioden bidro direktoratet også med kompetanseheving av ansatte i kommunene knyttet til integreringsloven fra 2021 og det midlertidige kapittelet (6A) som gjaldt ukrainerne.

Tre flyktningkategorier

Det er noen viktige forskjeller i integreringsløpene til de tre kategoriene flyktninger – overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og flyktninger med kollektiv midlertidig beskyttelse – som blir tatt imot og bosatt i Norge.⁷ Som individer og familier kan disse ha ulike kjennetegn, men det er også noen forskjeller når det gjelder gruppens ankomst og integreringsløp. En viktig forskjell er veien fram til bosetting: Overføringsflyktninger blir bosatt direkte, mens asylsøkere tilbringer tid i mottak, noe som også gjelder mange av ukrainerne med midlertidig beskyttelse. De tre gruppene er alle flyktninger, det vil si at dette er mennesker som har flyktet fra krig, vold, konflikt eller forfølgelse, og som har krysset landegrensene for å finne beskyttelse i et annet land.⁸

Overføringsflyktninger

Overføringsflyktninger blir hentet til Norges som en del av gjenbosettingsprogrammet som organiseres av FNs høykommissær for flyktninger. I Norge tar Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Arbeids- og inkluderings-

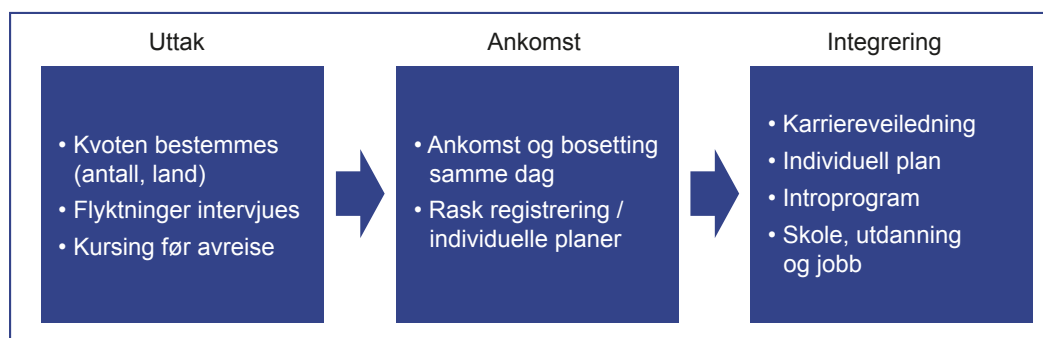
6 Deriblant Utlendingsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, Husbanken, kommuner og fylkeskommuner, statsforvaltere og KS (Prop. 1 S (2023–2024)).

7 En del familiegjenforente til flyktninger omfattes også av integreringsloven og kommunenes integreringsinnsats. De familiegjenforente behandles ikke særskilt i denne rapporten. Unntaket er i registerundersøkelsen (i kapittel 3). Her ser vi på likheter og forskjeller mellom overføringsflyktninger og flyktninger som kommer gjennom asylsporet, og familiegjenforente til disse flyktninggruppene.

8 <https://www.unhcr.org/what-refugee> (besøkt 05.10.2023)

departementet og Utenriksdepartementet hensyn til innspill fra Utlendingsdirektoratet, IMDi, FNs høykommissær for flyktninger og relevante frivillige organisasjoner når de fastsetter kvotens sammensetning. Kvotens størrelse er i stor grad politisk bestemt. Sammensetningen av kvoten definerer uttaksland, flyktninggrupper (landbakgrunn) og antall. På operativt nivå er det Utlendingsdirektoratet og IMDi som planlegger og sikrer gjennomføring av uttakskommisjoner. I tillegg deltar Politiets utlendingsenhet på alle fysiske uttaksreiser. Kommissjonene intervjuer flyktningene og vurderer deres egnethet opp mot fastsatte uttakskriterier (Brekke et al., 2021). IMDi har ansvar for å kartlegge bosettingsrelevant informasjon om flyktningene før de ankommer Norge. Denne informasjonen skal deles med kommunene for de flyktningene som blir tilbudt gjenbosetting. Disse flyktningene gis deretter en kulturorientering før de reiser til Norge. Der blir de tatt imot av kommunene på flyplassen og bosatt lokalt samme dag. Før ankomst skal kommunene som nevnt få bosettingsrelevant informasjon fra IMDi om flyktningene, blant annet om familiestørrelse og særskilte behov.

Figur 1.2. Ankomst, bosetting og integreringsløp for overføringsflyktninger



I figur 1.2 ser vi hovedpunktene i bosettings- og integreringsløpet for overføringsflyktninger som kommer gjennom FNs gjenbosettingsprogram.

Størrelsen og sammensetningen på de norske kvotene med overføringsflyktninger har variert. I tabell 1.1 ser vi at antall bosatte har variert fra rundt 1000 de første årene i perioden til flere enn 3500 i toppåret 2021. Stortinget bestemmer kvotestørrelsen for tre år av gangen, men kan justere denne opp eller ned i løpet av denne perioden. Kvoten for 2022, på 3000 overføringsflyktninger, ble bestemt før Russlands invasjon og ankomstene av ukrainske flyktninger. På grunn av disse ankomstene ble kvoten for 2023 senket til 2000. Regjeringen har foreslått en ytterligere senkning til 1000 plasser i 2024.

Tabell 1.1. Totalt antall overføringsflyktninger gjenbosatt i Norge i perioden 2011–2022 og de tre største landgruppene

	Bosatte overføringsflyktninger	Største gruppe	Nest største gruppe	Tredje største gruppe
2011	925	Iran	Sudan	Eritrea
2012	1512	Iran	Myanmar	Eritrea
2013	952	Iran	Afghanistan	Somalia
2014	1257	Syria	Sudan	Somalia
2015	2349	Syria	Afghanistan	Iran
2016	3237	Syria	Afghanistan	DR Kongo
2017	2362	Syria	DR Kongo	Afghanistan
2018	2828	Syria	DR Kongo	Sudan
2019	2695	DR Kongo	Syria	Sør-Sudan
2020	1527	Syria	DR Kongo	Eritrea
2021	3641	Syria	DR Kongo	Afghanistan
2022	3124	Syria	DR Kongo	Eritrea

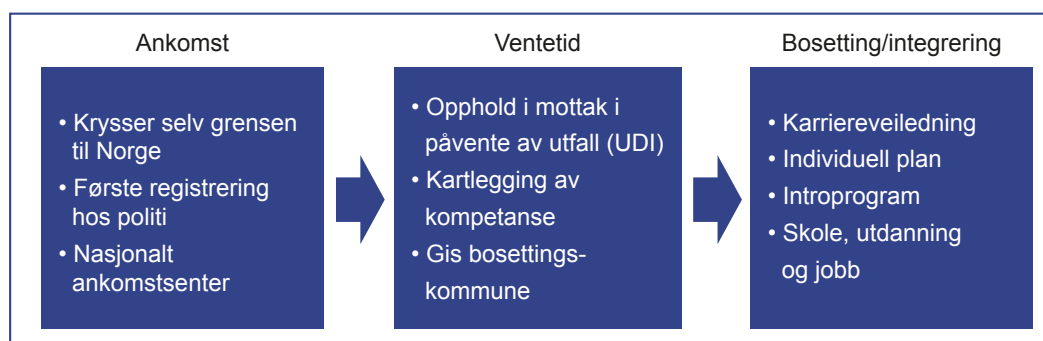
Kilde: Informanter i Justisdepartementet, Statistisk sentralbyrå og FNs høykommissær for flyktninger

I tabell 1.1 ser vi at den syriske gruppen har vært den største landgruppen i åtte av de ni siste årene. Vi ser også innslaget av flyktninger fra Kongo og landene på Afrikas Horn (Sudan, Eritrea og Somalia).

Flyktninger gjennom asylsporet

Asylsøkere kommer selv til Norge og søker om beskyttelse. Disse må gjennom en individuell søknadsbehandling før de blir anerkjent som flyktninger. Når de først kommer til landet, har de et kort opphold i et ankomstmottak der de blir registrert. Deretter blir de tildelt plass i ordinære mottak mens saken behandles av Utlendingsdirektoratet. Ved avslag i første instans kan avgjørelsen ankes til Utlendingsnemnda. Etter positivt vedtak blir asylsøkeren normalt værende i mottak til hen blir bosatt. Flyktninger med positivt vedtak blir så kompetansekartlagt av vertskommunen for mottaket før bosetting (se integreringsloven § 6). Etter bosetting venter karriereveiledning (i regi av fylkeskommunen), supplerende kompetansekartlegging av bosettingskommunen, introduksjonsprogram, skole, utdanning og jobb (se figur 1.3).

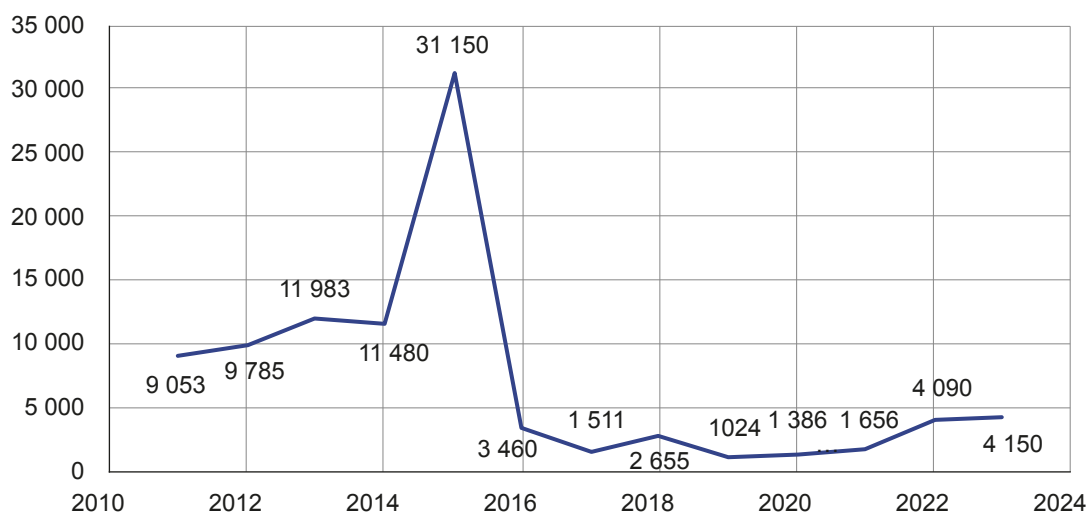
Figur 1.3. Ankomst, bosetting og integreringsløp for flyktninger som kommer gjennom asylsporet



Selv om det varierer hvor lang tid det tar å behandle en asylsøknad, kan ventetiden i mottak ofte bli vesentlig lengre enn myndighetene ønsker.⁹ Det er viktig å merke seg at asylsøkerne får basiskurs i norsk og samfunnskunnskap mens de er i mottak. I tillegg kan tiden i mottak bidra til at de blir kjent med det norske samfunnet. Disse flyktningene har derfor et annet utgangspunkt enn overføringsflyktningene når de blir bosatt i kommunene.

Figur 1.4 viser at det kom få asylsøkere til Norge mellom flyktningkrisen i 2015 og Russlands invasjon av Ukraina i 2022. Figuren viser antall søknader. Ikke alle som søkte, fikk opphold. De lave tallene i denne perioden var dels et resultat av færre ankomster til Europa, dels av stengte grenser i Schengen-området. De stengte grensene var først en reaksjon på 2015-krisen, deretter skyldtes de pandemien (2020–2022).

Figur 1.4. Antall asylsøkere som kom til Norge i perioden 2012–2023.



Tallene for 2023 estimert ut fra ankomster i januar–september, ukrainske flyktninger er holdt utenfor) Kilde: Utlendingsdirektoratet.

⁹ Botiden i mottak varierer sterkt mellom grupper og tidsperioder. Mediantiden vil normalt ligge noe over seks måneder, men for mange er ventetiden betydelig lengre (NOU 2011: 10). <https://www.regjeringen.no/contentassets/78ca.1005cf834de8961f06357c91aa92/no/pdfs/nou201120110010000dddpdfs.pdf>. Venteperioden kan gi asylsøkerne en mulighet til å venne seg til norske omgivelser og starte integreringen (Rambøll, 2019).

Blant flyktningene som har kommet til Norge gjennom asylsporet de siste ti årene, har det vært flest syrere, afghanere, eritreere og somaliere. I årene med få ankomster var det også mange tyrkiske asylsøkere. I årene etter 2015 har det vært høy innvilgelsesrate for søkere med alle disse landbakgrunnene (rundt tre av fire søkere har fått opphold).

Ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse

Det bodde rundt 7000 ukrainske statsborgere i Norge da Russland invaderte Ukraina i februar 2022. Mange av de første ukrainske flyktningene som kom til Norge, hadde tilknytning til ukrainere som allerede bodde her i landet. En del av den første gruppen ble derfor selvbosatt. Samtidig opprettet Utlendingsdirektoratet akuttinntak rundt om i landet. Det nasjonale mottakssenteret på Råde spilte en sentral rolle i registreringen av dem som kom. Mange av dem som først bosatte seg på egen hånd, ble senere registrert og så tildelt bosettingskommune. Mange ønsket å bli der de allerede hadde bosatt seg, mens andre ble fordelt i kommuner rundt om i landet.

IMDi gikk raskt ut med en anmodning til kommunene om å utvide antall bosettingsplasser våren 2022. Denne anmodningen gikk ut til *alle* norske kommuner og ikke bare til kommuner som hadde bosatt flyktninger tidligere. Responsen i 2022 var svært god, også fra mange av de nye bosettingskommunene, og kommunene fortsatte å være positive til å bosette ukrainske flyktninger i 2023.¹⁰ Ukrainerne ble raskt omfattet av et eget tillegg i integreringsloven, som blant annet la opp til et hurtigspor og seks måneders norskkurs. Våren og sommeren 2022 var norske myndigheter fortsatt usikre på flyktningenes utdanningsnivå. Denne informasjonen ville være viktig med hensyn til hvilket kvalifiseringsløp man skulle legge opp til i kommunene. De første meldingene tydet på at flyktningene hadde et relativt høyt utdanningsnivå og gode engelskkunnskaper.¹¹ De fleste flyktningene fra Ukraina hadde videregående skole eller høyere utdanning fra hjemlandet. Dette gjorde at norske myndigheter først antok at de fleste ville ha nytte av et hurtigspor på seks måneder. Dette inntrykket ble senere korrigert. Etter en tid så man at mange flyktninger trengte lengre tid, og ordningen ble endret sommeren 2023.¹²

Ankomstene og integreringsløpet for ukrainere ble, som vi skal se i denne rapporten, håndtert forskjellig i kommunene. Noen steder lot kommunene ukrainerne inngå i det ordinære introduksjonsprogrammet, og integreringsinnsatsen lignet på den de tilbød andre flyktninger. Andre steder laget man særordninger med egen organisering for denne gruppen. Her fulgte man retningslinjene som kom fra nasjonalt hold om kortere integreringsløp. Alle

¹⁰ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/xgvn1V/den-store-flyktningstesten>

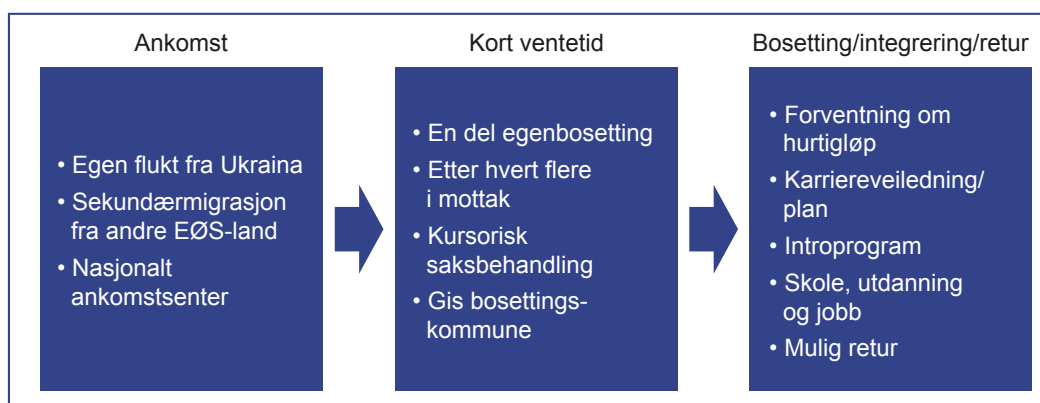
¹¹ <https://www.vl.no/nyheter/2022/07/27/faerre-ukrainske-flyktninger-enn-forventet-tatt-opp-til-hoyere-utdanning/>

¹² <https://www.regjeringen.no/contentassets/39c1d1f2a94a4b28b7c0a6fe6e8e4e0e/no/pdfs/arbeidsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina.pdf>

steder fikk ukrainerne større fleksibilitet enn andre grupper. De kunne blant annet gå inn og ut av kurs, og de fikk mulighet til å reise til hjemlandet i perioder for så å komme tilbake og fortsette introduksjonsløpet og bo i tildelt bolig.

Norske myndigheter ga de ukrainske flyktingene midlertidig kollektiv beskyttelse.¹³ Dette er en særordning som er beregnet på massefluktsituasjoner (Brekke, 2001). I Norge er den tidligere brukt overfor flyktinger fra Bosnia og Kosovo, og vilkårene ligner på dem som gjelder i EUs direktiv om midlertidig beskyttelse.¹⁴ Flyktingene gis midlertidig opphold uten behandling av de enkelte sakene. Det er nok å vise at man kommer fra Ukraina. I utgangspunktet skal den midlertidige beskyttelsen trekkes tilbake når det blir fred i hjemlandet, og flyktingene skal returnere dit. Dette vilkåret er imidlertid tidsbegrenset, og hvis krigssituasjonen fortsetter lenger enn fire år, vil de kunne få permanent opphold.

Figur 1.5. Ankomst, ventetid og integreringsløp/retur for ukrainske flyktinger med midlertidig kollektiv beskyttelse

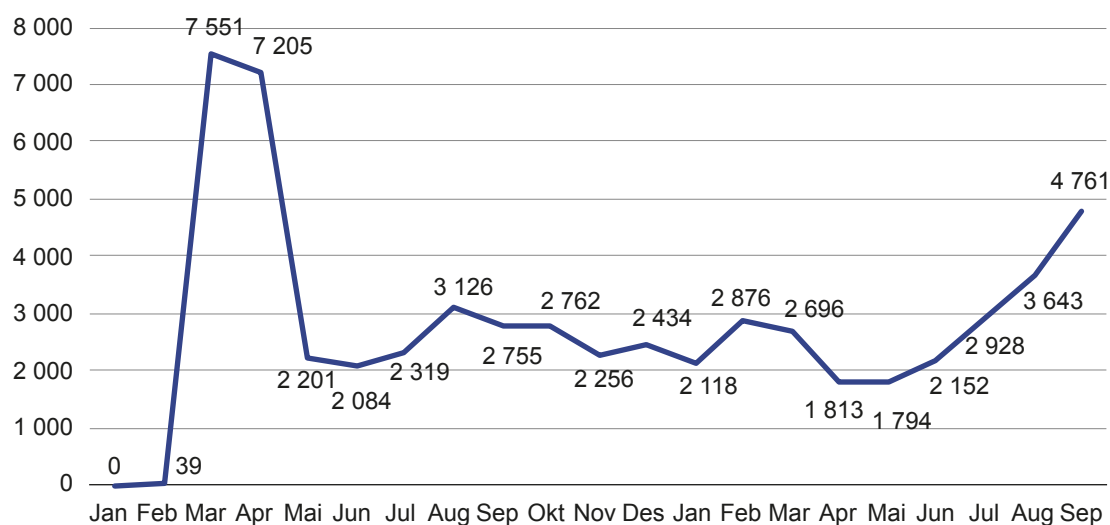


Antallet ukrainske ankomster til Norge var høyest i månedene etter invasjonen i 2022 (se figur 1.6). Det første året kom det relativt sett færre til Norge enn til en del andre europeiske land. Dette endret seg gjennom sommeren 2023. I august og september svingte de daglige ankomstene mellom 150 og 200. I denne perioden tok Norge imot flere enn Sverige og Danmark til sammen.

¹³ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2022-03-11-361>

¹⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en

Figur 1.6 Antall registrerte ukrainske flyktninger som søkte om midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge fra februar 2022 til september 2023, per måned.



Kilde: Utlendingsdirektoratet

Den sterke oppgangen i antall ankomster til Norge høsten 2023 (se figur 1.6) ble sett i sammenheng med blant annet gunstige integreringsordninger i Norge (Brekke, 2023).

Problemstillinger

Denne rapporten skal svare på et bredt spekter av problemstillinger knyttet til tilretteleggingen for integrering. Målet er at svarene til sammen vil gi et bilde av hvordan situasjonen er i dag, og hvordan arbeidet eventuelt kan forbedres. Problemstillingene kan deles i tre bolker: 1) Hvordan har norske myndigheter (nasjonale og lokale) erfart og håndtert arbeidet med bosetting og integrering? 2) Hvordan ser dette ut fra flyktingenes ståsted (deres opplevelse)? 3) Hvilke ordninger og tiltak fungerer godt i kommunene (god praksis)? På bakgrunn av svarene kan vi blant annet si noe om hvorvidt det finnes andre integreringsmål som for enkelte grupper kan være like hensiktsmessige som utdanning og arbeid, og hvordan disse i så fall ser ut.

Gjenbosettingsprogrammet skal være et humanitært program, og de siste ti årene har norske myndigheter tatt ut grupper med overføringsflyktninger som er sårbare, har lite formell kompetanse og har mange barn (Brekke et al., 2021; Utne & Strøm, 2020; Strøm et al., 2021).¹⁵ For noen av disse kan veien fram til full deltakelse i utdanning og arbeid være lang. Da presser spørsmålet seg fram om mer helhetlige mål på deltakelse og innsats kan supplere eller erstatte dagens kriterier for måloppnåelse, og i så fall hvordan disse bør se ut.

¹⁵ IMDis kommuneundersøkelse 2019. Rundskriv G-15/2020: Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger jf. utlendingsloven § 35. <https://www.regjeringen.no/contentassets/47fe09b332c54f95aad990583df64da6/rundskriv-g-15-2020---retningslinjer-for-arbeidet-med-overforingsflyktninger.pdf>

1. Myndighetenes håndtering

I denne rapporten belyser vi flere sider ved bosettings- og integreringsarbeidet som nasjonale sektormyndigheter og kommuner gjør i dag. Den overordnede målsettingen er som nevnt å finne ut hvordan disse aktørene best kan legge til rette for integrering. Det innebærer å kartlegge og drøfte hvordan de håndterer utfordringene som følger med variasjonen i flyktninggruppene, og hvilke rammer (lover, retningslinjer, økonomiske betingelser) som fremmer og hemmer det lokale integreringsarbeidet. I studien undersøker vi blant annet hvordan arbeidet er organisert, og hvordan kommunene har utformet tiltak og tjenester. Hvordan fungerer for eksempel det tverretatlige samarbeidet i kommunene knyttet til kvalifisering og arbeidsrettet utdanning? Hvilke gode løsninger finnes det her?

Spørsmålet er videre om kommunenes løsninger er tilpasset flyktingenes varierte behov. Er det samsvar mellom tilbud og behov på tvers av flyktning-gruppene (kategorier, landbakgrunn mv.)? Når det gjelder denne tilpasningen, er det viktig for kommunene å sikre at de har nok informasjon om dem som bosettes, og at de har denne informasjonen når de trenger den.

Vi ønsker også å beskrive hvordan kommunene opplever integreringen av de ulike kategoriene flyktinger (overføringsflyktinger, tidligere asylsøkere, og flyktinger med midlertidig beskyttelse) og av flyktinger i ulike familie-konstellasjoner. Hvilke mål på integrering benytter kommunene for de ulike gruppene, og skiller de mellom integrering på kort og lang sikt? Og hva mener kommunene bidrar til god integrering?

En drøfting av kommunenes opplevelse av de ulike gruppene må kombineres med statistikk som sier noe om hvordan kjennetegn ved den enkelte flyktingen kan bidra til å forklare forskjeller i integreringsutfall. I den forbindelse vil det også være naturlig å spørre hva som kjennetegner kommunene som lykkes med å integrere overføringsflyktinger, og hva som kjennetegner dem som ikke lykkes.

Vi stiller følgende spørsmål: I hvilke kommuner har man lykkes med å integrere nye grupper av overføringsflyktinger? Hva er årsaken til forskjellene i erfaringer og utfall når det gjelder integreringen av disse gruppene? Hva kan tilskrives kjennetegn ved kommunene og deres arbeid, og hva kan tilskrives kjennetegn ved flyktingene som bosettes? Vi bruker registerdata i forsøket på å svare på disse spørsmålene.

2. Flyktingenes opplevelser og behov

Som vi skal se i kunnskapsgjennomgangen nedenfor, er det begrenset med forskningsbasert kunnskap om flyktingers egne erfaringer med bosetting og

integrering. Integrering er en toveisprosess der en rekke aktører er involvert, og der sosiale omgivelser kan spille en avgjørende rolle. Intervjuene med flyktningene som deltar i denne studien, gjør at vi kan gi noen eksempler på deres egne opplevelser.

I intervjuene med flyktningene spør vi dem blant annet om hvordan de selv opplever prosessen med bosetting og integrering i lokalsamfunnet, for eksempel møtet med de kommunale tjenestene, skolen, helsetjenestene, barnevern og sivilsamfunn.

Hvilke forhold mener de at hemmer og fremmer integrering?

3. Eksempler på god praksis

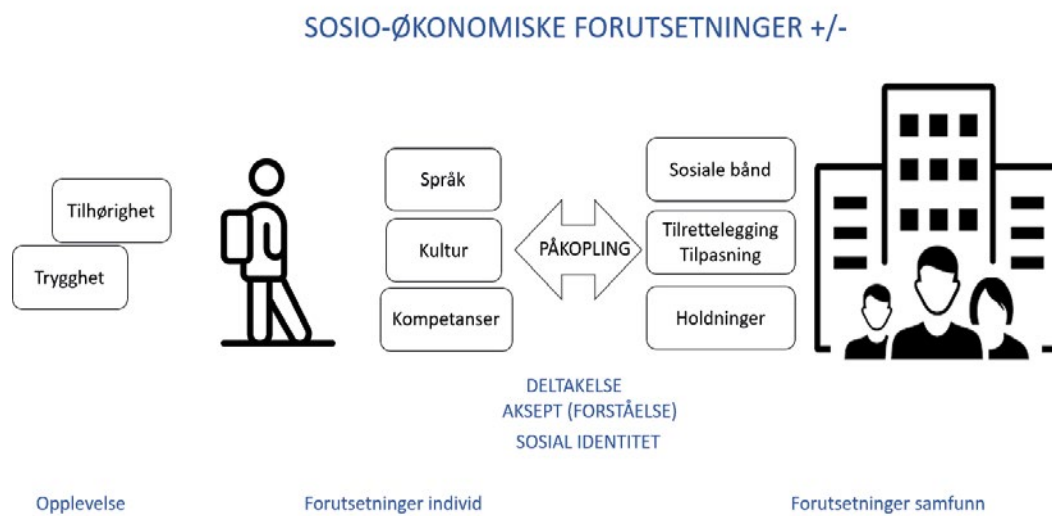
Denne studien skal også identifisere tiltak, grep og arbeidsmetoder som fungerer godt. Vi spør derfor aktørene på nasjonalt nivå, det vil si IMDi og KS, og kommunene om de kan gi oss noen eksempler på god praksis.

Teorigrunnlag – en helhetlig modell for integrering

I denne studien ser vi på integrering som en toveis prosess der vertssamfunnets oppgave er å legge til rette og være åpent for endring, mens flyktningene på sin side må tilpasse seg nye strukturelle, fysiske og forvaltningsmessige omgivelser. Integrering er en prosess som strekker seg over flere samfunnsmessige arenaer og berører alle deler av de nyankomnes liv.

Vi vil bruke en såkalt helhetlig modell for integrering som grunnlag for drøftingen av ulike deler av empirien om tilretteleggingen for integrering i Norge. Denne modellen er utviklet av Center for Migration Studies ved York University i Toronto av Michaela Hynie et al. (2019) og er basert på en klassisk artikkel fra Ager og Strang (2008). Modellen kan så sees i sammenheng med den mer allmenne integreringsmodellen til Spencer og Charsley (2016), som deler integreringsløpet inn i fem faktorer (sosiale, strukturelle, kulturelle, sivile og politiske samt identitet).

Figur 1.7. Helhetlig modell for integrering av flyktninger



Den helhetlige modellen (se figur 1.7) tar utgangspunkt i påkoplingen som skjer i møtet mellom nyankomne og det eksisterende samfunnet (midt i figuren). Her møtes en flyktning eller innvandrere som har en personlig livsverden, en forståelse av verden, inkludert sterk eller svak opplevelse av tilhørighet og trygghet. Denne personen vil også ha et sett med kompetanser (arbeidserfaring, utdanning og dokumenterte og udokumenterte evner og kunnskaper), en kulturell bakgrunn (med blant annet forventninger, normer og praksiser) og et språklig grunnlag. Disse individuelle forutsetningene, som er synliggjort i figur 1.7, møter så et samfunn med visse egenskaper som passer mer eller mindre godt med det flyktningen bringer med seg. Lokalbefolkningen og det lokale organisasjonslivet vil for eksempel ha større eller mindre åpenhet og evne til å knytte nye sosiale bånd. Samtidig vil lokalbefolkningen ha holdninger som kan være mer eller mindre inkluderende.

Et nøkkelmoment i figur 1.7 er de midterste egenskapene som gjelder samfunnet – måten samfunnet legger til rette og tilpasser seg flyktningenes forutsetninger på. Det vil si samfunnets evne til å legge til rette for et godt integreringsmøte og evne til selv å tilpasse seg flyktningenes behov og kompetanser. Det er her vi finner introduksjonsprogrammet og alle de andre tiltakene på nasjonalt og lokalt nivå som skal sikre gode integreringsløp.

Det er i møtet mellom individ og samfunn det oppstår eller ikke oppstår deltakelse og aksept. Her dannes også flyktningens sosiale identitet, det vil si omgivelsenes oppfatning av flyktningen og av gruppen flyktningen tilhører. Den sosiale identiteten kan være lik eller forskjellig fra måten flyktningen ser seg selv på.

De bredere sosioøkonomiske omgivelsene i samfunnet setter de ytterste rammene for integreringsmøtet mellom individ og samfunn. Her finner vi

faktorer som svingninger i økonomi og arbeidsmarked eller majoritetsbefolkningens holdninger til innvandring og flyktninger. Som navnet på modellen antyder, er det viktig å studere disse komponentene samlet. Da kan vi se hvordan flyktningenes forutsetninger matcher omgivelsenes forutsetninger for integrering. Modellen gir også en ramme for å forstå den enkelte flyktnings opplevelse av tilhørighet, trygghet og egenverdi.

Studier om flyktninger og integrering i Norge

Det foreligger en omfattende litteratur om integrering av flyktninger i Norge. Blant annet finnes det mange utredninger om flyktninger og ulike kvalifiserings-tiltak, herunder introduksjonsordningen.

Djuve et al. (2017) har for eksempel sett på introduksjonsprogrammet og undersøkt hva som virker, og hvem som har nytte av programmet. Det finnes også en rekke andre rapporter som har sett på introduksjonsordningen i ulike kommuner i Norge.¹⁶ Introduksjonsprogrammet skal forberede flyktninger til å delta i norsk arbeids- og samfunnsliv. Et av målene med programmet er at deltakerne skal komme i jobb eller utdanning og raskt bli selvhjulpne, likestilte deltakere i samfunnet. Studiene er samstemte om at utilstrekkelig systemkunnskap og begrenset språkbeherskelse er viktige barrierer ved bosetting. Disse forholdene virker inn på flyktningenes muligheter til å bruke egne ressurser, få tilgang til sosiale nettverk, tilegne seg ytterligere informasjon, delta og medvirke.

Tidligere studier som har sett på deltakernes overgang til utdanning og arbeid etter endt introduksjonsprogram, viser at det er betydelige variasjoner etter kjønn, alder og landbakgrunn (Tronstad, 2015). Menn har for eksempel vesentlig høyere overgang til arbeid og utdanning enn kvinner (Enes, 2014; Lillegård & Seierstad, 2013; Tronstad, 2015), og de yngre gjør det bedre enn de eldre (Tronstad, 2015). Tidligere forskning viser også at kjønnsforskjellene har sammenheng med utdanningsnivå: Forskjellene mellom kvinner og menn er lavere blant dem med høy utdanning enn blant dem med lav utdanning. Barn er en annen faktor som bidrar til forskjeller i overgangen til utdanning og arbeid (Tronstad, 2015).

Rambøll (2020) har undersøkt foreldreveiledningen som er en del av introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Rapporten finner at over halvparten av kommunene som deltok i undersøkelsen, tilbyr foreldreveiledning. Foreldreveiledningen er ifølge integreringsloven obligatorisk for deltakere med barn under 18 år eller deltakere som får barn i løpet av programtiden. Det er gjerne ansatte i introduksjonsprogrammet som står for kurset. Rambøll finner at

¹⁶ Se for eksempel Bredal og Orupabo (2014), Djuve et al. (2011), Djuve og Kavli (2015), Enes (2014), Kavli et al. (2007), Lillevik & Tyldum (2018), Lillegård og Seierstad (2013) og Tronstad (2015).

det er viktig å etablere tillit, ha en kultursensitiv tilnærming samt å informere om norske regler og velferdsinstitusjoners rolle for å avklare misforståelser.

I tillegg til forskningen på introduksjonsordningen finnes det en rekke rapporter som har sett på andre kvalifiseringstiltak for innvandrere og/eller flyktninger, blant annet Jobbsjansen eller Ny Sjanse (Lerfaldet et al., 2017; Lerfaldet & Skutlaberg, 2018; Umblijs, 2020). På bakgrunn av den rike litteraturen om temaet har vi et godt grunnlag for å si noe om styrker og svakheter ved integreringsarbeidet i Norge i dag.

By- og regionsforskningsinstituttet NIBR har de siste årene gjennomført en større evaluering av nye integreringstiltak i åtte utvalgte kommuner. Prosjektene som er evaluert, har som formål å øke flyktningers deltakelse i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv for øvrig i norske kommuner (Søholt et al., 2020a). Det har også blitt gjennomført tematiske kunnskapsoppsummeringer innenfor integreringsfeltet for å styrke kunnskapsgrunnet i evalueringene av integreringstiltakene i de åtte kommunene (Søholt et al., 2020b). Forskerne peker på seks elementer som går igjen i prosjektene som er evaluert, og at dette tyder på at iverksetterne av tiltakene opplever at disse måtene å jobbe på gir resultater. De seks elementene er alternative opplæringsmodeller, integrert språkopplæring, bruk av digitale verktøy, karriereveiledning, «supported employment» og dokumentert delkvalifisering.

I den siste delrapporten i evalueringen har forskerne vurdert om noen av de evaluerte tiltakene kan egne seg for grundigere utprøving. Forskerne trekker spesielt fram morsmålsstøtte i norskopplæringen for enkelte grupper voksne deltakere og et forkurs i utdanningsvalg (Søholt et al., 2020c).

Hernes et al. (2019) har undersøkt flyktningers tilknytning til arbeidsmarkedet i Skandinavia gjennom en komparativ analyse av Danmark, Norge og Sverige, på oppdrag fra Nordisk ministerråd. Forfatterne finner at Danmark har den høyeste sysselsettingen, både blant menn og kvinner, de første årene etter ankomst. Sverige og Norge er imidlertid på nivå med, eller overgår, Danmark over tid. Etter to til fire år i landet har deltakere i introduksjonsprogrammet i Norge generelt høyere sysselsetting enn deltakere i introduksjonsprogrammet i både Sverige og Danmark. Forfatterne peker også på at senere kohorter flyktninger gjør det bedre enn tidligere kohorter i alle de tre landene (unntatt kvinnelige flyktninger i Danmark). I rapporten ser forfatterne også på utdanningsopptak, og her finner de motsatt mønster. Sverige har det høyeste opptaket fra start, etterfulgt av Norge, mens antall personer som er registrert i utdanning, er betydelig lavere i Danmark (Hernes et al., 2019).

Rambøll og Oslo Economics (2020) har undersøkt hvordan det offentlige arbeider med å bosette flyktninger med særlige behov, de samfunnsøkonomiske

konsekvensene av slik bosetting og hvilke virkemidler kommunene har til rådighet når de skal bosette denne gruppen. Flyktninger med særlige behov bosettes ofte etter langvarige opphold i asylmottak. De særlige tilskuddene som kommunene kan søke om ved bosetting av denne gruppen, og de samfunnsøkonomiske konsekvensene for kommunene gjelder også overføringsflyktninger. I tillegg til IMDis ekstratilskudd kan kommunene søke om Helse- og omsorgsdepartementets tilskudd til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester og Husbankens boligvirkemidler for å tilpasse boliger. Rapporten finner at tilskuddsordningen er for lite fleksibel når kommuner oppdager at flyktninger har særlige behov etter bosetting.

Kunnskap om overføringsflyktninger og integrering

Statistisk sentralbyrå produserer statistikk om overføringsflyktningers integrering i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2008; Statistisk sentralbyrå, 2020). Den viser blant annet at disse flyktningene har lavere sysselsetting enn mange andre grupper (Statistisk sentralbyrå, 2020).

Arbeidsmarkedstilknytningen blant overføringsflyktninger varierer sterkt, og forhold som blant annet botid, landbakgrunn, kjønn, alder og bosted påvirker tilknytningen (Statistisk sentralbyrå, 2021).¹⁷ Overføringsflyktninger fra Vietnam har for eksempel vesentlig høyere tilknytning til arbeidsmarkedet enn overføringsflyktninger fra Irak. I fjerde kvartal 2019 var i alt to av tre overføringsflyktninger mellom 15 og 66 år i arbeid, utdanning eller introduksjonsordning (Statistisk sentralbyrå, 2021, s. 4). Mønsteret er det samme i andre land. I Sverige er det for eksempel lavere yrkesdeltakelse blant overføringsflyktninger enn flyktninger fra mottak (Bevelander, 2011; Bevelander, 2020).

Nesten halvparten av alle overføringsflyktninger bor i husholdninger som består av et par med barn under 18 år. Dette er godt over gjennomsnittet for hele befolkningen og også høyere enn for flyktninger med asylbakgrunn (Kulasingham et al., 2021, s. 30).

En rapport fra Statistisk sentralbyrå fra 2020 handler om bosetting og videre integreringsutfall blant voksne flyktninger som ble bosatt i norske kommuner mellom 2002 og 2012 (Strøm et al., 2020). I rapporten pekes det på at det er systematiske forskjeller i hvem som bosettes hvor. Høyt utdannede flyktninger blir for eksempel oftere bosatt i folkerike kommuner med høyt utdannings- og inntektsnivå enn barnefamilier og overføringsflyktninger.

¹⁷ <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/overforingsflyktninger-2020>

Overføringsflyktninger har lave husholdningsinntekter sammenlignet med hele befolkningen og andre som har innvandret. Omtrent halvparten av overføringsflyktningene lever i vedvarende lavinntekt (Strøm et al., 2020).

Forfatterne av rapporten finner også at flyktninger som bosettes i folkerike og sentrale kommuner, som blant annet Oslo, har mindre sannsynlighet for å være i jobb og større sannsynlighet for å være arbeidsledig enn personer som blir bosatt i mindre folkerike og mindre sentrale kommuner.

IMDi gjennomførte i 2019 en kommuneundersøkelse om bosetting og integrering av innvandrere. Ifølge kommunene var det mer utfordrende å bosette overføringsflyktninger enn asylsøkere, spesielt når det gjaldt boveiledning og kvalifisering. Over halvparten av kommunene oppga at helseoppfølgingen av overføringsflyktninger var mest utfordrende. Kommunene ønsket også mer kartleggingsinformasjon om flyktningene, særlig om overføringsflyktninger (IMDi, 2020a, s. 30–33).

Beregningsutvalget har sett på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2019. Med en økt andel overføringsflyktninger må kommunene tilpasse tjenestene sine til en ny målgruppe som består av flere barnefamilier som har behov for en mer helhetlig oppfølging. Dette gjør at kommunene må tilpasse tjenestetilbudet til den nye målgruppen i introduksjonsprogrammet (IMDi, 2020b, s. 19–20).

To tidligere studier fra Fafo (Djuve, 2002; Kavli & Svendsen, 2001) peker på at norske kommuner opplever at overføringsflyktninger krever mer oppfølging enn andre flyktninggrupper. Forfatterne viser til at overføringsflyktningene til forskjell fra asylsøkerne ikke har en periode med grunnleggende opplæring i mottak.

Det finnes en bred internasjonal litteratur om gjenbosetting, deriblant om FNs høykommissærs rolle og mottakerlandenes rolle (Garnier et al., 2018, Hynie, 2018, Pressé & Thomson, 2008; Brekke et al., 2021). Det er også skrevet mye om hvordan gjenbosettingsprogrammene kan påvirke livet til flyktningene før utvelgelse, for eksempel i flyktningleirer (Horst, 2008). Kanadiske forskere har i lang tid studert ulike gjenbosettingsprogrammer, inkludert ordninger der privatpersoner og lokale foreninger kan ta initiativ til gjenbosetting (Brekke et al., 2021). I denne forskningen står tanken om multidimensjonale integreringsprosesser og sosial identitet sentralt. Flyktningene integreres eller inkluderes først og fremst lokalt, omgitt av lokale aktører og holdninger som strekker seg langt utover det kommunale hjelpeapparatet og formelle introduksjonsordninger. I Norge kommer det sosiale aspektet ved denne typen prosesser til uttrykk i begrepet *hverdagsintegrering*.¹⁸

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hverdagsintegrering/id2860925/>

Det kommunale forvaltningsnivået

En sentral egenskap ved det kommunale forvaltningsnivået i Skandinavia er den kommunale autonomien og handlekraften i møte med lokale utfordringer. Dette har gitt opphav til begrepet *velferdskommuner* (Grønlie, 2004) fordi det nettopp er i kommunen at mye offentlig tjenesteyting finner sted, noe som gjør at kommunen ofte har ressurser og kompetanse til å utvikle tjenestenes innhold og form (Baldersheim & Rose, 2014). I tillegg til kommunens egentyngde som tjenesteyter handler et aktuelt forskningstema om samstyring og samskaping i kommunen. Kommunen kan sees som et nav i en nettverksbasert styringsform som involverer ikke-statlige (sivilsamfunn og markedsaktører) og statlige aktører på tvers av forvaltningsnivåer (stat og kommune) (Røiseland & Vabo, 2016; Torfing et al., 2019).

Hvert tjenesteområde utgjør en egen kontekst som rammer inn kommunens praksis med blant annet lovverk, kunnskapsregime og tilsynsvirksomhet (Stone & Sandfort, 2009). I en studie av kommunenes samhandling med frivillige organisasjoner finner Trætteberg et al. (2020) at integreringsfeltet er et område med stor grad av lokal variasjon med hensyn til hvordan kommunene møter ikke-offentlige samarbeidspartnere. Kommunene mente selv at de hadde handlefrihet til å finne egnede samhandlingsmønstre. I en skandinavisk sammenligning finner Hernes (2017) at norske myndigheter vektet lokal autonomi høyere i bosettingsspørsmål enn myndighetene i Sverige og Danmark, noe som kommer til uttrykk ved at norske kommuner selv fatter avgjørelsen om mottak. Dette er en robust side ved norsk forvaltning av bosettingsregimet, noe som også understrekes av Søholt og Aasland (2021), som viser at det lokale nivået – i møte med den høye ankomsten av flyktninger i 2015 – beholdt handlekraften knyttet til bosetting i en ekstraordinær situasjon. Dette underbygger i sin tur betydningen av å studere lokale praksiser.

Guide til leseren

For å svare på problemstillingene i denne rapporten kreves det et bredt empirisk materiale og flere metoder. I kapittel 2 beskriver vi metodene vi bruker til å utføre intervjuene, spørreundersøkelsene og analysene av registerdata.

I kapittel 3 bruker vi registerdata til å beskrive og sammenligne integreringsutfall for de tre flyktningkategoriene (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere, og personer med midlertidig beskyttelse). Målet er å få fram hva innsatsen til hver enkelt kommune betyr for integreringen av flyktningene.

I kapittel 4 presenterer vi spørreundersøkelsene som er gjennomført i kommunene. Hvordan opplever de ansatte som har ansvar for flyktningarbeidet, kommunens håndtering av bosettings- og integreringsarbeidet? Dette blir fulgt av kapittel 5, hvor vi ser nærmere på eksempler på organiseringsformer,

utfordringer og gode løsninger i fem ulike kommuner. I kapittel 6 ser vi etter mønstre på tvers av de fem kommunene, og vi trekker også inn intervjumateriale fra andre kommuner.

Til sist i rapporten, i kapittel 7, kommer vi tilbake til problemstillingene og svarer på disse basert på empirien i de foregående kapitlene. Hele veien har vi det overordnede spørsmålet for øye: Hvordan kan Norge best legge til rette for integrering av flyktninger?

2 Data og metode

Vi har benyttet en rekke datakilder og metoder for å svare på problemstillingene knyttet til tilrettelegging for integrering av flyktninger. Datainnsamlingen har foregått gjennom hele prosjektperioden (januar 2022 til november 2023), mens de historiske registerdataene dekker alle flyktninger som er bosatt i Norge mellom 2010 og 2020. I tillegg til å samle inn registerdata har vi gjennomført to spørreundersøkelser i kommunene og kvalitative intervjuer med tre grupper av informanter: nasjonale sektormyndigheter, ansatte i kommunene og flyktninger.

Intervjuer

Vi har hentet inn tre sett med intervjudata. Alle er basert på semistrukturerte intervjuer, det vil si at det er utarbeidet intervjuguide på forhånd, men at formatet samtidig er fleksibelt og kan tilpasses situasjonen og informanten i hvert enkelt intervju. Intervjuene har variert med hensyn til varighet – fra lengre samtaler med flyktninger, sentrale kommuneansatte og med nøkkelinformanter hos de nasjonale sektormyndighetene, til kortere oppfølgingsintervjuer med den siste gruppen på et senere tidspunkt. Totalt ble stemmene til 93 personer hørt gjennom individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og et arbeidsmøte.

De første intervjuene i studien ble gjennomført våren 2022 med nasjonale sektormyndigheter. Målet var å kartlegge den aktuelle praksisen på systemnivå. De fleste av disse intervjuene ble gjennomført i ulike deler av IMDi, som er den sentrale nasjonale myndigheten med ansvar for bosetting og integrering i Norge. I tillegg ble KS pekt ut som et viktig kunnskapsmiljø. På slutten av datainnsamlingen høsten 2023 ble aktører i IMDi og KS igjen intervjuet for å sikre at vi hadde informasjon om deres oppfatning om utviklingen i kommunenes arbeid gjennom en periode med høye ankomsttall.

Intervjuene med lokalt ansatte i kommuner og andre relevante aktører er sentrale datakilder i denne studien. I de fem casekommunene ble det gjennomført en-til-en-intervjuer med personer i nøkkelroller knyttet til flyktingtjenesten, men også med ansatte i andre tilgrensende tjenester som voksenopplæringen, Nav og skolevesenet. Til sammen gjorde vi 40 intervjuer i de fem casekommunene. Utover dette hadde vi uformelle samtaler med andre ansatte i disse tjenestene under de fem feltbesøkene. Vi gjennomførte også gruppeintervjuer med de ansatte i en av kommunene. Besøkene i de fem kommunene ble gjennomført på høsten 2022 og våren 2023. Intervjuene i kommunene ble i all

hovedsak gjennomført fysisk. Utvalget av lokale informanter ble gjort i samråd med den personen som kommunene pekte ut som kontaktperson for undersøkelsen. Intervjuene med flyktningene ble gjennomført som en del av feltbesøkene i de fem kommunene. De beskrives nedenfor.

Utover dette gjennomførte vi et digitalt arbeidsmøte med et utvalg av medlemmene i Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. Målet med dette møtet var å sikre et bredere kvalitativt materiale fra kommunene enn det vi fikk gjennom intervjuene med ansatte i de fem casekommunene. Arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid ble organisert ved at vi fikk innpass på et av foreningens landsstyremøter. Der var 16 kommuner representert. De som er med i dette landsstyret, har lang erfaring med å arbeide med bosetting og integrering i kommunene. På forhånd hadde vi sendt ut fem sentrale spørsmål fra undersøkelsen. På møtet ble deltakerne delt inn i mindre grupper som diskuterte temaene og delte erfaringer. Deretter ble gruppene samlet, og resultatene ble diskutert i plenum. Arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid ble gjennomført i september 2023, det vil si halvannet år etter at de første ukrainske flyktningene kom til Norge. Dette gjorde det mulig å fange opp endringer i arbeidstrykket i kommunene og mulige tilpasninger til den nye ankomstsituasjonen. Det ble tatt notater under møtet og i de mindre gruppediskusjonene. Notatene ble skrevet ut i etterkant og inngår som en del av grunnlaget for rapporten.

I de fem casekommunene intervjuet vi et mindre antall flyktninger. Målet med disse intervjuene var å få fram enkeltstemmer som kunne gi noen eksempler på hvordan det er å bosettes og integreres i norske kommuner. Det var med andre ord ikke et mål å få et materiale som var representativt for hvordan ulike flyktninggrupper opplever at det er komme til og bosette seg i Norge. Siden vi hadde variasjon og ikke representasjon som mål, var vi opptatt av å snakke med flyktninger som hadde ulike kjennetegn med hensyn til de tre kategoriene (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og ukrainere med midlertidig beskyttelse), kjønn (vi intervjuet 12 kvinner og 15 menn), alder og landbakgrunn (vi intervjuet flyktninger fra Ukraina, Sør-Sudan, Kongo, Afghanistan, Syria, Irak og Tyrkia) (se tabell 2.1).

De fleste intervjuene med flyktningene ble gjennomført av to forskere, og i en del tilfeller var det tolk til stede. Enkelte intervjuer ble gjennomført på engelsk. I ett tilfelle var kommunens kontaktperson til stede for å oversette, repetere spørsmål, utdype og forklare sammen med informanten. Dette spesielle oppsettet gjorde det mulig å intervjuer en flyktning som hadde et vanskelig språklig utgangspunkt for integreringsprosessen, og som generelt hadde lang vei fram til full deltakelse i skole og utdanning. Intervjuene varte mellom 45 og 90 minutter. Ved samtykke til opptak ble samtalene tatt opp og senere transkribert verbatim.

En av forskerne tok også notater for å sikre at analysen kunne begynne raskt etter at intervjuene var avsluttet.

Tabell 2.1. Oversikt over intervjuer og informanter

Nasjonale myndigheter	Kommuner	Flyktninger
10 ekspertintervjuer + løpende samtaler	Intervjuer med ansatte i fem casekommuner (40 intervjuer), feltbesøk, arbeidsmøte med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (representanter for 16 kommuner)	Overføringsflyktninger (12), asylsporet (8), ukrainere (9). Totalt 27 intervjuer. Landgrupper utover ukrainere: Sør-Sudan, Kongo, Irak, Afghanistan, Tyrkia, Syria.

Til sammen gir intervjumaterialet en bred og rik beskrivelse av de utfordringene og mulighetene som ulike aktører opplever i kommunene knyttet til bosetting og integrering. Vår oppfatning er at det er mange likhetstrekk mellom kommunene, noe som også ble bekreftet i gruppearbeidet med representantene fra Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid.

Spørreundersøkelser i kommunene

I løpet av studien utførte vi to spørreundersøkelser ved hjelp av elektroniske spørreskjema. Begge spørreundersøkelsene gikk til alle landets 356 kommuner gjennom deres postmottak, og vi ga beskjed om at disse skulle videresendes til en person som har god oversikt over mottaket av flyktninger i kommunen. I begge undersøkelsene brukte vi surveyplattformen Questback.

Den første spørreundersøkelsen ble sendt ut i september 2022 og handlet om kommunenes erfaringer knyttet til mottak, bosetting og integrering av flyktninger. Målet med undersøkelsen var å kartlegge kommunenes arbeid med bosetting og integrering av grupper med ulik fluktbakgrunn (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og ukrainere). Invitasjonen til å delta i undersøkelsen og tre påminnelser ble sendt gjennom surveyplattformen. Til sammen mottok vi 261 svar, noe som gir en svarprosent på 73 prosent (261/356). Dette er en høy svarprosent, og basert på en god geografisk spredning og fordelingen av svar fra små og store kommuner anser vi svarene som representative for alle landets kommuner.

Siden begge undersøkelsene ble sendt ut i en periode der mottaket av flyktninger fra Ukraina dominerte kommunenes arbeid, var vi også opptatt av å få fram erfaringer fra før denne situasjonen oppsto. I den første runden stilte vi derfor først spørsmål om situasjonen rundt bosetting av flyktninger fra Ukraina og deretter om bosetting og integrering uavhengig av Ukraina-situasjonen. Alle spørsmålene i bolken som ikke handlet om Ukraina-situasjonen spesielt, inneholdt formuleringer som skulle minne kommunene om at vi ønsket svar

uavhengig av denne situasjonen. For eksempel innledet vi flere spørsmål med «Før invasjonen av Ukraina ...». Vi mener at disse grepene reduserte faren for at Ukraina-situasjonen kunne påvirke svarene i resten av undersøkelsen. Det kan imidlertid være krevende for kommunene å svare på spørsmål om forhold som ligger kort tilbake i tid når mange av dem i mellomtiden har fått en tilstrømming av flyktninger utenom det vanlige. Ankomsttallet var høyt til tross for at det på utsendingstidspunktet, september 2022, bare hadde gått et halvt år siden flyktningene fra Ukraina hadde begynt å komme til Norge. En del kommuner hadde riktignok ennå ikke bosatt flyktninger fra denne gruppen.

Da den andre spørreundersøkelsen ble sendt ut i juni 2023, anså vi at det ville være krevende å få gode svar som ikke var preget av mottaket av flyktninger fra Ukraina. På det tidspunktet var allerede flere enn 45 000 ukrainske flyktninger bosatt i norske kommuner. Vi valgte derfor å gjøre den andre spørreundersøkelsen til en oppfølging av Ukraina-delen i den første spørreundersøkelsen. Spørsmålene var de samme som i 2022, med noen få tillegg eller tilpasninger (basert på funn fra intervjuundersøkelsene). Denne gangen sendte vi ut én påminnelse. 203 kommuner svarte på oppfølgingsundersøkelsen. Dette tilsvarer en svarprosent på 57. Vi vurderer også svarene fra denne undersøkelsen som representative for alle landets kommuner. 156 kommuner svarte på begge undersøkelsene. Det betyr at rundt 60 prosent av dem som svarte på den første spørreundersøkelsen, også svarte på oppfølgingsundersøkelsen. Skjemaene for de to spørreundersøkelsene følger med som vedlegg bakerst i rapporten.

Registerundersøkelse – flyktninger i arbeid og utdanning

I en sentral del av undersøkelsen tar vi utgangspunkt i registerdata for å beskrive flyktninggruppene og kommunene som bosetter flyktninger, og for å analysere integreringsutfall for flyktningene og kommunene over tid. Som nevnt i metodekapittelet er ukrainske flyktninger utelatt i registerundersøkelsen, som omfatter overføringsflyktninger, flyktninger som har kommet gjennom asylsporet, og familiegjenforente til flyktninger som ankom før 2020.

I registeranalysene fokuserer vi på individer som har innvandret som overføringsflyktninger, asylsøkere eller som familiemedlemmer som er kommet gjennom familiegjenforening eller familieutvidelse (ekteskap). I tillegg til detaljert demografisk informasjon om alder, kjønn, fødeland, innvandringsår og andre relevante kjennetegn inkluderer vi informasjon om blant annet bostedskommune, utdanning, inntekt, stønadmottak og familiesammensetning. Basert på data om befolkningen i hver enkelt kommune beregner vi også en rekke kjennetegn ved innbyggerne i kommunene, som demografisk sammensetning og inntektsnivå. Vi kopleter i tillegg på annen informasjon fra andre kilder, som

hvilke næringer folk er sysselsatt i, og nærheten til sykehus. Dette er beskrevet i detalj nedenfor.

Vi baserer analysene på koplede registerdata som er gjort tilgjengelig via Statistisk sentralbyrå. Disse omfatter informasjon om alle individer som er registrert bosatt i Norge, og består av informasjon hentet fra en rekke ulike administrative registre, som folkeregisteret, Nasjonal utdanningsdatabase og informasjon fra skattemeldinger. Dette er data som er samlet inn for administrative formål, og som er gjort tilgjengelig for forskning i anonymisert form. Med unntak av dataene som gjelder utdanningsnivå, der registreringen av utdanningen til nyankomne flyktninger dessverre er mangelfull,¹⁹ er disse dataene av høy kvalitet, og de dekker hele populasjonen.

Selv om de fleste variablene varierer over tid og oppdateres kontinuerlig eller hvert år, er vi først og fremst interessert i individenes bakgrunnskjenntegn på innvandringstidspunktet, eller så tidlig som mulig etter ankomst til Norge, og hvordan slike kjenntegn henger sammen med senere integrering i utdanning og arbeidsliv.

Registerdataene gjør det mulig å svare på tre hovedspørsmål: Hva kjenntegner flyktningene og deres integreringsløp? Hva kjenntegner kommunene som har bosatt flyktninger? Hva kjenntegner kommuner som lykkes med integreringsarbeidet?

For å svare på det første spørsmålet beskriver vi først de demografiske kjenntegnene ved de tre gruppene (her overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og familiegjennforente) og integreringsutfall i form av arbeid og utdanning. Det innebærer blant annet å beskrive endringer over tid i sammensetningen av de ulike gruppernes landbakgrunn, alder, kjønn, ekteskapelige status og antall barn. Vi har gode data når det gjelder alle disse kjenntegnene.

Ingen av registrene inneholder opplysninger om utdanningen mange flyktninger har når de kommer til landet. Registreringen av skolegang og utdanning er et svakt punkt i norske registerdata om flyktninger og andre innvandrere. Dette svekker også våre muligheter til å gjøre gode analyser av variasjonen i overgangen til arbeid og utdanning. Skolegang og utdanning blir registrert på ulikt tidspunkt for de ulike flyktninggruppene, og noen ganger blir disse dataene notert i flere runder. Slike nøkkelopplysninger havner imidlertid i altfor liten grad i registerdataene som IMDi rapporterer til Statistisk sentralbyrå, og er derfor ikke tilgjengelige for forskning. I analysen tar vi utgangspunkt i den begrensede informasjonen vi har tilgang til.

¹⁹ IMDi bekrefter at data om utdanning som registreres i IMDi-nett, ikke overføres til den Nasjonale utdanningsdatabasen hos Statistisk sentralbyrå. Det er planer om å gjøre dette en gang i framtiden.

Som en del av den beskrivende analysen bruker vi data om integreringsløpet til de ulike flyktninggruppene over tid. Vi viser altså gruppenes gjennomsnittlige deltakelse i arbeid og utdanning. Et viktig poeng er å belyse hvordan kommunenes bosettings- og integreringsutfordringer har endret seg over tid, dels fordi gruppen av overføringsflyktninger har endret sammensetning, dels fordi denne gruppen siden 2015 har utgjort en større andel av flyktningene som skal bosettes.

Det andre spørsmålet handler om kommunene som har bosatt flyktninger i perioden 2010–2020. Ved hjelp av registrene kan vi identifisere hva som kjenner disse kommunene når det gjelder blant annet størrelse, grad av urbanisering, næringsstruktur og befolkningens etniske sammensetning, utdanningsnivå og trygdebruk. Vi undersøker også i hvilken grad tidligere bosetting av flyktninger henger sammen med kommunenes tilbøyelighet til å motta nye kohorter i etterfølgende perioder. I tillegg bruker vi dataene til å kartlegge om det har forgått noen form for spesialisering i kommunene når det gjelder bosetting og integrering av overføringsflyktninger og asylsøkere fra mottak som har fått oppholdstillatelse.

Det tredje spørsmålet besvarer vi ved hjelp av multivariat regresjonsanalyse. Her beskriver vi hvordan integreringsløpene varierer mellom kommuner, og hva som karakteriserer dem som får relativt gode resultater for flyktningene sine. Denne analysen foregår i to trinn: i) Først beregner vi kommunenes bidrag i en regresjon der flyktningenes resultater på en integreringsindikator – for eksempel sysselsatt (eller ikke) etter tre (eller seks) år i Norge – er den avhengige variabelen. Her kontrollerer vi for et sett med demografiske kjennetegn ved flyktningene: alder, familiesammensetning, landbakgrunn med videre. Integreringsbidraget fra den enkelte kommunen inngår blant de uavhengige variablene som en såkalt fast effekt. ii) I neste trinn brukes denne faste kommuneeffekten som den avhengige variabelen i en regresjonsanalyse der kjennetegnene ved kommunene inngår som forklaringsvariabler. Dermed kan vi få fram hvordan slike egenskaper ved kommunene – størrelse, næringsstruktur, tidligere erfaring med integrering med videre – henger sammen med deres bidrag til flyktningenes integreringsresultat.

Forskningsetikk

Denne studien handler om flyktninger og integreringen av flyktninger i norske kommuner. I tillegg til viktige og vanlige etiske hensyn som krav til samtykke fra dem som skal delta, og vern av personopplysninger, har vi vurdert to særskilte forskningsetiske hensyn underveis i studien – hensynet til personer og grupper som kan være i en særlig sårbar situasjon, og hensynet til case-kommunene. Skal sistnevnte anonymiseres eller ikke?

Studien er registrert og godkjent av Sikt, et organ som sikrer at personopplysninger håndteres i tråd med forskriftene. Denne godkjenningen krever blant annet at informantene som er med i studien, på forhånd blir informert om blant annet formålet med studien, at deltakelsen er frivillig, og hvordan personopplysningene og svarene de gir, vil bli behandlet i den videre prosessen. Et nøkkelement her er innhenting av informert samtykke. De som deltar i studien, skal kjenne til hva det innebærer å delta, og bekrefte skriftlig eller muntlig at de har forstått dette.

Forskere som gjennomfører studier der deltakerne kan være i særlig sårbare situasjoner, må være ekstra oppmerksomme. Flyktningene som ble intervjuet i denne studien, hadde varierende kjennskap til hva forskning er. I noen tilfeller måtte vi derfor være ekstra nøye med å forklare hva det innebar å delta, hvordan vi ville behandle opplysningene som ble gitt, og at forskningen forhåpentligvis kunne bidra til å skape bedre rammer for bosetting og integrering på sikt. I disse intervjuene var det spesielt viktig å forklare at vi som forskere ikke var en del av kommunen eller av statlige virksomheter. Vi måtte også forsikre oss om at alle flyktningene hadde forstått at det virkelig var frivillig å delta.

Det andre særskilte forskningsetiske hensynet handler om hvorvidt de fem casekommunene der vi har gjort en bredere kartlegging, skal anonymiseres eller omtales med de ekte kommunenavnene.

Det finnes gode argumenter for å anonymisere kommunene. Det viktigste er at det kan sikre at folk som er tett på kommunenes arbeid med flyktninger, ikke vil kunne kjenne igjen enkeltpersoner blant de ansatte eller flyktningene. Anonymisering krever imidlertid også at kjennetegn ved kommunene holdes skjult, og at arbeidet der beskrives uten detaljer. Dette kan føre til mindre presise beskrivelser av tiltakene og erfaringene som de ansatte og flyktningene forteller om i intervjuene.

Vi har, i samråd med kontaktpersonene i de kommunale flyktningstjenestene, valgt å omtale kommunene med navn. Dermed vil leseren raskt kunne knytte sin egen kunnskap til casene, for eksempel når det gjelder geografisk beliggenhet, befolkningssammensetning og arbeidsmarked. Dette valget gjør at vi må være ekstra varsomme i bruken av sitater og i framstillingen av dem som utfører arbeidet i kommunene, og av flyktningene som er bosatt der. Vi har valgt å anonymisere både de ansatte, ved å omtale dem med brede stillingstitler eller som «ansatt i kommunen», og flyktningene, ved å endre landbakgrunn og alder.

Når det gjelder de beskrivende registerdataanalysene, har vi valgt en forsiktig tilnærming der vi ikke oppgir statistikk for små grupper på under 30 personer. Dette gjør vi både av hensyn til anonymisering og fordi lave tall vil være følsomme for tilfeldige variasjoner. En annen utfordring er at beskrivelser av

ulike gruppers integrering i arbeid og utdanning kan føre til stigmatisering av enkelte særlig sårbare grupper. Vi mener likevel at det er viktig å belyse slike gruppeforskjeller. Detaljert informasjon om muligheter og utfordringer i integreringsarbeidet – både for kommunene og for individene – kan nemlig styrke myndighetenes kunnskapsgrunnlag og dermed bidra til en bedre tilpasset integreringspolitikk på sikt.

3 Registerdatabaserte beskrivelser av integrering i arbeid og utdanning

I dette kapitlet bruker vi registerdata til å undersøke integreringen av overføringsflyktninger, flyktninger som kommer gjennom asylsporet, og personer som har kommet på familiegjenforening med disse.²⁰ Dataene er avgrenset til å dekke perioden 2010–2020. Det gjør at vi ikke får med de ukrainske flyktningene i disse analysene. I stedet har vi altså tatt med familiemedlemmer til flyktningene i de to andre kategoriene.

Fordelen med å bruke registerdata er at vi har opplysninger om alle bosatte flyktninger i perioden som dekkes. I tillegg inneholder datamaterialet mange opplysninger knyttet til flyktningene selv og kommunene de bosettes i (se full beskrivelse av disse kjennetegnene i vedlegg 1). Når det gjelder flyktningene, ser vi blant annet på betydningen av innvandringsår, botid, fødeland, bosettingskommune, utdanning, arbeid og opplysninger knyttet til familie og barn. Når det gjelder kommunene, analyserer vi blant annet betydningen av følgende kjennetegn: befolkningsstørrelse og -sammensetning, sentralitet, andelen av befolkningen som er i utdanning, arbeid og på ulike typer stønader, andelen av befolkningen som er sysselsatt i ulike næringer, tilgang til helsetjenester og andelen av befolkningen som har innvandringsbakgrunn.

Vi har fem målsettinger med analysene av registerdataene:

1. Kjennetegn ved gruppene

Først beskriver vi sammensetningen av de tre gruppene. Her legger vi vekt på hvordan gruppene er ulike med hensyn til sosiale og demografiske kjennetegn som kan ha betydning for integreringen i arbeid og utdanning. Vi ser også på hvordan sammensetningen har endret seg over tid i perioden 2010–2020.

2. Sammenhengen mellom kjennetegn og integrering

Deretter viser vi hvordan disse kjennetegnene henger sammen med integreringen i form av arbeid og utdanning. Her ser vi også på de ulike veiene som flyktninggruppene har fram til arbeid og utdanning. Målet er å vise hvordan individuelle kjennetegn har betydning for sosioøkonomisk integrering. Disse kjennetegnene viser de ulike forutsetningene flyktningene har for å lykkes i

²⁰ Vi bruker begrepet familiegjenforente til å dekke både familiegjenforening, det vil si tilfeller der familiebandene eksisterte før herboende flyktnings ankomst til Norge, og familieetablering, det vil si at en tredjelandsborger gifter seg med en herboende flyktning og får opphold i landet.

utdanningssystemet og arbeidsmarkedet. Denne kunnskapen kan være viktig for kommunenes integreringsarbeid.

3. Hva forklarer forskjellene?

Hva forklarer forskjellene i flyktninggruppenes integrering? I hvor stor grad er det sammensetningen av flyktninggruppene som forklarer forskjellene i integreringen når det gjelder arbeid og utdanning? Her analyserer vi i hvilken grad kjennetegn ved flyktningene og kommunene de bosettes i, kan forklare variasjonen i individenes tilknytning til arbeid og utdanning.

4. Hva kjennetegner kommunene som bosetter flest flyktninger?

Hvilken mottaksprofil har bosettingskommunene? Vi analyserer hvilke typer kommuner som tar imot flest flyktninger – både i absolutt forstand og relativt til folketallet i kommunene.

5. Hvilke kommuner har høyest deltakelse i utdanning og arbeid?

Til slutt beregner vi hvilke kjennetegn ved kommunene som er sterkest forbundet med flyktningenes integrering i arbeid og utdanning. Det er verdt å merke seg at tidligere studier gir litt ulike svar på dette. Kulasingam et al. (2021) finner at overføringsflyktninger som er bosatt i kommuner i tidligere Viken, har høyest sysselsetting, mens Olsen (2023) finner at sysselsettingen er høyest blant flyktninger i de nordligste fylkene.

Sammensetningen av gruppene

Flyktninggruppene som vi studerer i dette kapittelet (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og familiegjennforente), består av individer med ulike kjennetegn. Disse kjennetegnene vil ha betydning for integreringen.

Vi vet fra tidligere studier at flyktningenes kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå har stor betydning for integreringsløpet. Vi vet også at gruppene er svært ulikt sammensatt og endres over tid (Barstad & Molstad, 2020; Fedoryshyn et al., 2023; Kulasingam et al., 2021; Olsen, 2023).

Hvert år vil nye flyktninger komme til Norge og dermed endre sammensetningen i gruppene. Som vi har sett, vil krig og konflikter påvirke hvem som kommer til Norge som asylsøkere. Sammensetningen av kvoten for overføringsflyktninger bestemmes i samråd med FNs høykommissær for flyktninger, men også den påvirkes av endringer i ytre forhold, som konflikter og vilkårene for flyktningene i konfliktregionen. Dessverre trekker ofte konflikter og flyktningssituasjoner ut i tid, noe som gjør at enkelte landgrupper er aktuelle for kvoteuttak år etter år.

Flyktninggrupper fra enkeltland vil kunne ha noen fellestrekk som kan ha betydning for integreringen i Norge. For eksempel vil flyktninger fra land der befolkningen generelt har et lavere utdanningsnivå, i gjennomsnitt også ha et lavere utdanningsnivå.

Asylsøkere som får opphold i Norge, har selv flyktet og søkt om beskyttelse i Norge. Til forskjell fra disse velges overføringsflyktningene ut på bakgrunn av kriterier som er fastsatt av norske myndigheter (Brekke et al., 2019). De to formene for seleksjon – der den ene er drevet av individene selv, den andre av myndighetene – kan ha betydning for gruppenes kjennetegn.

Den formen for seleksjon som er drevet av individene selv, viser til personer som søker asyl i Norge. De har som regel reist til Norge på egen hånd og er derfor ha særskilte kjennetegn som er knyttet til denne handlingen, som. helse, alder, utdanning og kjønn. Å flykte fra krig, konflikt, politisk eller religiøs forfølgning eller andre forhold kan være svært krevende. Slik flukt vil kunne innebære å forlate familie, nettverk og eiendeler med mer i hjemlandet, og reisen til Norge kan være både strabasios og kostbar. Slik flukt kan være spesielt vanskelig for eldre personer, familier med små barn og personer med helseproblemer. Dette kan medføre at personer som kommer gjennom asylsporet i gjennomsnitt kan være relativt resurssterke.

Den andre formen for seleksjon er drevet av myndighetene, både i Norge og internasjonalt. Gjennom regelverk for asyl, flukt og familiegjenforening og gjennom direkte utvelgelse av flyktninger har de politiske myndighetene stor innflytelse på hvem som kommer til Norge. Det settes for eksempel av kvoter for enkelte land eller grupper, og myndighetene prioriterer mellom individer. I 2020 besluttet for eksempel regjeringen at barnefamilier med barn under 18 år, utsatte kvinner og lhbtq+-personer skal prioriteres ved uttak av overføringsflyktninger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Myndighetene kan også prioritere personer med helseproblemer eller andre utfordringer. Ettersom myndighetene i uttaket av overføringsflyktninger dels prioriterer sårbare grupper, vil gruppen av overføringsflyktninger også i gjennomsnitt kunne bestå av personer som kan møte større utfordringer på det norske arbeidsmarkedet, for eksempel fordi de har små barn, lavere utdanning eller helseutfordringer.

Dette innebærer at vi må forvente at gruppen av overføringsflyktninger i gjennomsnitt vil ha lavere sysselsetting og bruke lengre tid på å komme i gang med arbeid eller utdanning enn gruppen av asylsøkere.

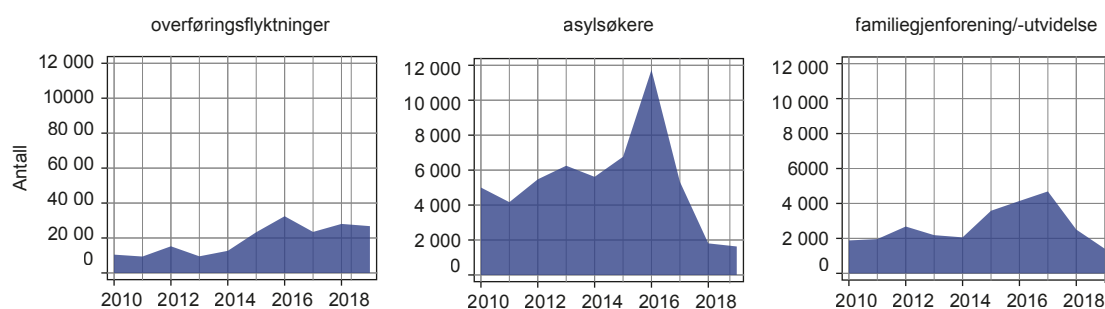
Av den grunn gir vi her en oversikt over hvordan sammensetningen av gruppene av flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente skiller seg fra hverandre, og hvordan sammensetningen har endret seg over tid med hensyn til viktige kjennetegn som fødeland, kjønn, alder, utdanningsnivå, partnerstatus og antall barn.

Dessverre inneholder ikke registerdataene våre informasjon om flyktingenes helse. Dette er viktig informasjon som kan ha stor betydning for det enkelte individs integrering i arbeid og utdanning. De ulike seleksjonsprosessene gjør at det vil være forskjeller mellom flyktningsgruppene når det gjelder helsebakgrunn og aktuelle helseproblemer.

Antall og kjennetegn ved flyktinger og familiegjenforente

Flyktningskrisen i 2015 var den store hendelsen når det gjelder flykting-ankomster i perioden vi ser på, det vil si 2010–2020. I løpet av høsten det året kom det et høyt antall flyktinger fra blant annet Syria og Afghanistan til Norge. Mange av disse fikk innvilget opphold og ble bosatt i 2016. Det var også en økning i antall overføringsflyktinger i 2016. I tillegg økte antallet familiegjenforente med flyktinger i perioden rett etter, med en topp i 2017 (se figur 3.1).

Figur 3.1. Antall registrert bosatte overføringsflyktinger, asylsøkere og familiegjenforente, etter år



Sett bort fra dette toppåret, er det verdt å merke seg at antallet overføringsflyktinger som ankommer hvert år, har økt over tid, mens antallet asylsøkere har blitt lavere de siste par årene av perioden. Gruppen av overføringsflyktinger er med andre ord den minste gruppen i starten av perioden, men den klart største mot slutten.

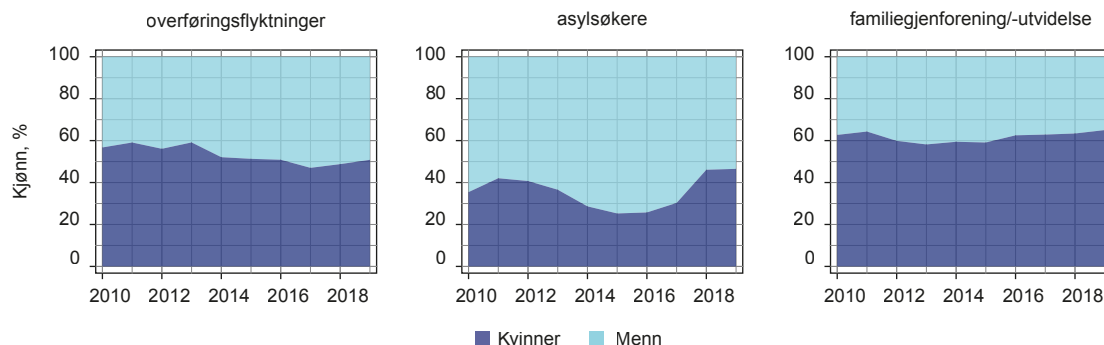
Registerdataene gir god oversikt over variasjonen i kjennetegn ved de tre gruppene vi ser på i dette kapittelet. Det inkluderer kjønn, alder, fødeland, antall barn, partnerstatus og antall barn. Som nevnt er det noe manglende informasjon om utdanning.

Kjønn

Kjønns sammensetningen blant overføringsflyktingene har vært forholdsvis stabil gjennom hele perioden, med en liten overvekt av kvinner fram til 2014. Blant asylsøkerne har det vært en klar overvekt av menn i hele perioden, særlig mellom 2014 og 2017. I denne treårsperioden var flere enn syv av ti asylsøkere menn. Blant de familiegjenforente har kvinner utgjort flertallet gjennom hele

perioden. I denne gruppen har kvinneandelen ligget jevnt rundt 60 prosent (se figur 3.2).

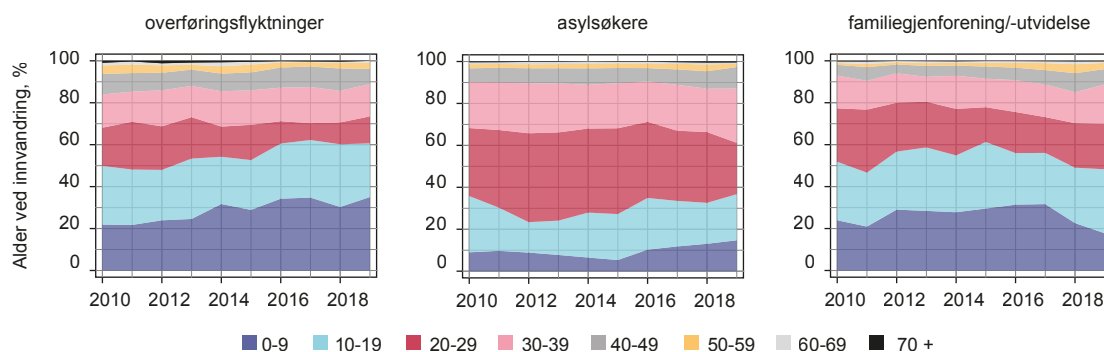
Figur 3.2. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente etter kjønn, per år



Alder

Det er store og systematiske forskjeller i alderssammensetningen mellom gruppene. Mens rundt halvparten av overføringsflyktningene og familiegjenforente er barn, er rundt halvparten av asylsøkerne relativt unge voksne. I figur 3.3 har vi gruppert flyktningene i tiårige aldersgrupper for å forenkle framstillingen.

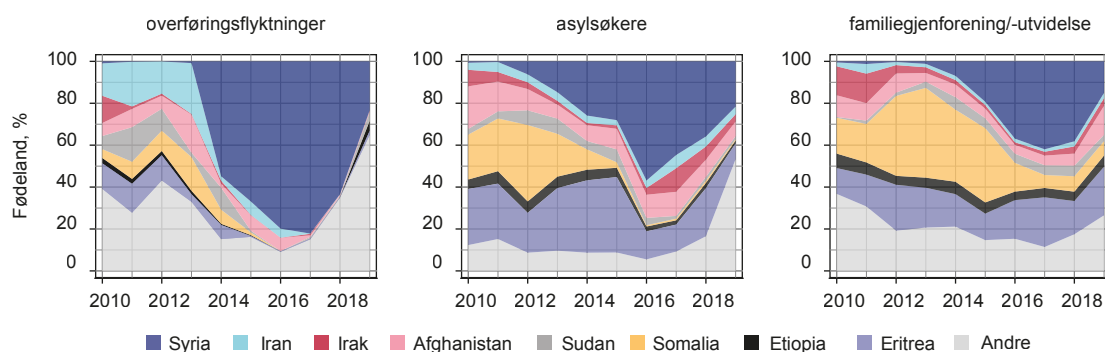
Figur 3.3. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente etter alder, per år



Hvor kommer flyktningene fra?

Hvis vi ser på fordelingen av hvilket land flyktningene og de familiegjenforente har kommet fra, ser vi en tydelig effekt av Syria-krigen (se figur 3.4). Det kom mange flyktninger fra Syria fra 2014 og i årene etter. Det er også verdt å merke seg at en stor andel av asylsøkerne og de familiegjenforente hadde bakgrunn fra Somalia og Eritrea.

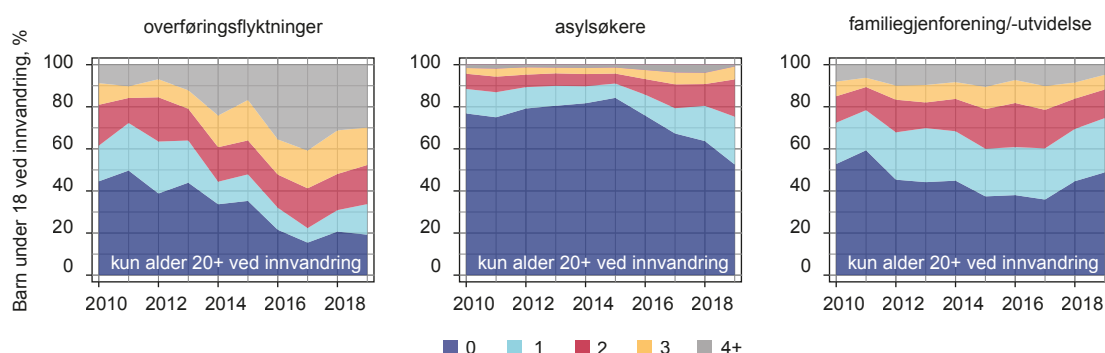
Figur 3.4. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente etter landbakgrunn, per år



Antall barn

Det er store forskjeller i om flyktningene og de familiegjenforente kommer sammen med barn eller ikke (se figur 3.5). Mens et klart flertall av overføringsflyktningene kommer med ett eller flere barn, kommer flertallet av asylsøkerne uten barn. Blant de familiegjenforente ligger andelen uten barn på mellom 35 og 50 prosent gjennom det meste av perioden.

Figur 3.5. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente (20 år og eldre) etter antall egne barn under 18 år, per år



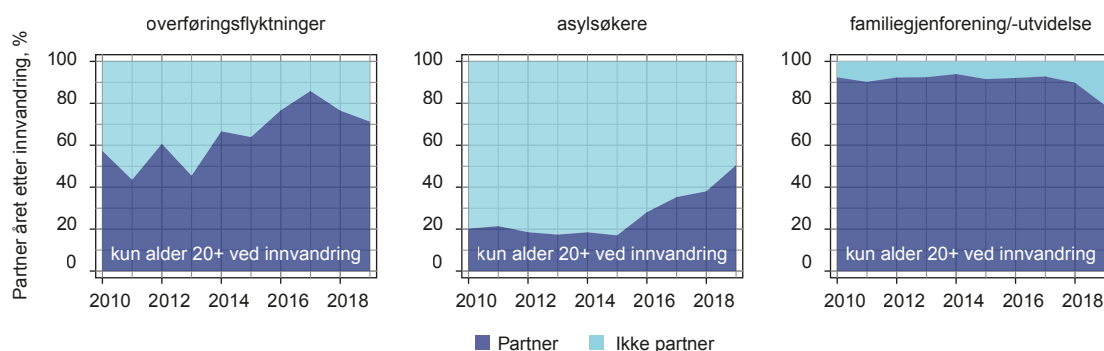
Vi ser også noen tydelige endringer over tid. Det har vært en økning i andelen overføringsflyktninger som kommer med flere barn (tre eller flere) (se figur 3.5). Blant asylsøkerne økte andelen som hadde ett til to barn, sterkt mot slutten av perioden, mens andelen barnløse sank fra ca. 80 prosent til rundt 50 prosent.

Partnerstatus

Det var store forskjeller i partnerstatus mellom gruppene med fluktbakgrunn (se figur 3.6.). Hvis vi ser på dem over 20 år, hadde rundt halvparten av overføringsflyktningene en partner ved ankomst i perioden 2010–2014. Etter 2014 økte andelen. Blant asylsøkerne er det store flertallet enslige, selv om andelen som ankommer med partner (eller som, mer presist, er registrert med en partner 1. januar etter ankomst), øker mot slutten av perioden. Fram til 2015 har

ca. 20 prosent av asylsøkerne partner, mens andelen øker til ca. 50 prosent fra 2015 til 2019. Ellers er det ikke overraskende at det store flertallet av de familie-gjenforente over 20 år har en partner. Denne andelen ligger jevnt på over 90 prosent til og med 2018, men faller året etter til rundt 80 prosent.

Figur 3.6. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familie-gjenforente (20 år og eldre) etter partnerstatus, per år

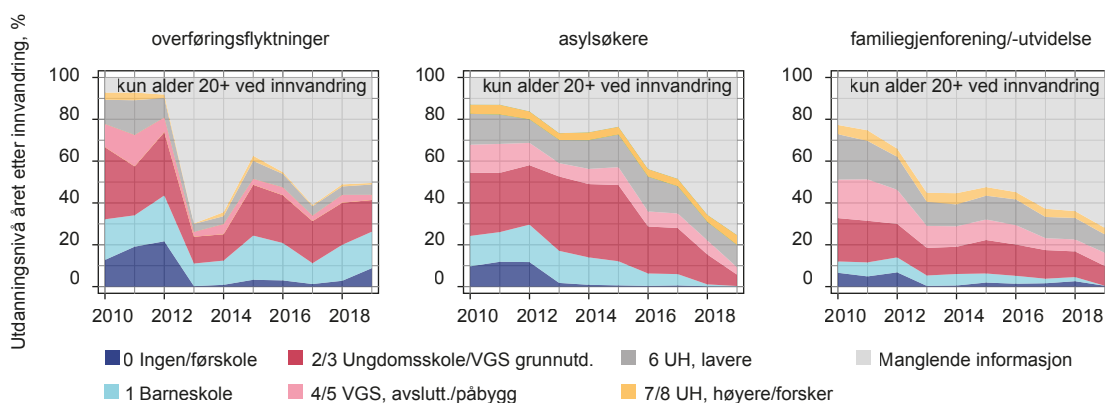


Utdanningsnivå

Informasjonen om flyktingenes utdanning i registerdataene er som nevnt mangelfull. Dette er uheldig, ettersom vi vet at nettopp formell kompetanse er helt sentralt for den videre veien fram til utdanning og arbeid. Figur 3.7, som bare framstiller data for personer som er 20 år eller eldre, viser at det mangler informasjon om utdanning særlig for overføringsflyktingene og familie-gjenforente som innvandret i 2013 eller senere. Blant asylsøkerne øker andelen med ukjent utdanningsnivå over tid, fra under 20 prosent i 2010 til nærmere 80 prosent i 2019. En av grunnene til at vi har mindre informasjon om flyktingene som har kommet de siste årene, er at disse ennå ikke har rukket å få gjennomført eller registrert utdanning i Norge.

Vi har imidlertid informasjon om utdanningen for en del av flyktingene, og her ser vi noen tydelige trekk som skiller de tre gruppene vi studerer i dette kapittelet (se figur 3.7). Generelt ser vi at en større andel av overføringsflyktingene er registrert med lavere utdanningsnivå kort tid etter innvandringen – en stor andel har kun utdanning tilsvarende fullført barneskole, ungdomsskole eller påbegynt videregående skole. Blant asylsøkerne er det en større andel med fullført ungdomsskole, påbegynt videregående skole, fullført videregående skole eller høyere utdanning. En lignende tendens ser vi blant familie-gjenforente (se figur 3.7).

Figur 3.7. Sammensetningen av overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente (20 år og eldre) etter utdanningsnivå, per år



Oppsummering

Tabell 3.1 oppsummerer de viktigste forskjellene mellom overføringsflyktninger, flyktninger som har kommet gjennom asylsporet, og familiegjenforente når det gjelder demografiske kjennetegn. Tabellen viser at mange kjennetegn som er forbundet med raskere integrering i arbeid og utdanning, er vanligere i gruppen av asylsøkere. Det er verdt å nevne at denne gruppen i større grad består av unge voksne, enslige menn med noe utdanning, noe vi senere skal se er en viktig grunn til at denne gruppen kommer raskere i gang med arbeid og utdanning i Norge.

Tabell 3.1. Oppsummering av kjennetegn ved overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente, ankomstperiode 2010–2020

	Overførings-flyktninger	Asylsøkere	Familiegjenforening/-utvidelse
Kjønn	Jevn kjønnsbalanse.	Overvekt av menn.	Overvekt av kvinner.
Alder	Høy andel barn.	Høy andel unge voksne.	Høy andel barn.
Fødeland	Svært stor andel fra Syria etter 2014.	Stor andel fra Syria etter 2014. Stor andel fra Somalia og Eritrea før 2015/2016.	Stor andel fra Syria etter 2014. Stor andel fra Eritrea. Stor andel fra Somalia før 2016.
Barn	Høy andel med barn. Høy andel med mange (tre+) barn. Relativt få barnløse.	Relativt mange barnløse. Økende andel med ett–to barn.	Middels andel barnløse.
Partner	Høy andel med partner.	Høy andel enslige.	Svært høy andel med partner.
Utdanning	Svært mye manglende informasjon etter 2012. Betydelig andel med svært lavt utdanningsnivå.	Mye manglende informasjon for senere ankomne grupper. Større andel med noe utdanning utover grunnskole.	Mye manglende informasjon for senere ankomne grupper, særlig etter 2012. Større andel med noe utdanning utover grunnskole.

Forskjeller i sysselsetting og utdanning

Som vi har sett, er det en hovedmålsetting for norske myndigheter at flyktninger kommer i gang med utdanning og arbeid. I dette kapitlet er det disse sosio-økonomiske sidene ved integreringen som står i fokus. Andre sider ved integreringen beskrives i de øvrige kapitlene.

Før vi kommer til resultatene når det gjelder overgang til arbeid og utdanning, er det imidlertid viktig å minne om et par forhold som kan påvirke tolkningen av analysene.

Reelt sett vil ikke en rask overgang til arbeid og utdanning være målet for samtlige av dem som kommer til Norge som flyktninger. For eksempel kan vi ikke forvente at personer med alvorlige helseproblemer eller eldre skal komme raskt i jobb. Mange har også utfordringer som gjør det vanskelig å delta i arbeidsmarkedet, som manglende skolegang, svake lese- og skriveferdigheter, en komplisert familiesituasjon eller traumer fra en tid med krig og flukt.

Videre er det viktig å merke seg at vi bruker et enkelt mål på utdanning og sysselsetting, nemlig hvorvidt en person, ifølge registerdata, er i gang med utdanning eller har en yrkesinntekt over 1 G (grunnbeløpet i folketrygden). Det betyr for det første at vi inkluderer all utdanning – uavhengig av nivå, varighet og omfang. Flyktningene blir registrert som under utdanning så lenge de er i gang med alt fra å ta opp fag fra grunnskolen til master- og doktorgradsstudier. For det andre er 1 G i yrkesinntekt en forholdsvis lav nedre grense (tilsvarende 118 620 kroner i 2023). Dette innebærer at personer i deltidsjobber eller midlertidige stillinger med svært lav lønn også regnes som sysselsatte. Målet er heller ikke et fullgodt mål på arbeidsmarkedsintegrering. Det kan ikke si oss noe om hvorvidt man er overkvalifisert for jobben man har, har opplevd arbeidsmarkedsdiskriminering, osv. Slik sett er vår indikator temmelig inkluderende, eller liberal, i den forstand at mange vil regnes som sysselsatt eller under utdanning, selv om de i realiteten har en svak tilknytning til arbeidslivet eller tar utdanning på et grunnleggende nivå.

For å gi et bilde av integreringsprosessen viser vi her andelen som er sysselsatt eller under utdanning, etter botid for ulike grupper.

Botid er sentralt for å forstå integreringsløpet. Mens arbeidsinnvandrere typisk er i jobb umiddelbart etter ankomst til Norge, er det vanlig at det tar flere år for flyktninger og asylsøkere å komme i jobb eller begynne på en utdanning. Dette skyldes mange faktorer – de fleste går gjennom introduksjonsordningen de første årene, som er ansett for å være en viktig forutsetning for integrering på arbeidsmarkedet. For mange tar det også lang tid å få seg en jobb, for eksempel på grunn av språkutfordringer, vansker med å orientere seg, manglende kvalifikasjoner eller en familie- eller helsesituasjon som gjør deltakelse i arbeidslivet

vanskelig. Kommunene har en viktig rolle her, og det å få flyktninger og asylsøkere raskt i gang med jobb eller utdanning er ofte brukt som en av flere indikatorer på hvor vellykket kommunenes integreringsarbeid er.

Som vi skal se, øker andelen flyktninger som er i jobb eller utdanning, raskt de første årene etter innvandringen, for deretter å flate ut. Dette mønsteret er vanlig. Det som skiller ulike grupper fra hverandre, er i hovedsak hvor raskt andelen som er i jobb eller utdanning, stiger, og hvilket nivå den flater ut på. Et typisk mønster er at unge, enslige menn med noe utdanning kommer relativt raskt i gang med jobb eller utdanning, og at kvinner med barn og lite utdanning oftere blir stående utenfor arbeidslivet og utdanningssystemet.

Det er sammensatte grunner til at disse mønstrene tegner seg for nær alle grupper. Vi har ikke rom for å gå inn på disse her. Formålet med denne delen av rapporten er å vise hvordan andelen som er i jobb eller utdanning, endrer seg med botid, og hvordan denne utviklingen er ulik for ulike grupper. Målet er å gi en enkel beskrivelse av disse mønstrene for å illustrere hvilke grupper som kan stå overfor særlige utfordringer i møte med utdanningssystemet og arbeidslivet, og som derfor utfordrer kommunenes integreringsarbeid. Disse gruppeforskjellene er også viktig bakgrunnsinformasjon for analysene senere i kapittelet.

I framstillingene deler vi gruppene etter ett og ett kjennetegn heller enn å kombinere disse. Vi viser altså utviklingen etter kjønn atskilt fra utviklingen etter aldersgrupper, utdanningsnivåer osv.²¹

I figurene viser vi andelen som er i arbeid eller utdanning, etter botid for ulike grupper, men vi avgrenser til personer i alderen 20–69 år. Merk at dette innebærer at personer som innvandret når de var yngre, etter hvert vil kunne tre inn i utvalget når de fyller 20 år. Personer vil også gå ut av utvalget når de fyller 70.

Kjønn, utdanning og arbeid

Det er store kjønnsforskjeller mellom flyktningene når det gjelder andelen som er i arbeid eller utdanning. I figur 3.8 ser vi at andelen stiger raskere blant menn. Blant mennene som kom som asylsøkere og familiegjennforente, stabiliserer deltakelsen seg rett under 80 prosent etter fire år. Det vil si at åtte av ti av mennene i disse gruppene er i arbeid eller utdanning (etter det enkle målet som ble beskrevet ovenfor) etter fire år. Blant de familiegjennforente er halvparten av mennene i gang med utdanning eller arbeid bare ett år etter ankomst.

Blant overføringsflyktningene øker andelen saktere for begge kjønn. Blant mennene stabiliserer deltakelsen seg på et lavere nivå (rundt 70 prosent) enn

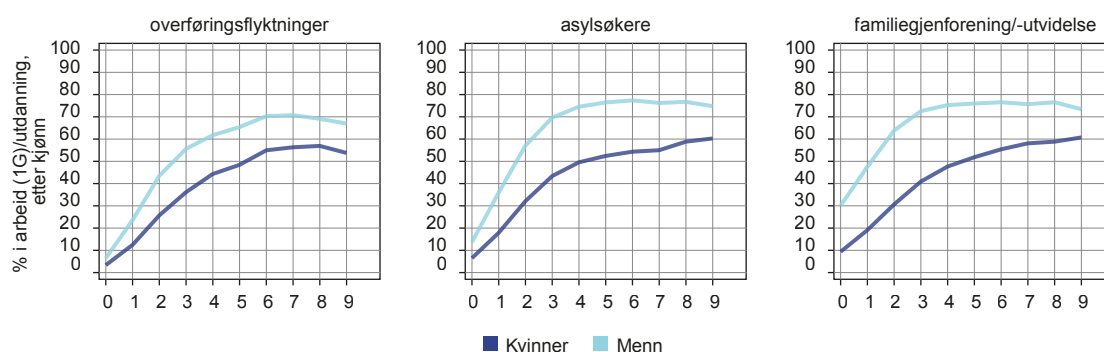
²¹ Dette er fordi en mer finmasket inndeling etter flere kjennetegn vil gi en svært komplisert framstilling som er vanskelig å tolke, for eksempel kvinner i alderen 30–49 med to barn, partner og bare grunnskoleutdanning, menn i alderen 50–59 med ett barn, uten partner, og fullført videregående skole, osv.

blant dem som kommer gjennom asylsporet og som familiegjenforente (se figur 3.8).

Når det gjelder kvinnene i de tre gruppene, ser vi at det typisk tar lengre tid før de kommer i gang med arbeid eller utdanning. Vi ser også at kurven flater ut senere og på et lavere nivå. Kurvene for alle de tre gruppene av kvinner flater ut mellom 50 og 60 prosent fem–seks år etter ankomst. Figur 3.8. viser imidlertid at deltakelsen fortsetter å øke gjennom hele perioden blant kvinner som kommer gjennom asylsporet og som familiegjenforente.

Figur 3.8 viser også at selv om overføringsflyktingene har en noe tregere inntrøden i arbeid og utdanning, så har kvinnene med slik bakgrunn om lag samme deltakelse som kvinnene i de to andre gruppene fem år etter ankomst.

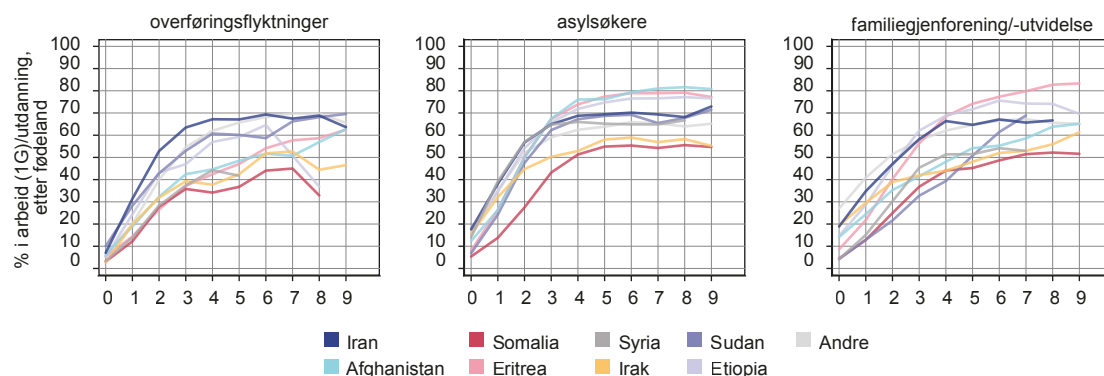
Figur 3.8. Andelen overføringsflyktinger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning etter kjønn, etter botid



Fødeland, arbeid og utdanning

Når vi ser på sammenhengen mellom hvilket land flyktingene kommer fra, og deltakelsen i arbeid og utdanning, trer det fram et interessant mønster. Registerdataene viser at det er store forskjeller mellom de ulike landgruppene, men tallene tyder også på at det har noe å si om folk fra det samme landet kommer som asylsøkere, overføringsflyktinger eller familiegjenforente.

Figur 3.9. Andelen overføringsflyktinger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning etter fødeland, etter botid



I figur 3.9 ser vi at andelen overføringsflyktninger som er sysselsatt eller i utdanning de første årene, er særlig lav blant personer fra Syria, Irak, Eritrea, Somalia og Afghanistan. Blant overføringsflyktningene ser vi videre at andelen som er i arbeid eller utdanning, over tid øker blant personer fra Afghanistan og synker blant personer fra Etiopia. Noen av disse gruppene er imidlertid svært små, og det som kan se ut som store endringer eller store forskjeller, kan dermed dreie seg om relativt få personer. Vi bør derfor være forsiktig med å legge for stor vekt på tolkningen av tallene for enkelte av gruppene. En relativt høy andel av flyktningene fra Iran, Sudan og Etiopia er i arbeid eller utdanning allerede få år etter innvandring. Det samme gjelder den store heterogene gruppen av «Andre».

Blant asylsøkerne ser vi at en særlig høy andel fra Afghanistan, Eritrea og Etiopia er i arbeid eller utdanning, mens andelen er vesentlig lavere blant asylsøkere fra Irak og Somalia.

I figur 3.9 ser vi at det er en relativt høy andel av de familiegjenforente fra Eritrea og Etiopia som etter hvert kommer i arbeid eller utdanning. Denne andelen er lavere blant familiegjenforente fra Syria, Somalia og Irak. Blant familiegjenforente fra Sudan er det en relativt lav andel som er i arbeid og utdanning de første årene, men denne andelen øker sterkt over tid.

Igen minner vi om at vi bør være forsiktig med å legge for stor vekt på tolkningen av tallene for enkelte av disse gruppene, da noen av dem er forholdsvis små.

Bosettingsår, utdanning og arbeid

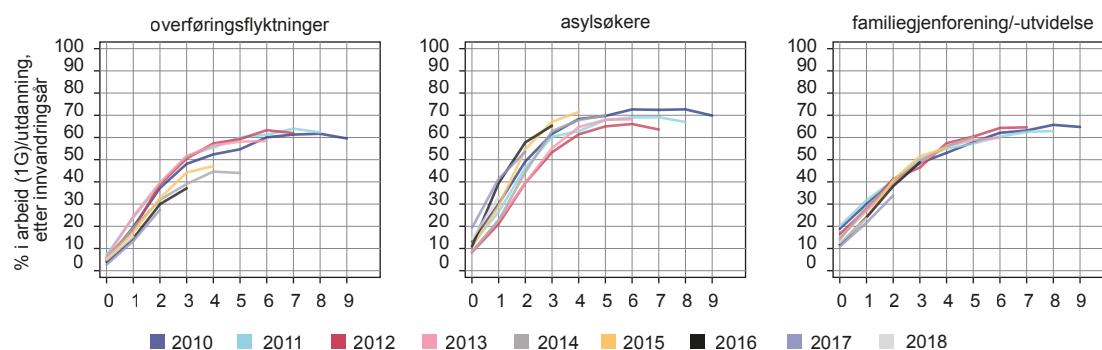
Det kan være viktig å sammenligne integreringen av flyktninger som blir bosatt i ulike år. Sammensetningen av flyktninggruppene som kommer ett år, kan være annerledes enn året før eller etter. De som kommer ett år, kan ha individuelle og gruppebaserte kjennetegn som gjør det enklere eller vanskeligere for dem å komme i arbeid og utdanning enn dem som kommer året før eller etter. Eksempler her er landbakgrunn, kjønnsammensetning, kompetanse og familiestørrelse.

Ankomståret kan også ha betydning for overgangen til arbeid og utdanning på grunn av endringer i norsk økonomi. Hvis for eksempel flyktningene kommer kort tid før eller under økonomiske nedgangstider, vil dette ha betydning for hvilket arbeidsmarked de møter. Når etterspørselen etter arbeidskraft er lavere, vil de ha større utfordringer med å skaffe seg jobb.

I figur 3.10 ser vi at det er forholdsvis små og tilsynelatende usystematiske forskjeller etter innvandringsår blant dem som kom som asylsøkere. To grupper skiller seg imidlertid ut: Gruppene som ankom mellom 2011 og 2013, har en noe lavere andel i jobb og utdanning. I disse gruppene utgjør personer fra

Somalia en stor andel. Tilsvarende har gruppene som ankom mellom 2015 og 2017, en noe høyere andel i jobb og utdanning. I disse gruppene utgjør personer fra Syria en stor andel.

Figur 3.10. Andelen overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning, etter innvandringsår og botid



Vi ser det samme hovedmønsteret for de familiegjenforente (se figur 3.10). Også her er det et stort sammenfall i utviklingen uavhengig av hvilket år de kom. Det er imidlertid en svak tendens til at en noe lavere andel av personene som ankom i 2017 og 2018, er i arbeid eller utdanning enn dem som kom tidligere.

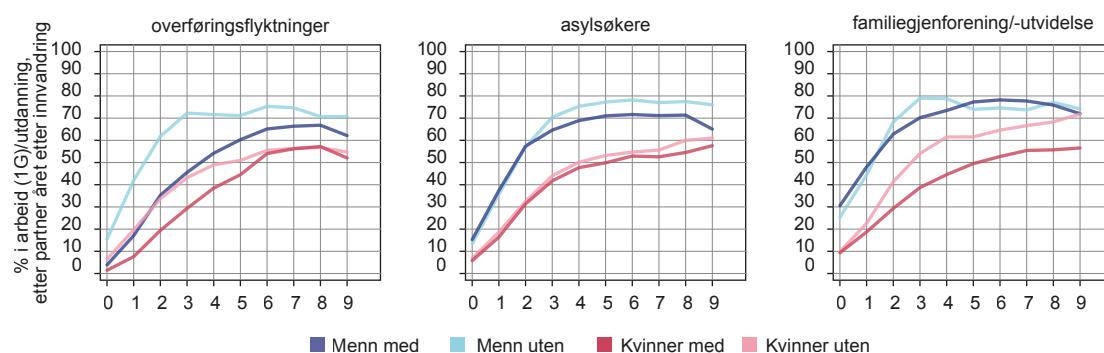
Blant overføringsflyktningene ser vi et annet mønster. Her er det en tendens til at personer som ankom etter 2014, bruker lengre tid på å komme i gang med arbeid eller utdanning, og at andelen begynner å flate ut på et vesentlig lavere nivå enn grupper som kom tidligere. Dette kan ha sammenheng med sammensetningen av kvoten i årene fra 2014 og utover. Både landbakgrunn, kjønnsammensetning (flere kvinner) og prioriteringen av (store) barnefamilier kan spille inn. Det blir viktig å følge utviklingen til disse senere ankomstkohortene i årene som kommer.

Partnerstatus, arbeid og utdanning

Det å ha en partner kan ha stor betydning for integreringsprosessen. I våre analyser skiller vi mellom kvinner og menn fordi det å ha en partner kan ha forskjellig betydning for de to gruppene.

Det er ett mønster som går på tvers av ankomstkategori og kjønn: Andelen som er i utdanning og arbeid, er generelt høyere blant personer uten partner enn blant personer med partner, og den er generelt høyere blant menn enn blant kvinner. Med andre ord er det særlig enslige menn som raskt kommer i gang med arbeid og/eller utdanning, mens kvinner med partner i gjennomsnitt i langt mindre grad kommer i gang med utdanning og arbeid etter innvandring.

Figur 3.11. Andelen overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjennforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning etter partnerstatus, etter botid



Alder, arbeid og utdanning

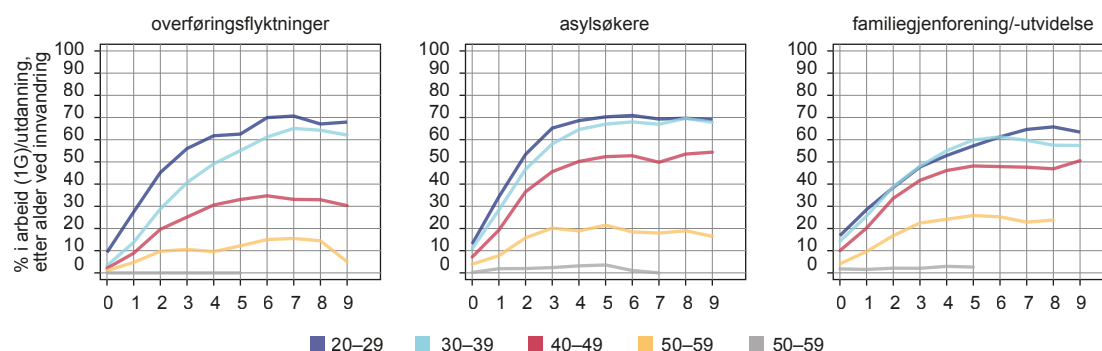
Alder har stor betydning for deltakelsen i arbeidslivet og utdanningssystemet. Dette er som forventet. Forskjellene vi ser i figur 3.12, er kanskje likevel overraskende store. Figuren viser at jo yngre personer er ved innvandring, desto høyere andel kommer i jobb og utdanning, og desto raskere skjer dette. Dette mønsteret finner vi i alle de tre gruppene vi studerer.

Blant personer som innvandrer i alderen 20–29 år, øker andelen som kommer i jobb og utdanning, raskt blant både overføringsflyktninger og asylsøkere, og den stabiliserer seg på rundt 70 prosent. Denne positive utviklingen går noe raskere blant asylsøkerne enn blant overføringsflyktningene. Blant familiegjennforente tar det i gjennomsnitt noe lengre tid før denne gruppen kommer i jobb og utdanning, og andelen er noe lavere.

Blant personer som kommer til Norge når de er i alderen 30–39 år, er det også en høy andel som kommer i jobb eller utdanning. I figur 3.12 ser vi at denne aldersgruppen ligger tett på gruppen som var mellom 20 og 29 år da de kom, både blant asylsøkere og familiegjennforente.

Blant dem som var i alderen 40–49 år da de kom til landet, ser vi at særlig mange overføringsflyktninger blir stående utenfor arbeid og utdanning. I de to eldste aldersgruppene er det lav deltakelse i alle gruppene.

Figur 3.12. Andelen overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning etter alder ved innvandring, etter botid

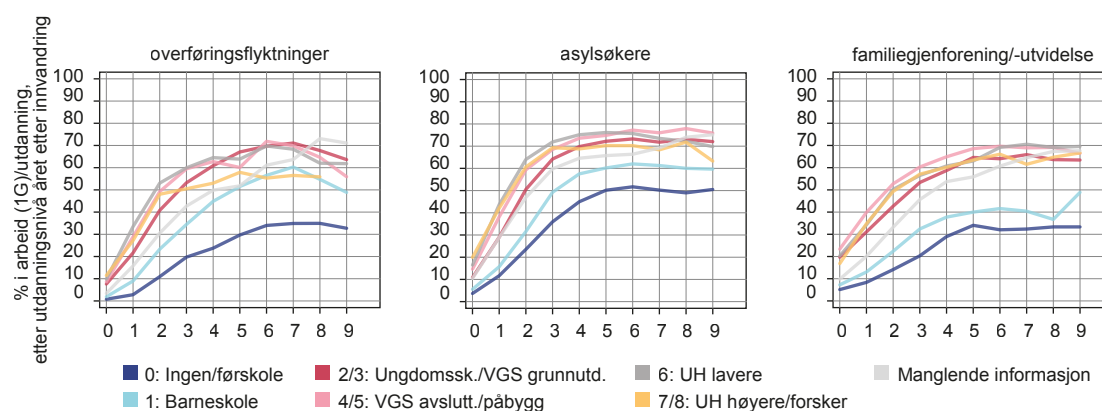


Tidligere utdanning og deltakelse i arbeid og utdanning

Utdanningsnivået har stor betydning for om personer kommer raskt i gang med arbeid og utdanning. Vi har tidligere beskrevet svakhetene ved registreringen av utdanning for disse flyktninggruppene. Vi kan imidlertid lese noe ut av tallene for dem som har fått registrert utdanningen sin.

I figur 3.13 ser vi at sammenhengen mellom utdanning og deltakelse i arbeid og videre utdanning ikke er så entydig som vi kanskje skulle forvente. Vi ser at det først og fremst er den svært lille gruppen av personer uten grunnskoleutdanning som lett havner utenfor arbeidsmarkedet og utdanningssystemet i Norge, fulgt av gruppen av personer som kun har fullført barneskoleutdanning. Blant de øvrige gruppene er forskjellene mer usystematiske. Dette mønsteret gjelder for alle de tre gruppene vi studerer her. Denne sammenhengen krever med andre ord nærmere studier. Det kan for eksempel være at de med den høyeste registrerte utdanningen ønsker å få seg en jobb som matcher kvalifikasjonene, og derfor blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Men bildet er sammensatt, og vi ser for eksempel at de som ikke har registrert utdanningsbakgrunn, kommer godt ut i figur 3.13.

Figur 3.13. Andelen overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid (1 G) eller utdanning etter registrert utdanningsnivå, etter botid

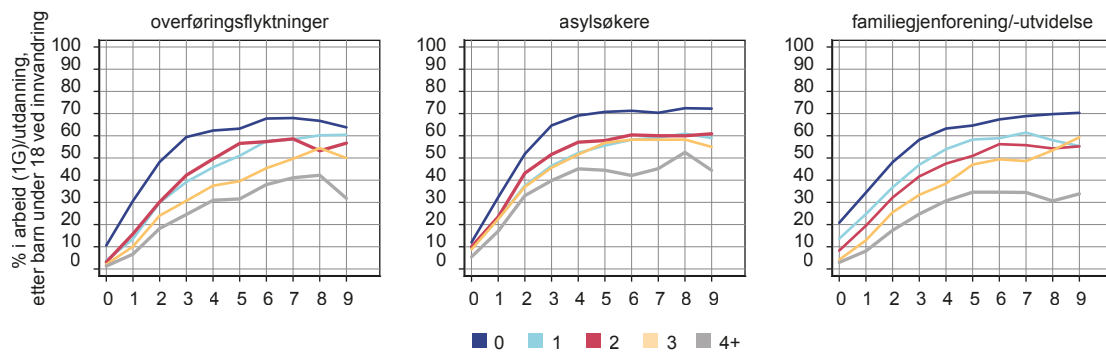


Antall barn, arbeid og utdanning

Det har stor betydning for videre integrering om flyktingene har med seg barn når de blir bosatt (se figur 3.14). Her er det overordnede mønsteret likt for overføringsflyktingene, flyktingene fra asylsporet og de familiegjenforente. Personer som kommer uten barn, kommer som hovedregel raskest i gang med arbeid eller utdanning. I den andre enden av skalaen finner vi flyktinger som kommer til Norge med tre eller flere barn. Blant disse blir flertallet stående utenfor utdanningssystemet og arbeidslivet, selv etter lang botid. Dette siste mønsteret er særlig tydelig for familiegjenforente.

Merk at det her er en sterk sammenheng med alder og hvorvidt man er enslig eller ikke. Personer med flere barn vil typisk også ha partner og i gjennomsnitt være eldre.

Figur 3.14. Andelen overføringsflyktinger, asylsøkere og familiegjenforente (20–69 år) i arbeid eller utdanning etter antall barn, etter botid



Sammensetning, utdanning og sysselsetting

Betydningen av bakgrunnskjenne tegn

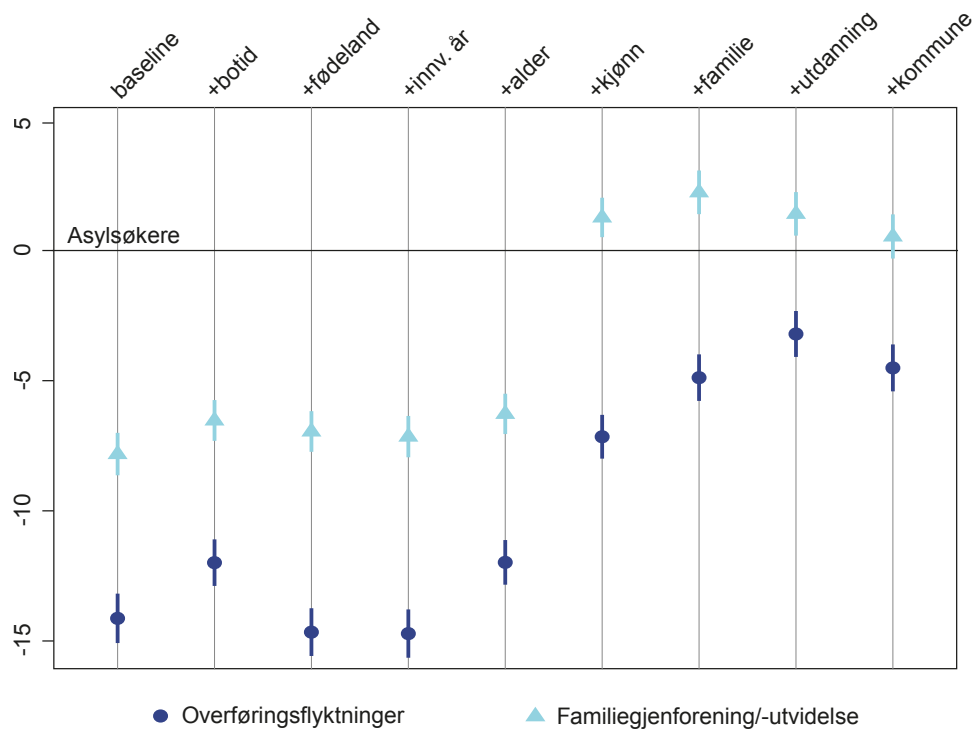
Vi har nå vist at gruppene av overføringsflyktinger, asylsøkere og familiegjenforente skiller seg fra hverandre på flere måter når det gjelder deltakelse i arbeid og utdanning. Samtidig vet vi at det er kjennetegn ved disse gruppene som kan ha betydning for integreringen.

Ved å bruke regresjonsanalyse kan vi se på disse kjennetegnene samlet. Vi får da et uttrykk for hvor mye de forklarer av forskjellene i integreringsutfallene. For å få fram dette legger vi til ett og ett bakgrunnskjenne tegn og ser så hvordan forskjellene mellom gruppene endrer seg. Ut fra det vi har sett tidligere i dette kapitlet, kan vi forente at kjennetegn som kjønn, alder, familiesituasjon og utdanningsnivå kan forklare mye av forskjellene i deltakelse.

I figur 3.15 gir vi en grafisk framstilling av resultatene fra regresjonsanalysen. Koeffisientene (skårene) er skalert. Det betyr at vi kan tolke resultatene som den

prosentmessige forskjellen mellom gruppene i sannsynligheten (andelen) for å være i arbeid eller utdanning. Asylsøkere er referansegruppen, så koeffisientene for overføringsflyktninger og familiegjenforente vises relativt til disse.

Figur 3.15. Betydningen av individuelle kjennetegn for deltakelse i arbeid og utdanning, i perioden 2010–2020



Regresjon (OLS-modell). Distanse fra flyktninger fra asylsporet. Overføringsflyktninger og familiegjenforente.

Som vi ser av baseline-modellen (til venstre i figur 3.15), er det store forskjeller mellom gruppene i andelen som er i jobb og utdanning. Før vi tar hensyn til kjennetegn ved individene, har familiegjenforente rundt 8 prosentpoeng lavere sannsynlighet for å være i arbeid og utdanning enn asylsøkere. Overføringsflyktninger skårer som forventet enda lavere. Disse har 14 prosentpoeng lavere sannsynlighet enn asylsøkerne. I disse beregningene bruker vi hele utvalget (350 643 person-år fordelt på 68 834 individer (periode 2010–2020)) og tar altså ikke hensyn til botid eller noen andre bakgrunnskjennetegn.

Dette forholdet endrer seg lite når vi introduserer botid, fødeland, innvandringsår og alder (på vei mot høyre i figur 3.15). Koeffisientene for overføringsflyktningene blir litt mindre når vi kontrollerer for botid og alder, noe som trolig henger sammen med at overføringsflyktninger i gjennomsnitt har kortere botid og i mindre grad enn gruppen av asylsøkere er dominert av unge voksne, som vi vet i større grad deltar i arbeid og utdanning.

Den store endringen skjer når vi introduserer kjønn i modellen (se figur 3.15). Når vi tar hensyn til forskjellene i kjønnssammensetning mellom gruppene,

ser vi for det første at forskjellene i andelen som er i jobb eller utdanning, reverseres for asylsøkere og personer med familiegjenforening. Når vi sammenligner personer av samme kjønn, ser vi for det første at personer med familiegjenforening har høyere sannsynlighet for å være i jobb eller utdanning enn asylsøkere. For det andre ser vi at forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger reduseres dramatisk, til rundt 7 prosentpoeng. Mye av forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger når det gjelder andelen som er i jobb eller utdanning, skyldes med andre ord at kvinneandelen er høyere blant overføringsflyktningene.

Forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger reduseres ytterligere når vi tar hensyn til forskjeller i familiesituasjon (antall barn og partnerstatus) og utdanningsnivå, noe som trolig skyldes at overføringsflyktninger i større grad ankommer med familie og barn og har lavere utdanning enn asylsøkere.

Alt i alt tyder denne enkle analysen på at det meste av forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger når det gjelder andelen som er i jobb og utdanning, kan knyttes til forskjeller i sammensetningen av gruppene – særlig forskjeller knyttet til grunnleggende, observerbare sosiodemografiske kjennetegn som alder, kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå. Disse funnene utfordrer samtidig en hypotese som sier at kjennetegn ved selve asyløpet – asylsøkernes migrasjonskraft (de kommer seg til Norge på egen hånd) og en tilvenningsperiode i mottak – gjør det enklere for dem enn for overføringsflyktninger å komme i arbeid og utdanning.

Modellspesifikasjon

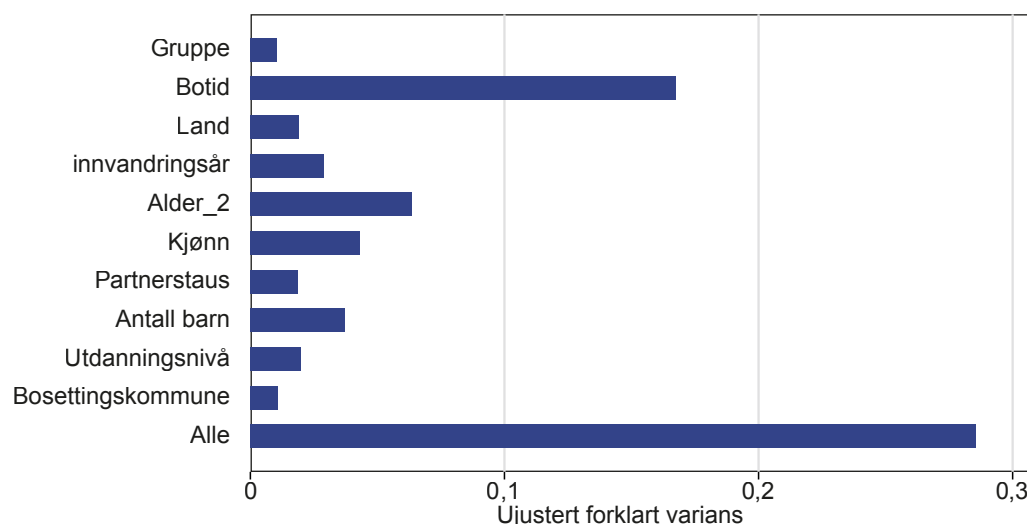
Regresjonsmodellene som ligger til grunn for figur 3.15, er pooled OLS-modeller (lineær sannsynlighetsregresjon). Enhetene er altså person-år. Utfallsvariabelen er en dummyvariabel som indikerer om individet er i arbeid eller utdanning det aktuelle året. Baseline-modellen er en modell med kun dummyvariabler for gruppene (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og familiegjenforente). Øvrige modeller legger suksessivt inn én og én kontrollvariabel. Alle variabler behandles som kategoriske og følger inndelingene som er brukt i den beskrivende delen av analysen, med unntak av alder ved innvandring, som behandles som en kontinuerlig variabel, og der vi inkluderer et annengradsledd. Når det gjelder utdanningsvariabelen, inkluderer vi en egen dummy som indikerer manglende informasjon. Standardfeil er klynget på individnivå. Strekene som omslutter punktene i figuren, viser 95 prosent konfidensintervaller.

Hvor mye av forskjellene mellom individer kan forklares av bosetningskommune?

Hvordan kan vi forstå kommunenes bidrag til integreringen av flyktninger og asylsøkere? Før vi går i gang med den delen av analysen, undersøker vi hvor mye av variasjonen mellom individer (les: person-år) som kan forklares, i

statistisk forstand, av hvilken bosettingskommune individene bosettes i. Målet vi bruker, såkalt forklart varians (R^2), må ikke tolkes som et mål på betydningen av kommunenes bidrag, effekten av kommunenes arbeid eller effekten av beslutninger om bosetting. Det er et enkelt mål på hvor mye av variasjonen i datamaterialet vårt som kan tilskrives forskjeller mellom bosettingskommunene.

Figur 3.16. Hva bidrar til å forklare forskjeller i flyktingers (asylsøkere og overføringsflyktinger) deltakelse i arbeid og utdanning, i perioden 2010–2020?



Ulike kjennetegn ved flyktingene, gruppene og kommuner ut fra andel i forklart varians (R^2). Regresjon (OLS-modell)

I figur 3.16 ser vi at kjennetegnene vi inkluderer i modellen, totalt sett forklarer 29 prosent av variasjonen i datamaterialet. I samfunnsvitenskapelig sammenheng er dette ganske mye.

Ikke overaskende ser vi at mye av variasjonen i datamaterialet kan knyttes til botid alene (17 prosent). Også alder, kjønn og antall barn bidrar i stor grad til å forklare variasjonen. Hvilken kommune man kommer til, forklarer lite av variasjonen i denne modellen, rundt én prosent.

Samlet sett tyder dette på at botid og individuelle kjennetegn har vesentlig større betydning for flyktingenes integrering i arbeid og utdanning enn hvilken kommune de bosettes i. Det betyr ikke at kommunenes arbeid har liten betydning, men at forskjellene mellom kommunene ikke er avgjørende for utdannings- og arbeidsmarkedsutfall, særlig ikke sammenlignet med individuelle kjennetegn.

Dette overordnede mønsteret finner vi uavhengig av om vi ser på justert eller ujustert forklart varians. Vi finner det også hvis vi avgrenser datamaterialet til observasjoner med samme botid (3, 6 eller 9 år), og hvis vi kun studerer asyl-

søkere og overføringsflyktninger. Hvis vi studerer hver av gruppene separat, finner vi at kommunenes bidrag til den forklarte variansen er noe høyere: 3 prosent for overføringsflyktninger, 1,7 prosent for asylsøkere og 1,6 prosent for familiegjenforente (vises ikke i figur).

Hva kjennetegner kommuner som tar imot få og mange flyktninger?

For å forstå vilkårene for tilretteleggingen for integrering i norske kommuner har vi undersøkt hva som kjennetegner kommuner som bosetter få og mange flyktninger. Vi har gjort dette ved først å se nærmere på kjennetegn ved kommunene i 2010, for så å se på hvor mange som ble bosatt med fluktrelaterte tillatelser de ti neste årene.²²

Etter å ha sjekket ut en rekke kjennetegn ved kommunene ser vi at innbyggertall har størst betydning for antall bosatte. Større kommuner bosetter flere med flyktningbakgrunn, og denne sammenhengen er tilnærmet lineær. Det vil si at jo flere som bor i kommunen, desto flere flyktninger bosettes.

Ellers ser vi at kjennetegn som er typiske for større kommuner, også er assosiert med bosetting, slik som andelen med fluktrelatert innvandringsgrunn og andelen med innvandringsbakgrunn fra ulike verdensdeler som allerede bor i kommunen, gjennomsnittsinntekt, gjennomsnittlig utdanningsnivå og sentralitet.

Vi har også sett på sammenhengen mellom næringsstrukturen i kommunene og antall bosatte med fluktbakgrunn. Næringsstrukturen er målt som andelen av kommunens befolkning som jobber i 22 ulike næringer. Her ser vi ingen tydelige sammenhenger. Vi ser imidlertid at kommuner med næringer som vi typisk finner i store kommuner, som informasjon og kommunikasjon, finansiering og forsikring, teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift, bosetter flere.

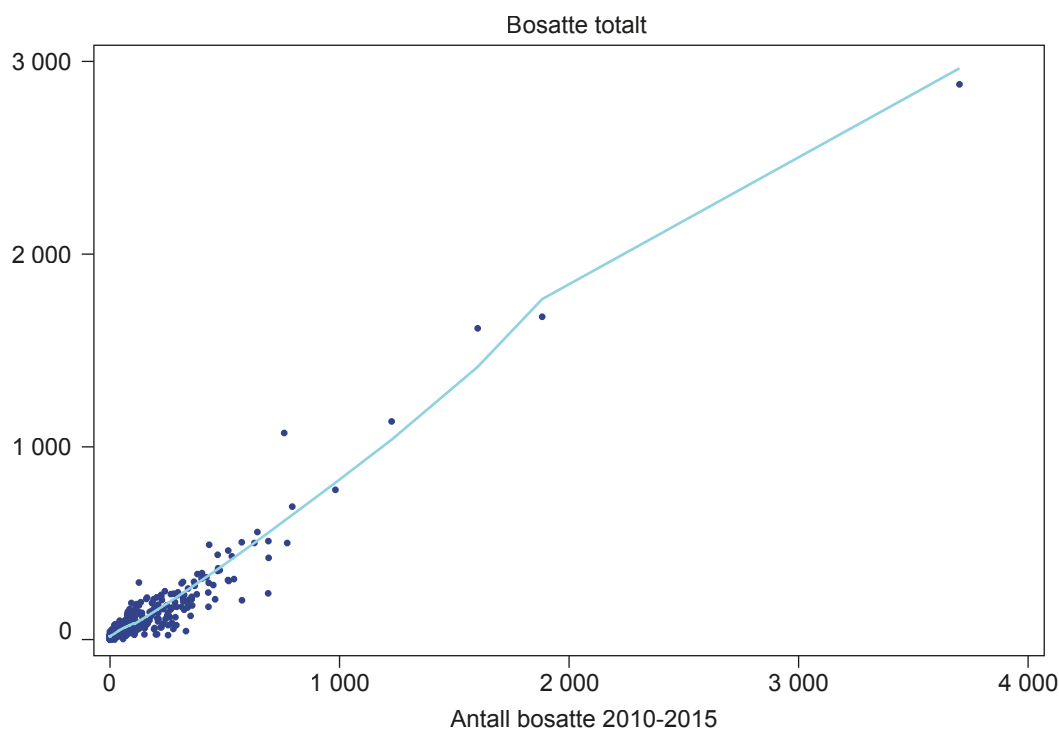
Hva skjer hvis vi tar hensyn til folketallet, det vil si ser bosettingen relativt til hvor mange som bor i kommunene? Igjen tar vi utgangspunkt i folketallet i kommunene i 2010 og ser hvor mange med fluktbakgrunn som ble bosatt de neste ti årene. Dette grepet gjør at sammenhengene blir mindre tydelige. De kommunene som bosetter flest når vi tar hensyn til folketallet, kjennetegnes blant annet av en middels høy andel innvandrere og personer med fluktrelatert innvandringsbakgrunn i befolkningen, lav til middels gjennomsnittsinntekt, middels andel med høyere utdanning og middels sentralitet. Her ser vi imidlertid at det er noen større enkeltkommuner med mange bosettinger som skaper dette utfallet, snarere enn at det viser til en generell tendens blant slike kommuner.

Vi ønsket også å se om tidligere bosettinger kunne forklare variasjonen i antall bosatte i kommunene. Her finner vi følgende sammenheng: Kommuner som tok

²² I tillegg til analysene ovenfor har vi inkludert grupper av flyktninger med «annen» (kode 713) eller «uspesifisert» (kode 71) fluktrelatert innvandringsgrunn.

imot relativt sett mange i perioden 2010–2015, gjorde også det i perioden 2016–2020 (se figur 3.17).

Figur 3.17. Sammenhengen mellom antall personer med fluktrelatert innvandringsgrunn bosatt i kommuner i perioden 2010–2015 og antall personer med fluktrelatert innvandringsgrunn bosatt i kommuner i perioden 2016–2020



Hvis vi gjør dette og samtidig tar hensyn til folketallet i kommunene, ser vi samme tendens, om enn noe svakere. Kommuner som tok imot mange i forhold til folketallet i kommunen i første halvdel av tiåret, tok også imot mange i andre halvdel.

Hvilke kommuner bosetter flyktninger og familiemedlemmer?

I denne delen ser vi nærmere på kjennetegnene ved kommuner som bosetter relativt få eller mange flyktninger. Her skal vi skille mellom de tre kategoriene overføringsflyktninger, asylsøkere og familiegjenforente og ta hensyn til demografiske, sosioøkonomiske og næringsmessige kjennetegn ved kommunene.

Vi gjennomfører analysene ved å se på alle flyktninger og familiemedlemmer som kommunene har tatt imot i perioden 2011–2020. Kommunene deles inn i fem like store grupper avhengig av hvor mange flyktninger og (deres) familiemedlemmer de har tatt imot i perioden per innbygger. Denne inndelingen gir uttrykk for kommunenes bosettingsintensitet (BI). Disse gruppene rangeres så fra BI-gruppe 1 til 5, der kommunene i BI-gruppe 1 er blant de 20 prosentene av

kommunene som har tatt imot færrest flyktninger, mens kommunene i BI-gruppe 5 er blant de 20 prosentene av kommunene som har tatt imot flest flyktninger, relativt til befolkningsstørrelse.²³ Dette gjøres for de tre kategoriene flyktninger hver for seg, slik at kommunene rangeres fra 1 til 5 etter tre separate BI-fordelinger, én for overføringsflyktninger, én for asylsøkere og én for familiegjenforente.²⁴

Mer spesifikt deler vi kommunene inn i fem BI-grupper på følgende måte:

1 = Kommunene har en BI for den aktuelle flyktninggruppen som er mindre eller lik (\leq) 20 prosentil, det vil si de er blant de 20 prosentene av kommunene som bosatte færrest flyktninger og dermed har lavest BI.

2 = Kommunene har $BI > 20$ prosentil og $BI \leq 40$ prosentil, det vil si de er blant de kommunene som har minst 20 prosent av kommunene under seg og minst 60 prosent av kommunene over seg med hensyn til verdien av BI. Dette er altså de kommunene som bosatte nest færrest flyktninger fra den kategorien det gjelder.

3 = Kommunene har $BI > 40$ prosentil og $BI \leq 60$ prosentil, det vil si de er blant de kommunene som har minst 40 prosent av kommunene under seg og minst 40 prosent av kommunene over seg med hensyn til verdien av BI. Dette er de kommunene som bosatte tredje færrest flyktninger fra den aktuelle gruppen.

4 = Kommunene har $BI > 60$ prosentil og $BI \leq 80$ prosentil, det vil si de er blant de kommunene som har minst 60 prosent av kommunene under seg og minst 20 prosent av kommunene over seg med hensyn til verdien av BI. Dette er de kommunene som bosatte nest flest fra den kategorien det gjelder.

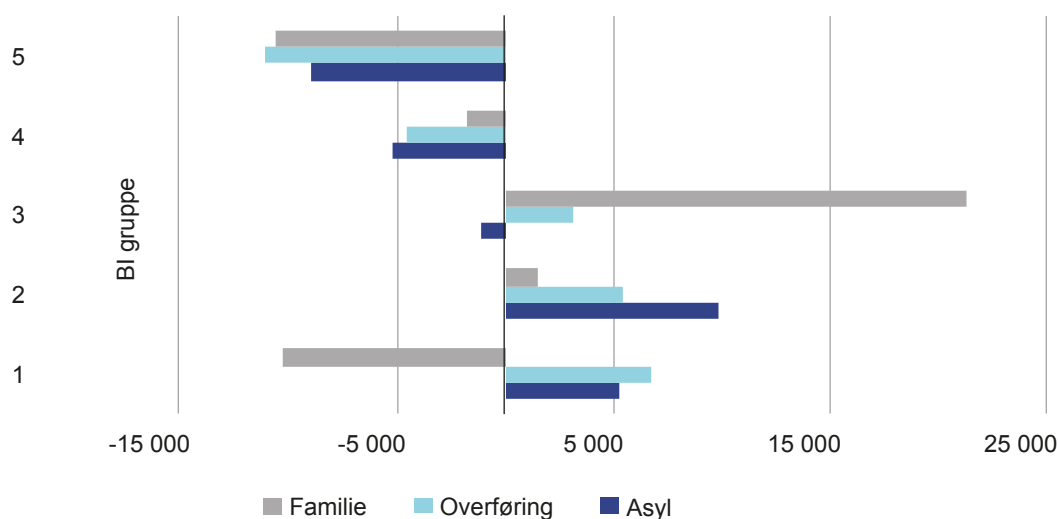
5 = Kommunene har $BI > 80$ prosentil, det vil si de er blant de kommunene som har minst 80 prosent av kommunene under seg og maksimum 20 prosent av kommunene over seg med hensyn til verdien av BI. Dette er altså de kommunene som bosatte flest flyktninger fra den aktuelle gruppen.

Figurene nedenfor beskriver kommuner som mottar relativt få og relativt mange flyktninger med hensyn til demografiske, næringsmessige og sosioøkonomiske kjennetegn. Mer spesifikt viser de hvordan kommuner som tilhører de fem BI-gruppene, avviker fra gjennomsnittet for alle kommuner. Kommunene som ligger nærmest den vertikale midtlinjen, har med andre ord verdier som ligger rundt gjennomsnittet for alle kommuner.

²³ Folketallet som benyttes, er kommunens gjennomsnitt for perioden 2011–2020. Gruppe 1 omfatter da kommuner som har en bosettingsintensitet for den aktuelle flyktninggruppen som blant de 20 prosentene av kommuner med færrest bosatt, relativt til befolkningsstørrelse. Gruppe 2 omfatter 21–40 prosent, gruppe 3 41–60 prosent, gruppe 4 61–80 prosent og kommunene i gruppe 5 inneholder de 20 prosentene av kommunene med høyest antall bosatte med fluktbakgrunn, relativt til befolkningsstørrelse.

²⁴ Vi benytter som nevnt betegnelsene *familie*, *familiemedlemmer* og *familiegjenforente* for å referere til individer som får opphold i Norge fordi de blir familiegjenforent – eller etablerer familierelasjon til – individer som har fått opphold som asylsøkere eller overføringsflyktninger.

Figur 3.18. Bosetting av flyktninger og familiemedlemmer etter bosettingsintensitet (BI-gruppe 1 (færrest bosatte flyktninger) til 5 (fleest bosatte flyktninger)), fra færre til flere bosatte flyktninger). Fordeling etter folketall i kommunene. *



Befolkningsstørrelsen er beregnet som gjennomsnittsverdien for årene 2011–2020.

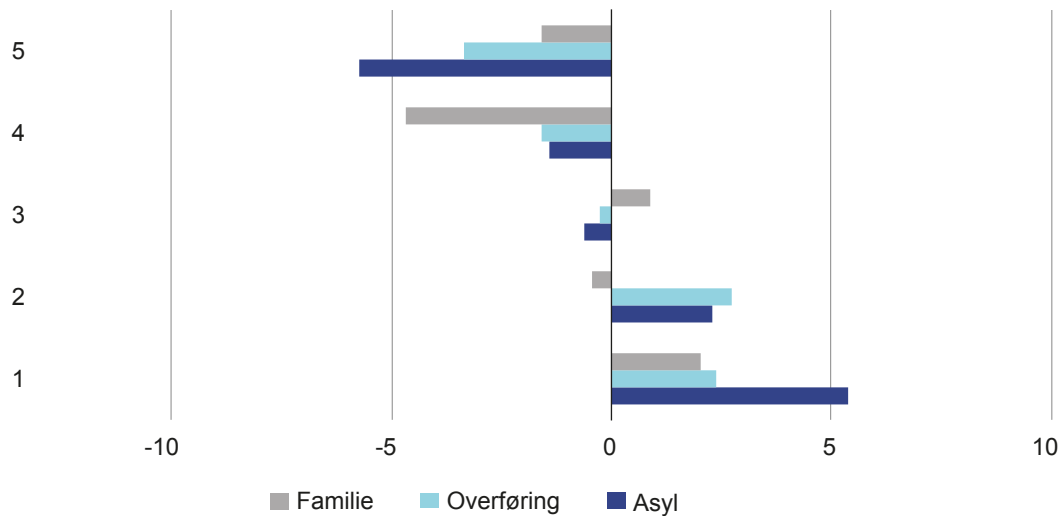
Når vi skal lese figur 3.18, kan vi starte midt i figuren. Her finner vi kommunene som bosetter middels mange overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og familiemedlemmer (BI-gruppe 3). I figuren ser vi at de kommunene som bosetter middels mange familiemedlemmer, stikker seg ut til høyre. Det betyr at de kommunene som bosetter middels mange familiemedlemmer (det vil si de som tilhører BI-gruppe 3 for denne kategorien med fluktbakgrunn), har en betydelig større befolkning enn gjennomsnittet av alle kommunene.

Figur 3.18 viser også at de kommunene som bosetter flest flyktninger og familiemedlemmer per innbygger (det vil si de som er i toppen av figuren i BI-gruppe 4 og 5), har færre innbyggere enn gjennomsnittskommunen (gjelder for alle de tre kategoriene med fluktbakgrunn).

Nederst i figur 3.18 finner vi de kommunene som bosetter færrest med fluktbakgrunn (BI-gruppe 1). Her ser vi at kommunene som bosetter færrest familiemedlemmer, har et lavere antall innbyggere enn gjennomsnittet. Det motsatte er tilfelle for (de 20 prosentene av) kommunene som bosetter færrest asylsøkere og overføringsflyktninger. Disse kommunene har flere innbyggere enn gjennomsnittskommunen.

Mønsteret i figur 3.18 kan tyde på at de nyankomne familiemedlemmene fordeles seg annerledes mellom bosettingskommuner enn de to primære flyktning-gruppene. Dette har trolig sammenheng med at en del av denne gruppen kommer opptil flere år etter dem de skal gjenforenes med, og som da kan ha flyttet fra den første bosettingskommunen.

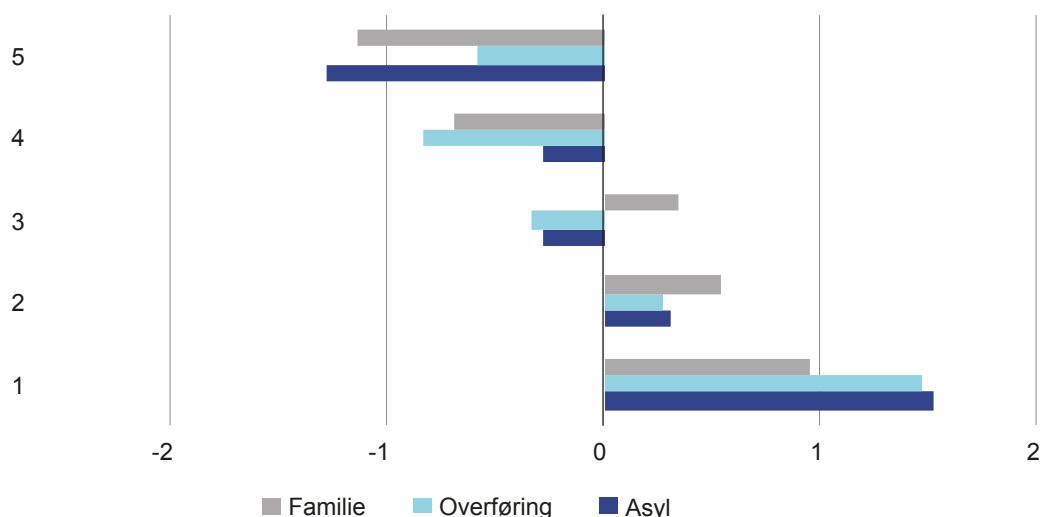
Figur 3.19. Bosetting av flyktninger og familiemedlemmer, etter yrkesinntekt i kommunen. Delt inn etter bosettingsintensitet (BI-gruppe 1 (færrest bosatte flyktninger) til 5 (flest bosatte flyktninger)), fra færre til flere bosatte flyktninger).



* Yrkesinntekt er målt per innbygger i alderen 30–59 år.

Figur 3.19 viser at de kommunene som tar imot flest asylsøkere (se øverst i figuren, BI-gruppe 5), har lavere inntekt per innbygger enn gjennomsnittet i kommunene. Disse kommunene har også en lavere andel av befolkningen i alderen 30–59 år i arbeid og en større andel som mottar sosiale stønader til livsopphold. De skårer også lavere på en sentralitetsindeks (vises ikke i figur).

Figur 3.20. Bosetting av flyktninggrupper etter andelen uten fluktbakgrunn i kommunen på bosettingstidspunktet. Delt inn etter bosettingsintensitet (BI-gruppe 1 (færrest bosatte flyktninger) til 5 (flest bosatte flyktninger)), fra færre til flere bosatte flyktninger).



Når det gjelder de kommunene som bosetter få asylsøkere (som er i BI-gruppe 1 og til dels 2), finner vi i stor grad det motsatte mønsteret av det som gjør seg gjeldende for dem som mottar mange. Det vil si at disse kommunene i gjennomsnitt har større befolkning og høyere inntekt per innbygger. De har også en

høyere andel av befolkningen i alderen 30–59 år, en høyere andel som er i inntektsgivende arbeid, og en klart mindre andel som er avhengig av stønader. Samtidig skårer de høyere på sentralitetsindeksen.

De kommunene som mottar middels mange flyktninger fra asylsporet (BI-gruppe 2–4), ligger nær gjennomsnittet når det gjelder alle kjennetegnene vi har benyttet for å karakterisere dem.

Når det gjelder kjennetegnene ved de kommunene som bosetter mange og få overføringsflyktninger, ligner mønsteret på det vi så for flyktninger fra asylsporet. Når det gjelder kjennetegnene ved de kommunene som bosetter mange og få familiemedlemmer, derimot, er mønsteret til dels avvikende. Dette har trolig sammenheng med at mange av primærflyktningene (overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere) flytter fra den kommunen der de bosettes første gang, og at gjenforeningen med familiemedlemmer da skjer i kommuner med andre kjennetegn.

Kommunenes bidrag til integrering

I denne delen beskriver vi sammenhengen mellom kjennetegnene ved kommunene, som illustreres i figurene overfor, og kommunenes bidrag til at flyktingene kommer i arbeid eller utdanning i løpet av de første ti årene etter ankomsten til Norge. Dette kaller vi kommunebidraget.

Kommunebidraget beregnes ved hjelp av regresjonsmodeller av samme type som modellene (OLS) som er beskrevet ovenfor (se boks med modellspesifisering). Resultatene fra regresjonsanalysen som ble presentert i figur 3.15, anslår hvor mye av variasjonen i flyktingenes deltakelse i arbeid eller utdanning som kan knyttes til forskjeller i individuelle kjennetegn (som kjønn, alder, antall barn og botid) og til at flyktingene bosettes i forskjellige kommuner. Det er det siste vi her omtaler som kommunebidraget. Kommunebidraget er altså den delen av variasjonen i flyktingenes tilbøyelighet til å delta i arbeid eller utdanning som kan knyttes til at ellers like individer bosettes i forskjellige kommuner. Med ellers like individer mener vi konkret at flyktingene skårer likt på de individuelle kjennetegnene. Med andre ord: Hvor mye betyr bosettingskommunen for hvorvidt en flyktning lykkes med å komme i arbeid eller utdanning? Vil det være bedre for en flyktning med ett sett kjennetegn å bosette seg i kommune A enn i kommune B?

Tidligere i kapittelet fant vi at kommunebidraget forklarer 3 prosent av variasjonen i overføringsflyktingenes deltakelse i jobb eller utdanning. For asylsøkere og familiemedlemmer var de tilsvarende bidragene henholdsvis 1,7 prosent og 1,6 prosent.

Kommunenes bidrag til flyktingenes integrering i arbeid og utdanning beregnes som faste kjennetegn ved kommunene, det vil si at de ikke varierer fra år til år. I tabell 3.2 har vi beregnet kommunebidragene separat for overføringsflyktinger, flyktinger fra asylsporet og familiemedlemmer samt for alle gruppene under ett. For hver av de gruppespesifikke kommunebidragene er det altså én observasjon per kommune.

Tabell 3.2. Kommunekjennetegn – gjennomsnitt og standardavvik

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall komm.
Kommunefaste effekter for:			
asylsøkere	2,15	10,09	344
overføringsflyktinger	0,52	12,05	311
familiemedlemmer	0,06	8,53	330
alle flyktinger under ett	1,44	8,77	349
Kommunekjennetegn:			
befolkningsstørrelse	14 987	43 017	350
gjennomsnittsinntekt, befolkning 30–59 år	451 922	45 826	350
% av befolkning, 30–59 år, i jobb	82,39	3,59	350
% av befolkning, 30–59 år, med sosiale stønader > yrkesinntekt	4,28	1,29	350
sentraliseringsindeks 2020	647,0	140,8	350
% av sysselsetting i industri	10,6	6,09	350
% av sysselsetting i jordbruk, skogbruk og fiske	7,41	5,65	350
% av befolkningen med innvandringsbakgrunn som ikke er relatert til flukt	7,43	3,30	350
% av befolkningen med innvandringsbakgrunn som er relatert til flukt	2,88	1,39	350
% av befolkningen, 30–59 år, med høyere utdanning	30,46	6,92	350
% av befolkningen med innvandringsbakgrunn som har høy utdanning og/eller høy yrkesinntekt	56,33	7,59	350

Tabell 3.3 viser resultatene fra toveis regresjonsmodeller der kommunekjennetegnene er uavhengige variabler og kommunebidraget den avhengige. Det betyr at vi undersøker hvordan kjennetegn ved kommunene henger sammen med kommunenes bidrag for å få nyankomne flyktinger og deres familier i jobb og utdanning. Vi gjør beregningene separat for hver gruppe av flyktinger og for hvert kommunekjennetegn. Det som presenteres, er altså en ren beskrivelse av samvariasjon mellom to enkeltstående variabler, kommunekjennetegn og kommunebidrag, og ikke en analyse av om kjennetegnene påvirker bidragene.

Tabell 3.3. Korrelasjon mellom kjennetegn ved kommunene og kommunenes bidrag til at nyankomne flyktninger (og deres familier) kommer i jobb eller utdanning

	Asyl	Overføring	Familie	Alle flyktninger
Ln (befolkningsstørrelse)	-0,594 (0,439)	-0,863 (0,559)	0,0540 (0,393)	-0,520 (0,376)
<i>R</i> ²	0,005	0,008	0,000	0,005
Ln (gjennomsnittsinntekt)	9,443* (5,509)	3,802 (6,841)	8,434* (4,736)	7,568 (4,784)
<i>R</i> ²	0,009	0,001	0,010	0,007
% i jobb eller utdanning	0,254* (0,150)	0,0387 (0,195)	0,166 (0,133)	0,171 (0,131)
<i>R</i> ²	0,008	0,000	0,005	0,005
% med sosiale stønader	-1,471*** (0,415)	-0,818 (0,546)	-0,682* (0,374)	-1,023*** (0,362)
<i>R</i> ²	0,035	0,007	0,010	0,023
Ln (sentralisering)	-4,248* (2,421)	-7,235** (3,218)	-3,212 (2,207)	-3,451* (2,089)
<i>R</i> ²	0,009	0,016	0,006	0,008
% med jobb i industri	-0,164* (0,0892)	-0,262** (0,118)	0,0163 (0,0775)	-0,158** (0,0772)
<i>R</i> ²	0,010	0,016	0,000	0,012
% med jobb i primærnæringen	0,191** (0,0959)	0,0642 (0,132)	-0,0338 (0,0883)	0,113 (0,0834)
<i>R</i> ²	0,011	0,001	0,000	0,005
% innvandrere – ikke flukt	0,397** (0,164)	0,367 (0,234)	0,219 (0,154)	0,415*** (0,142)
<i>R</i> ²	0,017	0,008	0,006	0,024
% flyktninger	-0,694* (0,391)	-0,283 (0,501)	-0,199 (0,344)	-0,421 (0,340)
<i>R</i> ²	0,009	0,001	0,001	0,004
% med høy utdanning	0,00323 (0,0789)	-0,0381 (0,0979)	0,0158 (0,0680)	-0,00843 (0,0683)
<i>R</i> ²	0,000	0,000	0,000	0,000
% innvandrere med høy utdanning og/eller inntekt	0,188*** (0,0708)	0,133 (0,100)	0,100 (0,0646)	0,128** (0,0616)
<i>R</i> ²	0,020	0,006	0,007	0,012
Sykehus i økonomisk region	-0,735 (1,096)	-1,440 (1,372)	0,463 (0,947)	-0,773 (0,945)
<i>R</i> ²	0,001	0,004	0,001	0,002

I tabell 3.3 har vi listet opp kjennetegnene og deres samvariasjon med kommunenes bidrag til at de tre gruppene kommer i arbeid eller utdanning. Signifikante sammenhenger er merket med én eller flere stjerner.²⁵ Som vi kan se, er den første linjen i tabellen ikke markert med stjerner. Det er med andre ord ikke noen tydelig samvariasjon mellom folketallet i kommunene og kommunenes bidrag til de ulike flyktninggruppenes overgang til arbeid og utdanning (linje 1).

25 *= signifikant på 90 prosents nivå, **= 95 prosent, og ***= 99 prosent.

Ser vi videre nedover i tabell 3.3, finner vi en signifikant positiv sammenheng mellom yrkesinntekt per innbygger (i alderen 30–59 år) i kommunen og kommunens bidrag til at tidligere asylsøkere og familiemedlemmer av flyktninger kommer i arbeid og utdanning. Tolkningen av koeffisienten for asylsøkerne er at kommunebidraget til denne gruppen øker med 10 prosent når inntekten per innbygger øker med 1 prosent, som tilsvarer omtrent et standardavvik fra gjennomsnittet for alle kommunene.

Videre finner vi blant annet en negativ sammenheng mellom andelen i kommunen som får sosiale stønader, og kommunebidraget til asylsøkere og flyktningene samlet. Det er også en positiv sammenheng mellom andelen innvandrere uten fluktbakgrunn og kommunebidraget til asylsøkere og flyktninger samlet. Det samme gjelder sammenhengen mellom andelen innvandrere med høy utdanning og/eller inntekt og kommunebidraget til asylsøkere og flyktningene samlet. Vi kan se dette som en indikator på den økonomiske robustheten i kommunen. Her finner vi en signifikant positiv sammenheng for asylsøkere, familiemedlemmer og alle flyktninger under ett.

Oppsummering av funnene fra registerundersøkelsen

Ulik sammensetning av flyktninggruppene

Det er betydelige forskjeller i sammensetningen av gruppene som kommer som overføringsflyktninger, asylsøkere eller gjennom familiegjenforening. Kjenne-tegnene ved gruppene varierer også over tid. Blant de asylsøkerne som kom i perioden 2010–2019, var det en overvekt av unge menn. Blant de voksne asylsøkerne var flertallet barnløse og enslige, og utdanningsnivået var i snitt noe høyere enn blant overføringsflyktninger. Gruppen av overføringsflyktninger hadde en overvekt av kvinner, barn og unge voksne. Blant de voksne overføringsflyktningene hadde flertallet barn og partner, og utdanningsnivået var i snitt noe lavere enn blant asylsøkere.

Asylsøkere kommer raskere i arbeid og utdanning

En høyere andel asylsøkere enn overføringsflyktninger kommer raskt i gang med utdanning og arbeid i Norge, og andelen som er i utdanning og arbeid, er vedvarende høyere i denne gruppen. Det samme gjelder menn, enslige, barnløse, unge voksne og personer med noe utdanning sammenlignet med kvinner, personer med partner, foreldre, eldre og personer med lavt utdanningsnivå. Det er også betydelige forskjeller etter fødeland.

Kjennetegn forklarer forskjellene

Sammensetningen av gruppene, det vil si demografiske individuelle kjennetegn ved overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere, forklarer mesteparten av forskjellene mellom gruppene når det gjelder andelen som er i utdanning eller arbeid.

Botid er den viktigste forklaringen

Botid er den faktoren som, i statistisk forstand, forklarer mest av den totale variasjonen i sannsynligheten for å være i utdanning og arbeid. Deretter følger alder, kjønn, antall barn og andre sosiodemografiske kjennetegn. Bosettingskommune forklarer relativt sett lite av denne variasjonen, noe vi kan tolke som en indikasjon på at det ikke er store forskjeller mellom kommunene i hvor godt de lykkes med den sosioøkonomiske integreringen.

Hva vet vi om kommuner som bosetter mange vs. få flyktninger?

Ser vi på kjennetegnene ved kommuner som bosetter relativt mange flyktninger (det vil si i forhold til hvor mange innbyggere kommunen har fra før av), viser det seg at disse relativt sett har lavere folketall og inntekt per innbygger enn gjennomsnittet for alle kommuner. De har også en relativt liten andel av den voksne befolkningen (30–59 år) i arbeid, og en relativt stor andel som lever av sosiale stønader, og de skårer lavere enn gjennomsnittet på Statistisk sentralbyrås sentraliseringsindeks. Sammenlignet med andre kommuner har en mindre andel av befolkningen i disse kommunene innvandringsbakgrunn (som ikke er relatert til flukt), og en lavere andel av hele innvandrerbefolkningen har høy utdanning og/eller høy inntekt.

I de kommunene som bosetter (relativt) få nyankomne flyktninger, finner vi i stor grad det motsatte mønsteret. Det vil si at de er større enn gjennomsnittet for alle norske kommuner med hensyn til folketall og inntekt per innbygger. En høyere andel av den voksne befolkningen (30–59 år) har inntektsgivende arbeid, og andelen av befolkningen som i betydelig grad lever av stønader, er mindre enn gjennomsnittet for alle norske kommuner. De skårer også høyere på sentralitetsindeksen.

Mønsteret som oppsummeres ovenfor med hensyn til kjennetegn ved kommuner som bosetter relativt mange og relativt få nye flyktninger, er mest markert for asylsøkere, men det gjelder også overføringsflyktninger.

Når det gjelder familiemedlemmer, finner vi imidlertid til dels et avvikende mønster i kjennetegnene ved kommunene som bosetter disse for første gang. Dette har trolig sammenheng med at mange av primærflyktningene (overføringsflyktninger og tidligere asylsøkere) flytter fra den kommunen der de

bosettes første gang, og at gjenforeningen med familiemedlemmer da skjer i kommuner med andre kjennetegn.

Alt i alt tyder gjennomgangen av registerdataene på at forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger når det gjelder andelen som er i jobb og utdanning, hovedsakelig kan knyttes til forskjeller i sammensetningen av gruppene (særlig kjennetegn som alder, kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå). To personer med samme kjennetegn vil ha omtrent like stor sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning enten hen kommer som overføringsflyktning eller asylsøker.

Disse funnene kan utfordre en hypotese som sier at kjennetegn ved selve asyløpet – asylsøkernes migrasjonskraft (de kommer seg til Norge på egen hånd) og en tilvenningsperiode i mottak – gjør det enklere for dem enn for overføringsflyktninger å komme i arbeid og utdanning.

4 Erfaringer fra norske kommuner – svar fra to spørreundersøkelser

I dette kapittelet presenterer vi kommunenes egne vurderinger av bosettings- og integreringsarbeidet som gjøres i deres kommune. Vi ser også nærmere på hvilke betingelser som bidrar til å hemme og fremme dette arbeidet. Framstillingen er basert på to omfattende spørreundersøkelser (elektroniske spørreskjema) som ble sendt via e-post til postmottakene i samtlige norske kommuner høsten 2022 (i feltperioden september–november) og sommeren 2023 (feltperiode i juni). E-posten inneholdt instruksjoner om at spørreundersøkelsene skulle videresendes til «en person som har god oversikt over mottaket av flyktninger i kommunen». Undersøkelsene er med andre ord fylt ut av ansatte som jobber på feltet. Vi spør for øvrig også om andre tjenesteområder, som utdanning og helse. Nesten halvparten av besvarelsene kom fra personer som jobber i en integreringsavdeling, et flyktningkontor eller lignende, mens snaut 20 prosent kom fra personer som jobber i Nav eller i en sammenslått flyktning- og voksenopplæringstjeneste.

En del av spørsmålene i den første undersøkelsen handler om bosetting av flyktninger fra Ukraina med kollektivt beskyttelsesbehov. Ankomsten av flyktninger fra Ukraina var høy gjennom hele prosjektperioden, og det er rimelig å anta at kommunenes opplevelse av situasjonen var i kontinuerlig utvikling. Vi valgte derfor å gjenta den delen av undersøkelsen som omhandler bosetting av ukrainere med kollektivt beskyttelsesbehov, i juni 2023, det vil si i den andre undersøkelsen som ble sendt ut.

Et av formålene med studien er å undersøke hvordan ulike betingelser kan påvirke kommunenes arbeidsform. Vi ser derfor systematisk på hva faktorer som folketall og sentralitet kan bety for kommunenes arbeid og opplevelse av situasjonen. Vi bruker en indeks som Statistisk sentralbyrå har utviklet for å vurdere sentralitet.²⁶ Sentralitetsindeksen består av seks nivåer, der Oslo og omkringliggende kommuner utgjør nivå 1. De seks ulike nivåene favner et ulikt antall kommuner og innbyggere. I Norge er det klart flest kommuner som har få innbyggere og er minst sentralt plassert (113 kommuner på nivå 6). Indeksen er basert på tilgjengeligheten av arbeidsplasser og servicetilbud innenfor en 90 minutters kjøretur fra en grunnkrets. Dette er relevante faktorer når man arbeider med bosetting og integrering.

²⁶ Se mer informasjon på <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen>

Som et ledd i denne delen av prosjektet har vi gjennomført ekspertintervjuer med nasjonale sektormyndigheter i tillegg til at vi gjennomførte et digitalt arbeidsmøte med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. Vi bruker begge disse kildene i tolkingen av funnene fra spørreundersøkelsen.

Nedenfor viser vi først hvordan kommunene selv opplever betingelsene for arbeidet med bosetting og integrering, før vi ser nærmere på kommunenes syn på de økonomiske rammene for arbeidet og på hvordan de oppfatter samarbeidet med nasjonale myndigheter. Deretter tar vi for oss kommunenes syn på forskjellene mellom overføringsflyktninger og asylsøkere. Vi har også spurt kommunene om hva de mener kjennetegner god integrering. Vi avslutter kapittelet med å se på kommunenes håndtering av sårbare flyktninggrupper og kommunenes arbeid med å bosette flyktningene fra Ukraina.

Betingelser for å drive med integrering

Resultatene viser at kommunene mener at de lykkes godt med bosettings- og integreringsarbeidet. Hele 85 prosent av respondentene svarer at de mener bosetting, kvalifisering og arbeidsformidling fungerer godt eller svært godt i egen kommune. Under 2 prosent synes det fungerer dårlig eller svært dårlig. Tilfredsheten i kommunene utgjør bakteppet når vi nå går inn på ulike aspekter ved integreringsarbeidet.

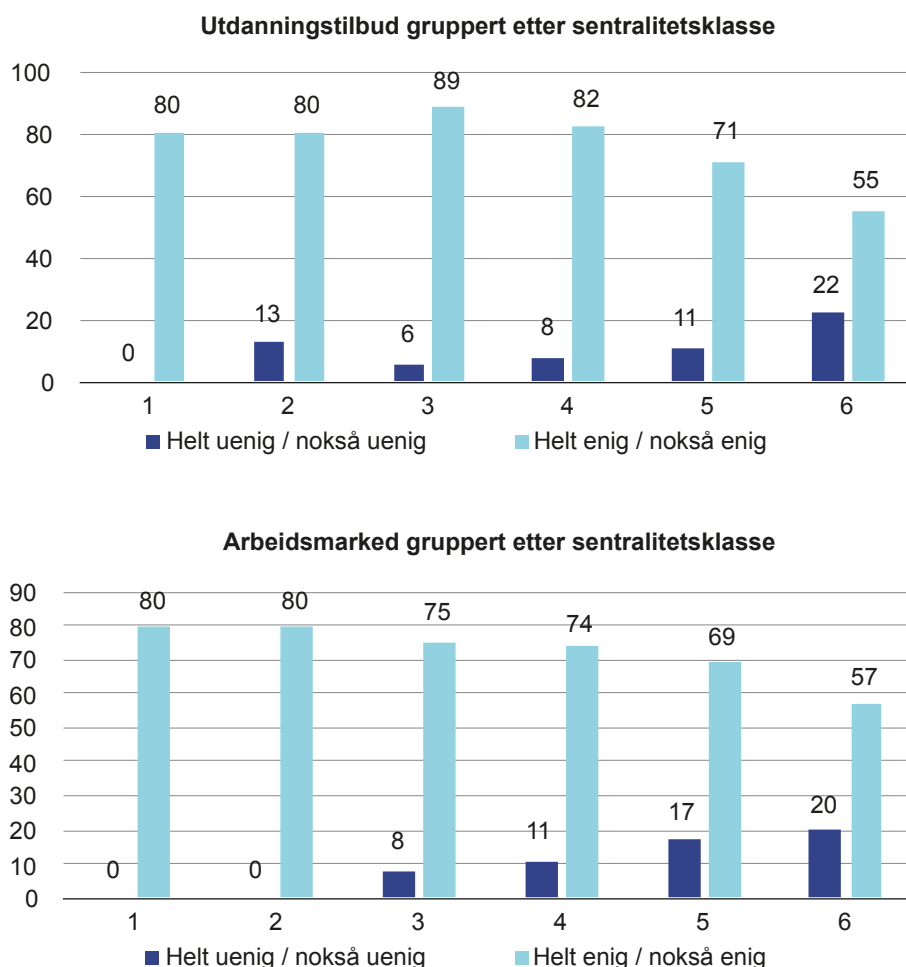
Sentralitet og tilgangen på arbeidsplasser og utdanning

Selv om nær sagt alle respondentene er fornøyde med integreringsarbeidet i egen kommune, kan det være forskjeller i kommunenes betingelser. Kommunene er ulike med tanke på størrelse, geografisk beliggenhet med videre. Siden et viktig mål med det lokale integreringsarbeidet er å hjelpe flyktninger inn i jobb og utdanning, spiller bredden i arbeids- og studietilbudet en viktig rolle. Fra IMDi kommuneundersøkelse i 2021 vet vi at det er minst samsvar mellom flyktningenes behov og det lokale tilbudet nettopp når det gjelder tilgangen til arbeid og utdanning i kommunene (IMDi, 2022, s. 52).

I vår undersøkelse studerer vi dette i lys av kommunenes sentralitet (se figur 4.1). I figur 4.1. ser vi at det er færre av de minst sentrale kommunene som mener at de har et godt arbeids- og utdanningstilbud. Ser vi på alle kommuner under ett, finner vi at syv av ti av (utdanning: 73 prosent; arbeidsmarked: 69 prosent) mener at de har et tilbud som gjør kommunen godt rustet i integreringsarbeidet.

Siden tilgangen til arbeidsplasser og servicetilbud er med i definisjonen på sentralitet, er det ikke overraskende at de minst sentrale kommunene opplever å ha et svakere arbeids- og utdanningstilbud.

Figur 4.1. Andel som mener at kommunenes utdannings- og arbeidsmarked legger til rette for god integrering, etter sentralitetsklasse (1 mest sentral, 6 minst sentral)



Spørsmålsformulering: «Ta stilling til følgende påstander om bosettingssituasjonen før invasjonen av Ukraina: I kommunen og nærområdet finnes det et utdanningstilbud [arbeidsmarked] som gjør oss godt rustet til å integrere flyktninger.» N = 208. Prosentandel som har svart «Verken eller» (totalt 15 prosent for utdanning og 17 prosent for arbeid) vises ikke i figuren.

Nærmere analyser (bivariate regresjonsanalyser) bekrefter funnet om at sentrale kommuner har et utdanningstilbud og et arbeidsmarked som gjør at de opplever at de er bedre rustet til å integrere flyktninger enn de mindre sentrale kommunene. I den forbindelse finner vi også at det er en sterk positiv sammenheng mellom folketall og graden av enighet i påstandene. I kommuner med flere mennesker finner de ansatte at den lokale konteksten gjør integreringsarbeidet lettere.²⁷

Tilgang på boliger

De lokale boligmarkedene utgjør en viktig ramme for kommunenes bosettingsarbeid. Tilgangen på egnede boliger vil være med på å bestemme kommunenes kapasitet til å ta imot flyktninger. Selv om kommunene må forholde seg til generelle trender i boligmarkedet, kan de bidra til at lokale boligmasser blir utnyttet

²⁷ Sentralitetsmålet og folketall (logtransformert siden skjev fordeling) korrelerer naturlig nok ganske sterkt (-0,84).

på en bedre måte. Det så vi i 2015–2016, da kommunene ofte håndterte den raske økningen i nyankomne som trengte bolig, ved å nyttiggjøre seg mulighetene i boligmarkedet på en bedre måte (Søholt et al., 2018).

Av materialet vårt går det fram at en del kommuner synes det er utfordrende å finne egnede boliger. Det gjelder også når vi spør om situasjonen før de høye ankomstene fra Ukraina. I normalsituasjonen, det vil si før de ukrainske flyktningene kom, svarer rundt en tredjedel at de ikke har nok boliger til å bosette flyktningene de har vedtak om å bosette. Litt over halvparten av kommunene svarte at de har nok boliger (de var helt eller delvis enig i en påstand om dette). Her finner vi en positiv sammenheng mellom folketall (logtransformert) og graden av enighet. Det er med andre ord en tendens til at man opplever at det er lettere å finne egnede boliger i byene enn på landsbygda. På spørsmål om kommunens kapasitet til å ta imot flere flyktninger, svarte seks av ti at de hadde boligkapasitet til å ta imot flere. Det var det tjenesteområdet som hadde lavest skår på dette spørsmålet.

Samarbeid med lokale aktører

Det er flere aktører enn kommunen som må bidra for å sikre at flyktningene integreres i lokalsamfunnet. For eksempel er kommunen avhengig av det lokale næringslivet for å sikre praksisplasser og senere arbeid. Videre bidrar frivillige og religiøse organisasjoner med møteplasser der flyktningene kan komme i kontakt med det lokale samfunnslivet. I tabell 4.1 viser vi respondentenes vurdering av kommunens samarbeid med hver av disse tre kategoriene.

Tabell 4.1. Kommunenes vurdering av samarbeidet med ulike aktører i arbeidet med å integrere bosatte flyktninger, prosent

	Næringslivet	Frivillige hjelpeorganisasjoner	Religiøse organisasjoner
Svært dårlig	2	2	3
Nokså dårlig	5	6	3
Verken eller	21	11	35
Nokså godt	60	48	33
Svært godt	13	31	13
Vet ikke	0	1	14
N	208	208	208

Spørsmålsformulering: «Hvor godt fungerer samarbeidet mellom kommunen og følgende aktører i arbeidet med integrering av bosatte flyktninger?»

Kommunene synes at samarbeidet med det lokale næringslivet og organisasjonslivet fungerer godt. Tabell 4.1 viser at kommunene synes at samarbeidet med frivillige hjelpeorganisasjoner fungerer spesielt godt. Åtte av ti respondenter opplevde dette samarbeidet som nokså eller svært godt. Det er også verdt å merke seg at syv av ti opplevde at samarbeidet med næringslivet var godt.

Opplevelsen av samarbeidet med religiøse organisasjoner var mer sammensatt, og nær fem av ti svarte nøytralt, det vil si «Verken eller», eller «Vet ikke».

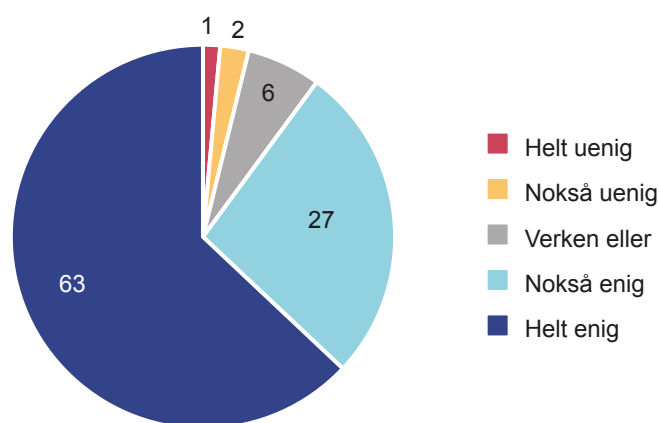
Respondentene oppga også at de var fornøyde med samarbeidet med andre tjenester i kommunene. I det kvalitative materialet som gjengis senere i rapporten, gir vi eksempler på at bosettingen av ukrainske flyktninger førte til en mobilisering i kommunene og til økt internt samarbeid. I arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid ble dette framstilt som en spesiell dugnadssituasjon der arbeidet med flyktninger fikk vesentlig større oppmerksomhet enn de ansatte var vant til.

Nasjonale myndigheter og økonomiske rammer

Fra tidligere undersøkelser vet vi at kommunene i det store og hele er tilfreds med samarbeidet og støtten fra nasjonale myndigheter (IMDi, 2022). Dette gjelder samarbeidet med IMDi, men også med andre sektormyndigheter. Dette inntrykket bekreftes i vår undersøkelse.

Vi vil likevel trekke fram to funn fra spørreundersøkelsen som gjelder dette punktet, og som også bekreftes i det kvalitative materialet. Begge funnene handler om økonomiske betingelser for å drive med langsiktig faglig utvikling av tjenestene. I intervjuene fortalte de kommuneansatte at de var frustrert over at bosettings- og integreringstilbudet stadig må skaleres ned og opp i tråd med antall bosatte flyktninger. Dette gjør at det er svært krevende for kommunene å bygge opp og holde på kompetanse over tid. I arbeidsmøtet ga kommunene en tydelig tilbakemelding om denne nøkkelutfordringen. Skal kommunene kunne levere gode tjenester, det vil si utføre et godt bosettings- og integreringsarbeid, må de settes i stand til å utvikle og holde på kompetanse over tid. Figur 4.2 viser den brede oppslutningen om at et visst volum av flyktninger er nødvendig for å opprettholde tjenestetilbudet.

Figur 4.2. Andel som mener at opprettholdelsen av tjenestetilbudet er avhengig av etterspørselen



Spørsmålsformulering: «Vurder disse påstandene om økonomi uavhengig av invasjonen i Ukraina: For å opprettholde tjenestetilbudet til flyktninger, trenger min kommune å bosette et visst antall flyktninger hvert år.» N =208.

Variasjonen i bosettingsbehovet preger alle deler av flyktningarbeidet. På den ene siden kan man derfor hevde at det er lite man kan gjøre for sikre stabiliteten i bosettingsbehovet og dermed også i nivået på kompetansen og tjenestetilbudet. På den andre siden kan man argumentere for at deler av ankomstene kan påvirkes av politiske vedtak, for eksempel ved at antall overføringsflyktninger økes i perioder med få asylkomster. Ankomstoppen i 2015–2016 med påfølgende fall i antall asylsøkere – og ikke minst de rekordhøye ankomstene fra Ukraina – viser imidlertid at dette er et felt der det alltid vil være betydelig usikkerhet knyttet til behovet for tjenester.

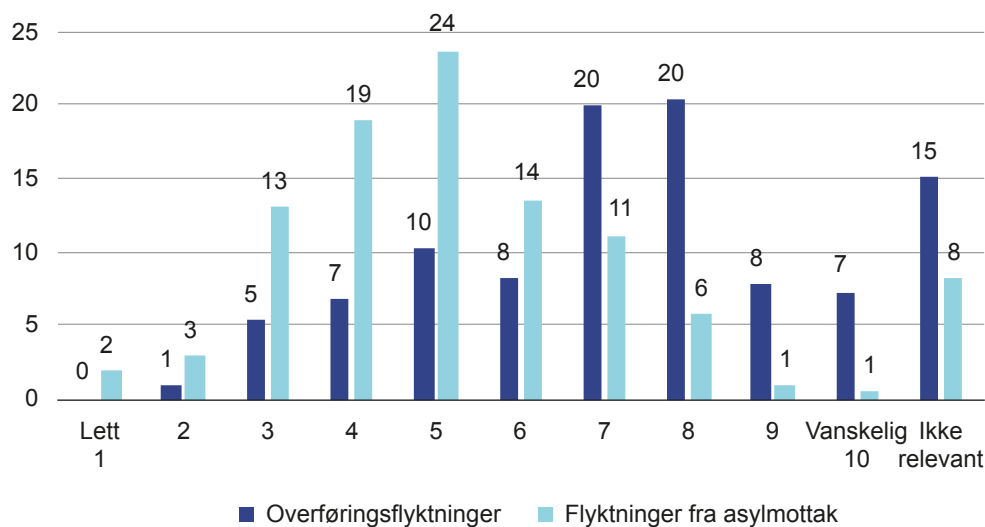
Til tross for at man må forvente variasjoner i behovet for bosetting, er det viktig å merke seg den tydelige tilbakemeldingen fra kommunene om at de ønsker mer stabilitet. Behovet kan være ekstra stort i perioder med en høy andel overføringsflyktninger. Disse ankomstene fører, som vi skal se, ofte med seg nye og mer krevende arbeidsformer. Betydningen av å bygge og opprettholde kompetanse og beredskap over tid kan derfor bli større.

Det er påfallende at de kommuneansatte – samtidig som de ønsker mer stabilitet i rammebetingelsene for arbeidet – i det store og hele er tilfreds med nivået på de økonomiske tilskuddene fra sentrale myndigheter på flyktningfeltet. Kun 3 prosent er helt uenig i at kommunen kan være tilfreds, mens snaut 22 prosent er nokså fornøyd (vises ikke i figur). Det vil ofte være slik at offentlig ansatte som får spørsmål om de kunne tenke seg mer penger fra staten, svarer ja. At over 75 prosent av respondentene ikke uttrykker misnøye med nivået på overføringene, kan derfor tolkes som om det er en omforent forståelse – på tvers av forvaltningsnivåene – om hva som utgjør rimelige økonomiske rammer.

Asylsøkere og overføringsflyktninger

For å sammenligne kommunenes vurdering av integreringen av henholdsvis overføringsflyktninger og flyktninger som har vært på asylmottak, spurte vi om hvor lett eller vanskelig det er å integrere hver av de to gruppene. Figur 4.3 viser svarfordelingen for hver av de to gruppene på en skala der 1 er lett og 10 er vanskelig. Som vi ser av figur 4.3, er det en tydelig tendens til at mange mener det er lettere å integrere flyktninger fra asylmottak enn overføringsflyktninger. Det er imidlertid verdt å merke seg at det også er en betydelig andel som svarer at spørsmålet ikke er relevant. Flest kommuner svarer dette når det gjelder overføringsflyktninger, noe som kan henge sammen med at færre kommuner har omfattende erfaringer med denne gruppen.

Figur 4.3. Kommunenes vurdering av hvor lett eller vanskelig det er å integrere henholdsvis overføringsflyktninger og flyktninger fra asylmottak, prosent



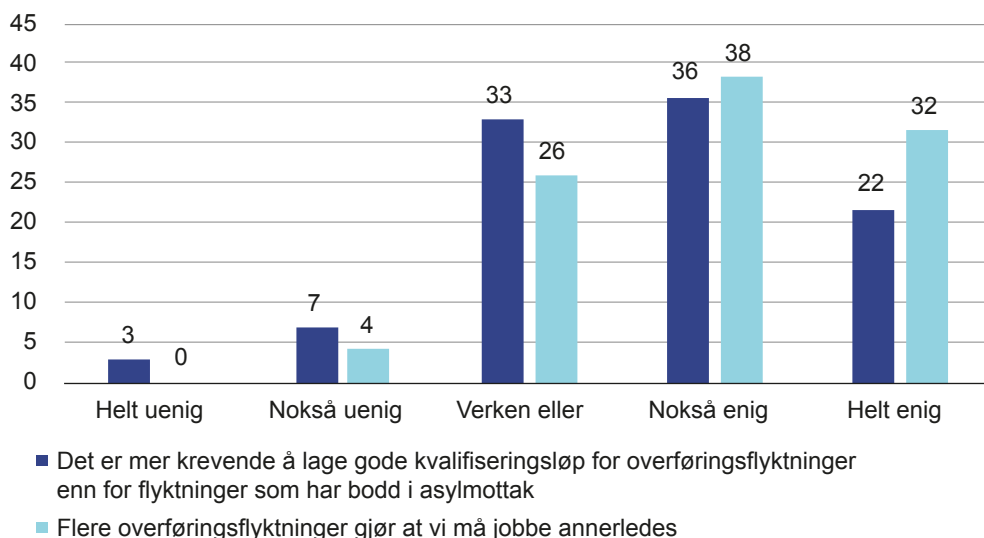
Spørsmålsformulering: «På en skala fra 1 til 10, hvor lett eller vanskelig er det å integrere flyktninger som er henholdsvis overføringsflyktninger og flyktninger fra asylmottak?»

Figur 4.3 viser at de kommuneansatte mener at det er vanskeligere å integrere overføringsflyktninger enn tidligere asylsøkere. Når det gjelder asylsøkere, er svarene jevnt fordelt fra lett til vanskelig.

I sideanalyser (bivariate regresjonsanalyser) finner vi at det er en signifikant positiv sammenheng mellom folketall og vurderingen av at det er vanskeligere å integrere overføringsflyktninger. Jo flere mennesker det er i en kommune, desto vanskeligere er det ifølge de kommuneansatte å integrere overføringsflyktninger. Det er ingen signifikant sammenheng mellom sentralitetsindeksen og skalaen som måler hvor lett eller vanskelig det er å integrere overføringsflyktninger. Det samme gjelder mellom henholdsvis folketallet (logtransformert) og sentralitetsindeksen og den tilsvarende skalaen for flyktninger som har bodd i asylmottak. Her er det altså ikke noen forskjell mellom kommunene når vi ser på sentralitet og kommunestørrelse.

Neste steg går ut på finne ut hvilke implikasjoner forskjellen mellom overføringsflyktninger og asylsøkere som gruppe har for arbeidet i kommunene. Figur 4.4 viser kommunenes svar på påstanden om det er mer krevende å lage gode kvalifiseringsløp for overføringsflyktninger enn for flyktninger som har bodd på asylmottak. Vi har satt sammen disse svarene med svarene på påstanden om at det kommer flere overføringsflyktninger, gjør at de må jobbe annerledes enn tidligere. Som det går fram av figur 4.4, er det et klart flertall som mener at det er mer krevende å lage kvalifiseringsløp for overføringsflyktninger, og et enda klarere flertall som mener at endringen i mottaksmønstre gjør at man må jobbe annerledes.

Figur 4.4. Andel som mener at bosettingen av overføringsflyktninger har konsekvenser for integreringsarbeidet, prosent



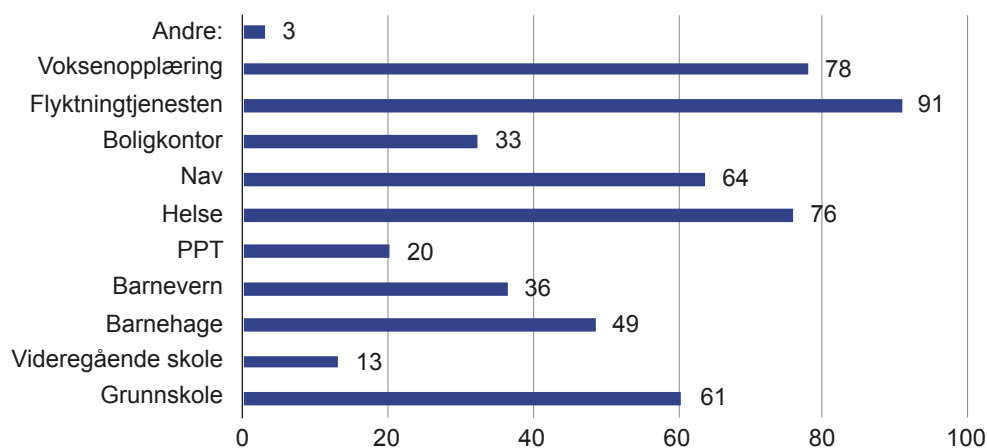
Spørsmålsformulering: «Ta stilling til følgende påstander om flyktninger med ulik bakgrunn.» (Påstandene står oppført i figuren ovenfor).

I de kvalitative delene av denne studien kommer det fram at det å jobbe annerledes i mange tilfeller betydde å hjelpe overføringsflyktningene til å fungere i et norsk hverdagsliv før fokuset ble dreid over mot arbeid og utdanning.

På spørsmål om endringene i mottaksmønstre er mer ressurskrevende, svarer åtte av ti respondenter i spørreundersøkelsen at økningen i andelen overføringsflyktninger har ført til et økt press eller økt ressursbruk på enkelte tjenesteområder.

Hvor merker så kommunene dette økte presset når andelen overføringsflyktninger øker? Figur 4.5 viser at arbeidsmengden øker spesielt innenfor voksenopplæringen, flyktningtjenesten, helsetjenestene, Nav og grunnskolen.

Figur 4.5 Tjenesteområder der kommunene merker økt press som følge av økningen i andelen overføringsflyktninger, prosent



Spørsmålsformulering: «Hvilke tjenesteområder har overgangen til flere overføringsflyktninger ført til mer press/ressursbruk på? Kyss av for alle det gjelder.»

Det er store forskjeller innenfor de brede flyktningkategoriene vi bruker i denne studien (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og ukrainske flyktninger). Vi spurte kommunene hvilke kjennetegn som kan gjøre det krevende å få til gode integreringsløp. Litt over halvparten (55 prosent) svarte at det var grupper som de ikke kunne gi et godt integreringstilbud til.

På spørsmål om hva som kjennetegner disse gruppene, er det særlig én gruppe som skiller seg ut, nemlig eldre over 55 år. Av kommunene som svarer at de ikke har et godt integreringstilbud til alle grupper, peker syv av ti på at de ikke har et godt tilbud til denne aldersgruppen. Her må vi i tillegg ta høyde for at det ikke er alle kommuner som har erfaring med å bosette flyktninger som er eldre enn 55 år. Det kan føre til at denne utfordringen i realiteten er større enn det som kommer fram i tallmaterialet vårt. Utfordringen med den eldste aldersgruppen stemmer godt overens med funn fra andre datakilder i dette prosjektet.

Nær halvparten av respondentene (46 prosent) trekker fram at de mangler gode integreringstilbud til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Denne tematikken kan forventes å bli enda mer aktuell i forbindelse med den store tilstrømmingen av ukrainske flyktninger. Vi har tidligere nevnt at respondentene i det store og hele er tilfreds med de økonomiske støtteordningene. De er for øvrig minst tilfreds med den økonomiske støtten kommunene får når de bosetter flyktninger med nedsatt funksjonsevne. Én av tre respondenter mener at denne støtteordningen ikke er tilstrekkelig til at de kan gjøre en god jobb, og mange mener at ordningen er byråkratisk. Det kan dermed synes som om kommunene, slik de ser det, mangler både støtte og evne til å jobbe med denne potensielt sårbare gruppen.

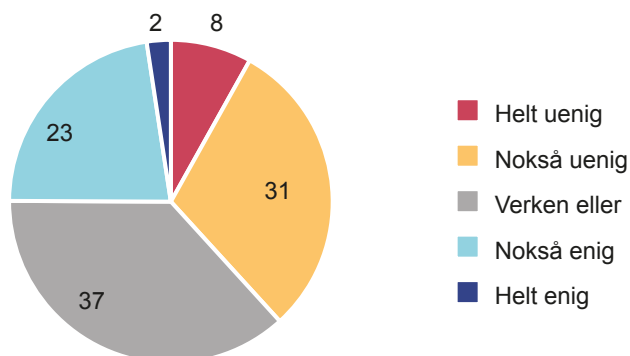
Mål på vellykket integrering

Mange kommuner opplever at økningen i andelen overføringsflyktninger gjør integreringsarbeidet mer krevende og tvinger fram nye arbeidsformer. Mange overføringsflyktninger kan ha en lang vei fram til full deltakelse i utdanning og arbeid. Vi har derfor stilt spørsmål om hvor realistisk de ansatte i kommunene synes det er å ha nettopp dette som målsetting for kommunens integreringsinnsats. Bare 2,4 prosent var helt enige i at det var realistisk at overføringsflyktninger skulle komme i utdanning og jobb etter endt introduksjonsprogram. Ytterligere to av ti var nokså enige, som vist i figur 4.6.

Dette funnet stemmer godt overens med funnene fra registerundersøkelsen i kapittel 3. Den viser at kjennetegn ved den enkelte flyktningen har stor betydning for om vedkommende kommer i utdanning og arbeid. Som vi ser i dette kapitlet, mener et mindretall av de ansatte i kommunene at det er realistisk at overføringsflyktninger kommer i ordinær aktivitet etter introduksjonsprogrammet.

Disse funnene spiller inn i diskusjonen om hva som skal være målsettingen for kommunes integreringsinnsats. I de kommende kapitlene beskriver vi hvordan casekommunene selv ser på alternative målsettinger for flyktingene som har svakest forutsetninger for å lykkes med å komme i jobb og utdanning.

Figur 4.6. Andel som mener det er realistisk at overføringsflyktinger skal komme i utdanning eller jobb etter endt introduksjonsprogram



Spørsmålsformulering: «Ta stilling til følgende påstand om flyktinger med ulik bakgrunn: Det er stort sett realistisk at overføringsflyktinger skal komme i utdanning og jobb etter endt introduksjonsprogram.»

Selv om mange mener at det ikke er realistisk at overføringsflyktinger skal komme i utdanning eller jobb etter endt introduksjonsprogram, er det betydelig oppslutning om dette som et mål på integrering. Færre enn én av tre mener at målet er nokså eller svært dårlig egnet. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at mange mener at målet ikke er optimalt, men at det er krevende å operasjonalisere andre og bedre mål. Drøyt halvparten mener at dagens mål er svært godt eller nokså godt egnet.

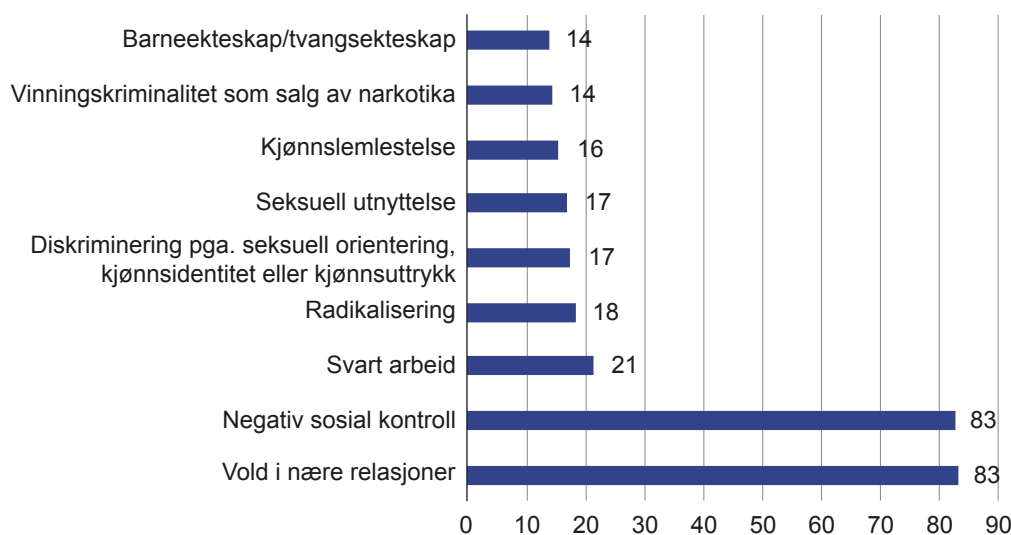
De som svarte at dagens mål på vellykket integrering er nokså eller svært dårlig, ble bedt om å skrive alternative mål på vellykket integrering i et åpent felt. Her trekker flere fram to temaer som også er sentrale i andre deler av materialet vårt. Den ene alternative målet mange trekker fram, er oppfølging av barn og det å mestre foreldrerollen i det norske samfunnet. Betydningen av foreldrerollen omtales også i dybdestudiene i kommunene. Der trakk informantene fram foreldreveiledningen som et særlig viktig og vellykket tiltak.

Det andre alternative målet respondentene i spørreundersøkelsen nevner, er involvering i lokalsamfunnet, og da særlig gjennom frivillige organisasjoner og organisasjonenes tilbud til barn og unge. Selv om alle informantene i alle deler av materialet viser til hvor viktig begge disse aspektene er for god integrering, har det ikke kommet fram noen tydelige forslag på hvordan de kan operasjonaliseres slik at de blir målbare.

Flyktninger i en sårbar situasjon

I april 2022 skrev politiet, IMDi, Utlendingsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet et brev til alle norske kommuner om situasjonen til flyktninger fra Ukraina, der de ba aktørene være oppmerksomme på mulig menneskehandel og utnytting av sårbare grupper. Vår spørreundersøkelse fra høsten 2022 inneholdt et batteri med spørsmål som handlet om hvorvidt kommunene hadde erfart ulike situasjoner som kunne være knyttet til menneskehandel, og disse spørsmålene gikk til alle kommuner som har bosatt flyktninger de siste fem årene. Figur 4.7 viser hvor stor andel av kommunene som oppga at de hadde opplevd de ulike problemstillingene.

Figur 4.7. Andel som hadde håndtert ulike saker knyttet til sårbare grupper blant flyktingene



Spørsmålsformulering: «Har din kommune håndtert saker knyttet til at flyktninger har blitt utsatt for (flere svar mulig).»

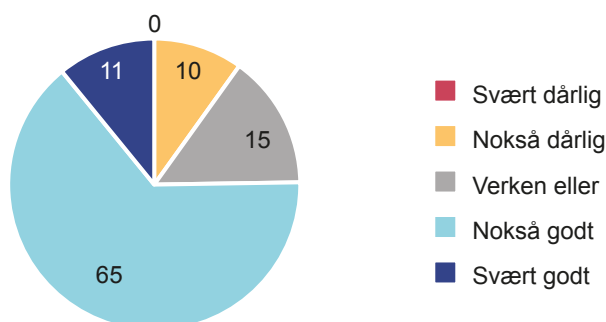
Figur 4.7 viser at det er to erfaringer som skiller seg ut: Rundt 83 prosent har markert at de har håndtert saker der flyktninger har vært utsatt for negativ sosial kontroll og/eller vold i nære relasjoner. Det er tett sammenheng mellom de to fenomenene i den forstand at de som oppgir at kommunen har erfaring med det ene, også ofte sier at de har erfaring med det andre (vises ikke i figur). Langt færre kommuner har erfaring med de andre uheldige praksisene. De alternative som kan være knyttet til menneskehandel, som svart arbeid, vinningskriminalitet og seksuell utnyttelse, oppgis av rundt 14–21 prosent av kommunene. Vi kan imidlertid ikke bruke disse resultatene til å konkludere om omfanget av disse utnyttingsformene eller i hvilken grad kommunene fanger dem opp. Figur 4.7 tyder uansett på at disse fenomenene er kjent for en del av kommunene.

Kommunene fikk et oppfølgingsspørsmål om hvor ofte de håndterer denne typen saker (vises ikke i figur). Kun 3 prosent oppgir at de håndterer slike saker

månedlig, halvparten at de gjør det en gang iblant, mens resten svarer at de gjør det veldig sjelden. Det betyr at tallene i figur 4.7 sier lite om hvor utbredt denne problematikken er blant flyktninger, men de kan indikere at det er viktig for kommunene å ha beredskap dersom den oppstår i deres kommune.

Av den grunn fikk kommunene følgende spørsmål: «Er din kommune forberedt på å håndtere oppfølging av flyktninger i en sårbar situasjon?» Svaret på dette spørsmålet viser om kommunene er i stand til å agere på en god måte i mulige menneskehandelsaker. Svarfordelingen vises i figur 4.8.

Figur 4.8. Kommunenes vurdering av om de er forberedt på å håndtere flyktninger i en sårbar situasjon, prosent



Spørsmålsformulering: «Er din kommune forberedt på å håndtere oppfølging av flyktninger i en sårbar situasjon?»

To av tre (65 prosent) svarte at de er nokså godt forberedt, mens 15 prosent svarte at de verken er godt eller dårlig forberedt. Det er omtrent like mange som mener at kommunen deres er svært godt forberedt, som det er som mener at kommunen er nokså dårlig eller svært dårlig forberedt. Dette kan tyde på at det er rom for forbedring i norske kommuner, men at mange opplever at de er rimelig godt rustet.

Ukraina

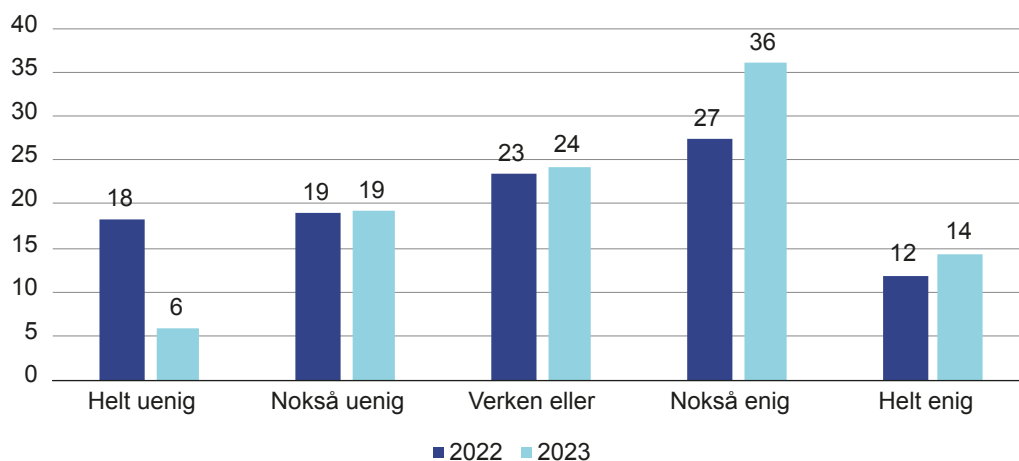
Den delen av undersøkelsen som handlet om Ukraina, ble gjennomført i to runder: november 2022 og juni 2023. Ved første utsendelse hadde norske kommuner bosatt rundt 17 000 ukrainske flyktninger. Et drøyt halvår senere hadde dette tallet økt til 40 000. Allerede ved første utsendelse hadde man bosatt et historisk høyt antall flyktninger på åtte måneder. Ved andre utsendelse var over dobbelt så mange bosatt, og utsiktene var at dette ville fortsette framover i tid. Det er viktig å minne om at spørreundersøkelsene ble besvart av ansatte som jobber med bosetting og integrering i det daglige. Jo mer krevende situasjonen med bosetting blir, desto mer sentralt blir temaet for hele kommunen. Dermed er det et poeng at vi har fått perspektivene til dem som jobber med dette til daglig, og ikke til for eksempel kommunedirektøren som har et mer overordnet perspektiv. Det betyr også at dette ikke er de formelle standpunktene til

kommunene, men snarere vurderingene til dem som sitter tett på avgjørelsene som tas fra dag til dag.

Nedenfor viser vi tidsserier som har med svarene fra de to spørsmålsrundene. Det vil si at vi sammenligner tendensen i svarene fra 261 kommuner i november 2022 med tendensen i svarene fra 203 kommuner i juni 2023. Seks av ti kommuner (det vil si 156 kommuner) av dem som svarte på den første runden, var også med i den andre. Dermed er det også mulig å følge de samme 156 kommunenes svar på begge tidspunkter (paneldata). Vi kommenterer derfor tendensene i paneldataene i teksten for å nyansere ytterligere. Det er kun små forskjeller i svarfordelingene mellom tidsserien og panelet.

Med tanke på det høye trykket kommunene var utsatt for, er det kanskje overraskende at de kommuneansatte på begge tidspunkter svarer at kommunen har kapasitet til å bosette flere flyktninger enn den hadde gjort til da (se figur 4.9).²⁸ Særlig påfallende er det at det var flere som mente at de hadde kapasitet til å bosette flere i juni 2023 enn et halvt år før. Dette funnet står i kontrast til tilbakemeldingene vi fikk i de kvalitative intervjuene med informanter både fra kommunene og fra de nasjonale myndighetene. Det er også viktig å merke seg at dette er vurderingene til enkeltansatte, og at de ikke nødvendigvis er i overenstemmelse med kommunens formelle vedtak.

Figur 4.9. Andel som indikerer at kommunen har kapasitet til å bosette flere ukrainere, i 2022 og 2023



Spørsmålsformulering: «Min kommune har kapasitet til å bosette flere flyktninger fra Ukraina enn dem som har blitt bosatt til nå.»

Dette funnet inviterer til noen refleksjoner. Det kan være et uttrykk for at norske kommuner er robuste organisasjoner som har evnen til å skalere og tilpasse driften i møte med nye utfordringer. På samme vis som kommunene utgjorde et førstelinjeforsvar i møtet med covid-19-pandemien, har de spilt en nøkkelrolle som mottakere av flyktingene fra Ukraina. Norske kommuner har autonomi og

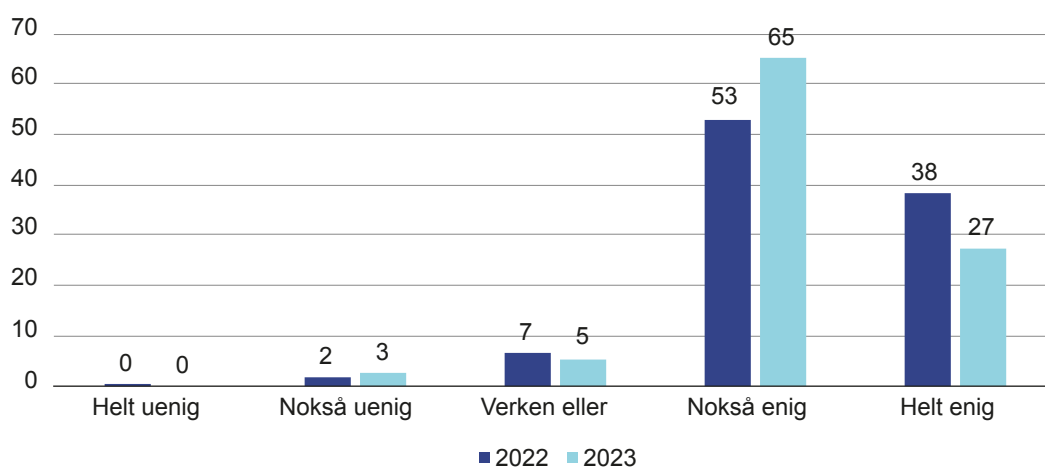
²⁸ Merk at det ikke er slik at de kommunene som har bosatt flest ukrainere i perioden mellom de to spørreundersøkelsene, svarer annerledes på dette spørsmålet i 2023 enn dem som bosetter færre.

handlingsevne og klarer dermed å rigge virksomheten til å møte nye utfordringer. Vi mener at en delforklaring på den positive endringen mellom november 2022 og juni 2023 nettopp er kommunenes omstillingsevne. Parallelt med mottaket av ukrainske flyktninger har kommunene blitt tilført ressurser fra nasjonale myndigheter, både i form av økonomiske bevilgninger og i form av et nasjonalt apparat som deler kompetanse og informasjon. Funnet kan med andre ord sees som et uttrykk for motstandsdyktighet og fleksibilitet i norsk forvaltning.

Funnet gjelder også dersom vi bare ser på de 156 kommunene som svarte på begge undersøkelsene. Blant disse var det imidlertid noen flere kommuner som i 2023 svarte «Verken eller» (27 prosent), og noen færre som svarte «Nokså enig» (33 prosent). Fordelingene i de øvrige svarkategoriene er ellers ganske like som tidsserien.

Kommunene er grunnleggende positive til arbeidet de selv gjør med å bosette flyktninger. Denne tendensen er den samme uavhengig av om vi ser på tidsserien eller panelet.²⁹ Som vi ser i figur 4.10, mener et klart flertall av kommunene at de håndterer bosettingen av ukrainske flyktninger på en god måte.

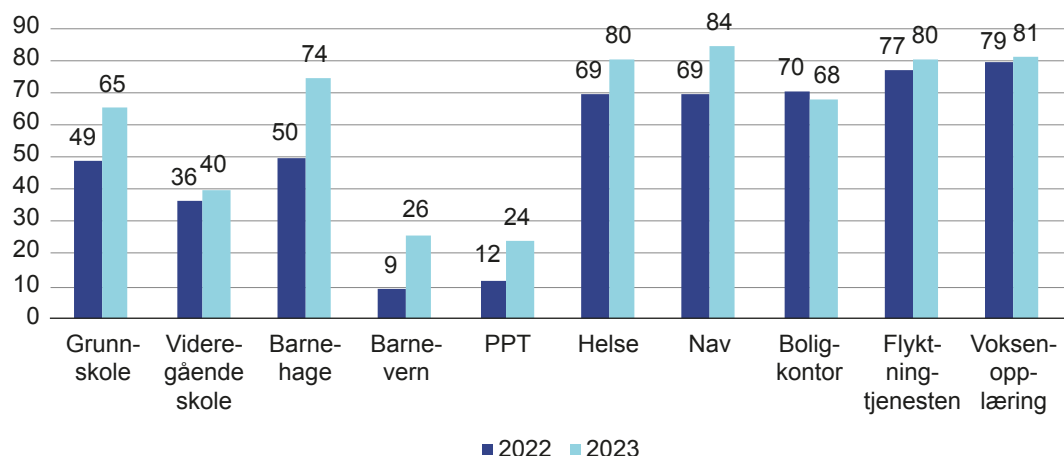
Figur 4.10. Andel som mener at de bosetter ukrainere på en god måte, i 2022 og 2023



Spørsmålsformulering: «Min kommune håndterer bosetting av ukrainske flyktninger på en god måte.»

De gode vurderingene av kommunenes arbeid med å bosette ukrainske flyktninger finner sted til tross for et økende press på en rekke tjenesteområder. Vi spurte respondentene om i hvilken grad bosettingen av flyktninger fra Ukraina skaper utfordringer for de ti tjenesteområdene som vi anser som mest aktuelle (se figur 4.11).

²⁹ Det er ikke slik at de kommunene som har bosatt mange ukrainske flyktninger i perioden mellom de to undersøkelsene (kontrollert for (ln)folketall), svarer annerledes på dette spørsmålet i 2023 enn dem som har bosatt færre.

Figur 4.11. Andel som i noen eller stor grad mener at bosettingen av ukrainske flyktninger skaper utfordringer for bestemte tjenesteområder, i 2022 og 2023

Spørsmålsformulering: «I hvilken grad skaper bosettingen av flyktninger fra Ukraina utfordringer for følgende tjenester?»

Figur 4.11 viser at de ansatte i kommunene tidlig opplevde utfordringer knyttet til voksenopplæringen, flyktingtjenesten og Nav. Ved undersøkelsen i 2023 ser vi at kommunenes tjenestetilbud i større grad utfordres i hele sin bredde. Figur 4.11 viser hvordan presset økte gjennom de åtte månedene som gikk mellom undersøkelsene. Dette stemmer også med andre datakilder, for eksempel ekspertintervjuene med de nasjonale myndighetene. Fra disse intervjuene vet vi at presset på tjenestene også fortsatte å øke etter den siste spørreundersøkelsen. Utover høsten 2023 ble dette også et tema i norsk offentlighet. I desember 2023 gjorde regjeringen de første innstramningene i tilbudet til ukrainske flyktninger. Da viste man til det store presset på kommunene og det høye antallet ankomster til Norge sammenlignet med nabolandene.³⁰

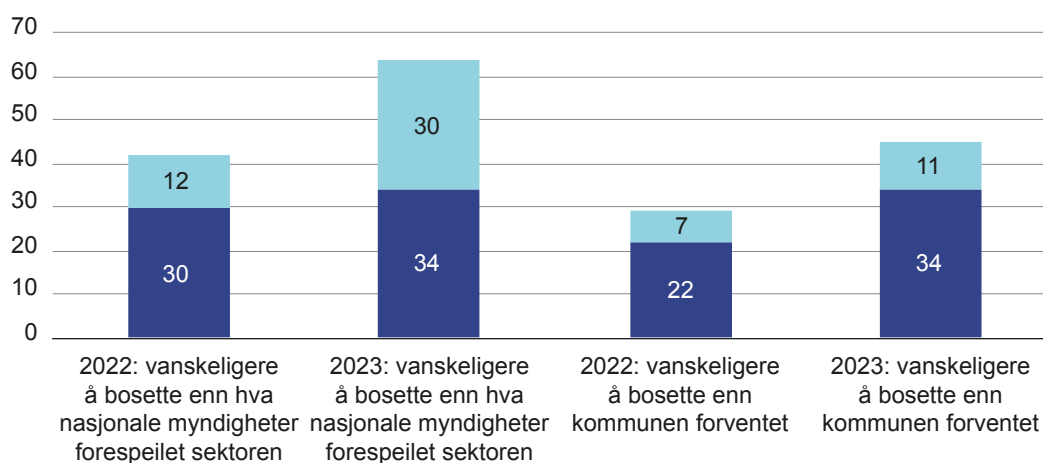
På ett punkt avviker resultatene i figur 4.11 fra det vi har sett i andre deler av undersøkelsen. Mens informantene fra casekommunene og de nasjonale sektormyndighetene pekte på bosetting som en hovedutfordring, oppga kun syv av ti respondenter at mottaket av ukrainske flyktninger var en utfordring for boligkontoret. En mulig forklaring kan være at utfordringene på dette området har vært lagt i selve boligmarkedet mer enn på den enkelte medarbeider. Samtidig er bildet ganske stabilt når vi ser på panelet i stedet for tidsserien. I panelet økte andelen som mente at presset på boligkontoret var en utfordring, med 1 prosentpoeng fra 66 til 67.

Da Russland invaderte Ukraina i februar 2022, ble det raskt klart at Norge måtte forberede seg på å bosette mange flyktninger. Nasjonale myndigheter er koordinerings-, informasjons- og kompetansehubs i dette arbeidet, mens selve bosettingsarbeidet finner sted i kommunene. I begynnelsen ga nasjonale myndigheter uttrykk for at de forventet at bosettingen av denne flyktinggruppen ville være

³⁰ <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/BWQqnQ/slik-blir-regjeringens-innstramning-for-ukrainske-flyktninger>

enkel. Vi spurte respondentene om forventningene til bosettingen av denne gruppen stod i stil med realitetene. I figur 4.12 ser vi andelen som var nokså eller helt enig i påstanden om at det var vanskeligere å bosette ukrainske flyktninger enn nasjonale myndigheter hadde forespeilet sektoren, og påstanden om at det var vanskeligere å bosette denne gruppen enn kommunen selv forventet. Figur 4.12 viser at fire av ti mente at det var vanskeligere å bosette enn nasjonale myndigheter hadde forespeilet, da vi stilte dette spørsmålet i 2022, og seks av ti da vi stilte spørsmålet i 2023. Samtidig ser vi at mange også svarer at bosettingen var vanskeligere enn kommunen selv forventet, men at nivåene her er lavere. Tallene i figur 4.12 er omtrent helt like dersom vi ser på panelet i stedet for tidsserien.

Figur 4.12. Andel som er helt og nokså enig i påstander om bosettingen av ukrainske flyktninger, i 2022 og 2023



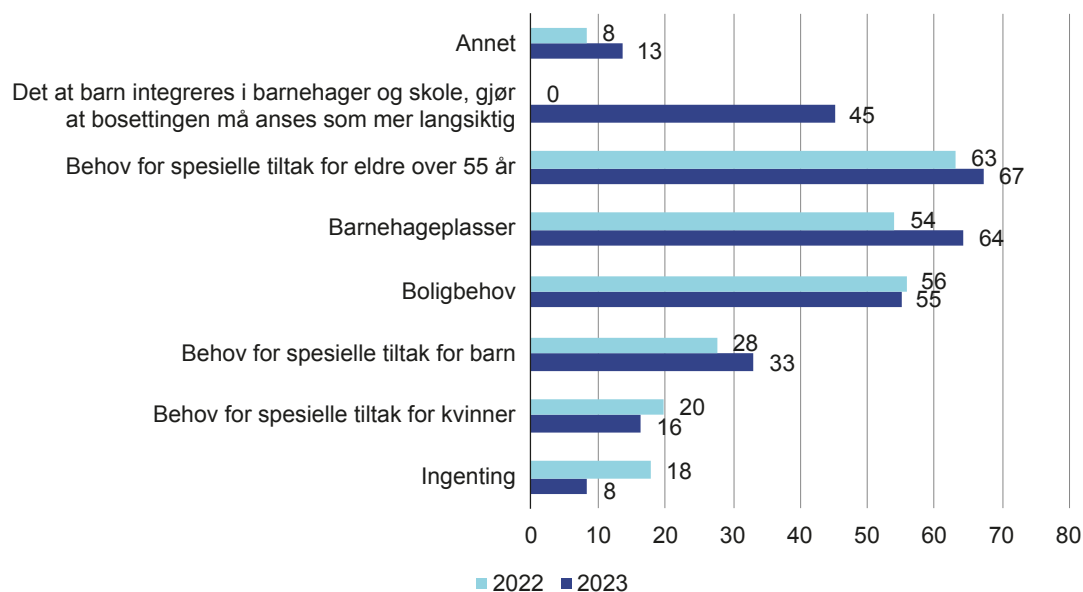
Spørsmålsformulering: «Ukrainske flyktninger er vanskeligere å bosette enn hva nasjonale myndigheter forespeilet sektoren / ukrainske flyktninger er vanskeligere å bosette enn hva kommunen forventet.»

Disse svarene reflekterer en anerkjennelse som vi også finner igjen i ekspertintervjuene med nasjonale myndigheter og i det digitale arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. Kommunene stod overfor uventede utfordringer i bosettingen av de ukrainske flyktningene. Fra nasjonalt hold reflekteres dette i den nær kontinuerlige tilpasningen av midlertidige regelverket for ukrainske flyktninger. Dette viser hvor viktig det er at nasjonale myndigheter sender ut realistiske forventninger om integrering fra første stund. Urealistiske forventninger i kommunene kan gjøre at de ikke rigger seg godt nok for å håndtere situasjonen, og det kan potensielt gå ut over arbeidet som gjøres. I vår undersøkelse kan vi se tegn på at kommunene måtte justere forventningene underveis. For eksempel svarer 75 prosent at behovet for kvalifisering av ukrainske flyktninger var større enn de trodde da de la planer for å bosette dem.

Flyktningene fra Ukraina skiller seg fra andre flyktninggrupper ved at det er få menn i arbeidsfør alder og dermed en overvekt av barn, kvinner og eldre. Dette gjør at kommunene må jobbe på spesielle måter, og i figur 4.13 viser vi

hvilke områder dette gjelder. Et særlig aktuelt område er tiltak for eldre over 55 år. Denne gruppen har ikke rett på introduksjonsprogram, og kommunene rapporterer også i andre sammenhenger at det er krevende å utvikle et hensiktsmessig tilbud til denne gruppen. Videre gjør det store antallet barn totalt sett at boliger for barn og barnehageplasser er et viktig tema.

Figur 4.13. Andel som mener at sammensetningen av flyktninger som bosettes fra Ukraina (flestep kvinner, barn og eldre), har konsekvenser for ulike deler av integreringsarbeidet, i 2022 og 2023



Spørsmålsformulering: «Det er i all hovedsak kvinner, barn og eldre som kommer fra Ukraina. Hva har dette å si for integreringsarbeidet? Kryss av for de aktuelle.»

I undersøkelsen fra juni 2023 kom det fram at nær halvparten av respondentene mener at det at krigen i Ukraina ser ut til å bli langvarig, og at mange barn skal integreres i barnehager, skoler og lokalmiljøer, gjør at man må ha et mer langsiktig perspektiv med tanke på at familiene kan ønske å bli boende i Norge.

Ved en snarlig slutt på krigen i Ukraina er det mulig at mange familier vil returnere til hjemlandet. Men etter hvert som tiden går, vil stadig flere ha blitt integrert – ved å delta i arbeidsmarkedet, ved å gå i barnehager og på skoler og ved å delta i lokalsamfunnet på ulike måter. Hvis krigen trekker ut, vil mange ønske å bli i Norge. De vil da gjenforenes med mennene i familien. De kvalitative intervjuene med flyktninger i andre deler av studien viste at de ukrainske flyktingene i Norge var bekymret for at mennene ville komme med fysiske og psykiske plager. Vi spurte de kommuneansatte om de hadde diskutert eller utarbeidet planer for hvordan kommunen skulle håndtere en situasjon der krigsveteraner kom til Norge på familiegjenforening. Da vi spurte om dette i juni 2023 (spørsmålet ble bare stilt i andre runde av spørreundersøkelsen), svarte syv av ti at kommunen ikke hadde hatt kapasitet eller mulighet til å forberede seg på et slikt scenario.

Sivilsamfunn: mobilisering og samarbeid om Ukraina

Bosettingen av flyktninger fra Ukraina utgjør en ekstraordinær situasjon for norske myndigheter. Det har vært en bred mobilisering på tvers av forvaltningsnivåer og sektorskiller. Tabell 4.2 viser omfanget av samarbeid med næringsliv og frivillige organisasjoner i november 2022 og i juni 2023.

I tabellen ser vi at et klart flertall av kommunene har et samarbeid med slike eksterne aktører.

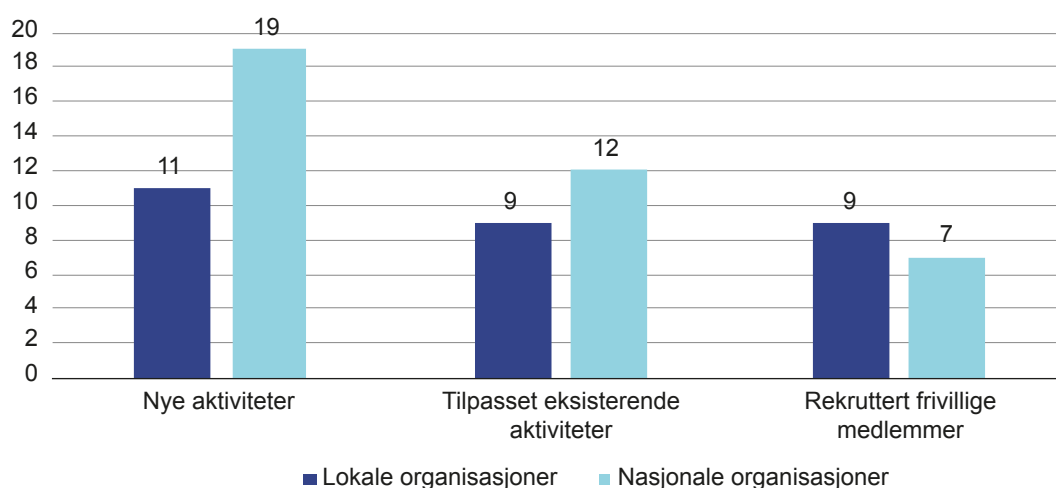
Tabell 4.2. Andel som oppgir at de samarbeider med næringsliv og frivillige organisasjoner om flyktninger fra Ukraina, i 2022 og 2023

	Næringsliv 2022	Næringsliv 2023	Frivillige organisasjoner 2022	Frivillige organisasjoner 2023
Helt uenig	7	4	6	4
Nokså uenig	12	11	6	11
Verken eller	23	12	15	12
Nokså enig	39	43	37	40
Helt enig	19	30	36	33
N	253	202	252	203

Spørsmålsformulering: «Ta stilling til følgende påstander om bosetting, kvalifisering og formidling til arbeid av ukrainske flyktninger: Min kommune har samarbeidet med næringslivet / frivillige organisasjoner for å håndtere kvalifisering og formidling til arbeid av flyktninger fra Ukraina.»

Resultatene på de to tidspunktene i tabell 4.2 vil være preget av at det er forskjell i hvem som har svart på undersøkelsen. Når vi ser på utviklingen i besvarelsene blant de kommunene som har svart i begge runder, viser panelanalysen en tydelig økning i samarbeid fra 2022 til 2023 for begge kategorier (tabell/figur ikke vist). Mens 14 prosent er helt enige i at de samarbeidet med næringslivet i 2022, har prosentandelen steget til 33 prosent i 2023. Tilsvarende prosentandeler for frivillige organisasjoner er 32 prosent i 2022 og 35 prosent i 2023.

I en omfattende undersøkelse (Sivilsamfunnsundersøkelsen 2023) av frivillige organisasjoners engasjement i flyktningmottaket kom det fram at det var satt i gang mange nye aktiviteter. Med Sivilsamfunnsundersøkelsen 2023 mener vi de lokale og nasjonale organisasjonsundersøkelsene som ble gjennomført ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor våren 2023. For mer info om data og metode viser vi til rapportene ved senteret. Noen av funnene fra denne undersøkelsen vises i figur 4.14 nedenfor.

Figur 4.14. Sivilsamfunnets mobilisering i forbindelse med Ukraina-situasjonen, prosent

Spørsmålsformulering: «Har foreningen som følge av situasjonen i Ukraina og/eller ankomst av ukrainske flyktninger a) satt i gang nye aktiviteter som dere ikke har hatt tidligere, b) tilpasset eksisterende aktiviteter og c) har dere rekruttert medlemmer og/eller frivillige blant ukrainske flyktninger?» N = 5999 (lokale organisasjoner) og 558 (nasjonale organisasjoner).

Kilde: Sivilsamfunnsundersøkelsen 2023.

Figur 4.14 viser at to av ti nasjonale og én av ti lokale organisasjoner har etablert nye aktiviteter, og at de også har tilpasset aktiviteter og rekruttert nye medlemmer. Det norske organisasjons- og foreningslivet er svært omfattende, og mange driver med aktiviteter som ikke tilsier at det er naturlig med en mobilisering knyttet til Ukraina-situasjonen. Den omfattende mobiliseringen som har funnet sted til tross for dette, er dermed nok et uttrykk for at krigen i Ukraina med den påfølgende ankomsten av flyktninger til Norge er noe som har blitt håndtert med omfattende mobilisering på tvers av sektorskiller.

I det digitale arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid kom det fram eksempler på omfattende og dyptgripende samarbeid mellom sivilsamfunnet og kommunene. Én kommune finansierer for eksempel to stillinger i en frivillig organisasjon for at denne organisasjonen skal koordinere innsatsen til ikke-kommunale aktører. Kommunen opplever at den frivillige organisasjonen er langt bedre posisjonert overfor samarbeidspartnere til å gjøre denne jobben enn kommunen selv. Dette samsvarer med andre studier som viser at sivilsamfunnet kan være godt posisjonert til å samhandle med deler av lokal-samfunnet som kommunen ikke har samme tilgang til (Trøtteberg et al., 2023).

Oppsummert

I dette kapittelet har vi tegnet et overordnet bilde av hvordan tilretteleggingen for integrering av flyktninger i Norge ser ut for dem som jobber med dette i kommunene. Det er dermed vurderingene til ansatte som sitter tett på integreringsarbeidet som blir beskrevet her.

Hovedbildet disse tegner, er at de er tilfredse med rammebetingelsene fra de nasjonale myndighetene og med bosettingsarbeidet som gjøres i deres egen kommune.

Mange kommuner nevner at tilgangen på egnede boliger er en utfordring i bosettingsarbeidet. Dette er en utfordring som står høyt på agendaen til nær sagt alle kommuner, men den ser ut til å være noe mindre akutt i byene. Dette kan henge sammen med at egnede boliger er avhengige av kollektivtransport, og siden denne er bedre utbygd i byene, kan en større andel av boligene der være relevante for flyktninger.

Det er for øvrig viktig å huske på at en del av de ukrainske flyktingene hadde med seg bil da de kom til Norge. I slike tilfeller var det mange ganger mulig å ta i bruk boliger i utkanten av kommunene med lite utbygd kollektivtilbud. Mange fra Ukraina hadde også førerkort og kjøree erfaring som raskt kunne konverteres til norsk førerkort.

Kommunene har imidlertid maktet å framskaffe et historisk høyt antall boliger knyttet til bosettingen av flyktingene fra Ukraina. Dette sier noe om potensialet som finnes. Den økte tilgangen på boliger synes imidlertid å være betinget av den brede mobiliseringen som har funnet sted etter krigsutbruddet i Ukraina. Det digitale arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid viser dette til fulle, der flere har erfaringer med private utleiery som ønsker å tilby boliger til ukrainere, men ikke til andre flyktinger.

Dette understreker at kommunene er avhengige av eksterne aktører, slik som de som leier ut boliger. Kommunene har godt utbygde samarbeidsrelasjoner med både næringsliv og det lokale organisasjons- og foreningslivet. Dette synes å være en tydelig styrke i integreringsarbeidet. Bosettingen av ukrainske flyktinger har brakt ny energi inn i samarbeidsrelasjonene med det lokale nærings- og foreningslivet.

De to spørreundersøkelsene viser at det kan være meningsfullt å snakke om grupper av flyktinger: overføringsflyktinger, asylsøkere og flyktinger fra Ukraina. En sentral forskjell handler om hvor langt individene er fra å kunne fungere i utdanning eller jobb og i et vanlig hverdagsliv i Norge. Overføringsflyktinger trenger ofte mer tid og støtte for å etablere seg i Norge. Denne gruppen trenger dessuten andre typer tilbud enn asylsøkere, som ofte er mer ressurssterke. Dette funnet går igjen i ekspertintervjuene med nasjonale myndigheter og også i arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid.

I arbeidsmøtet med Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid var det også en tydelig oppfatning av at ulike regler og ulike tilskuddsordninger for ulike grupper flyktninger skaper uheldige splittelser i det lokale arbeidet. De nasjonale myndighetene hadde for eksempel etablert egne tilskuddsordninger for flyktninger fra Ukraina. Dette beskrives som statlig diskriminering som gjør det vanskeligere å skape fellesskap lokalt, og som skaper motstand i gruppene som ikke får del i de samme godene. Samtidig er enkelte lokalsamfunn mer åpne for, og solidariske med, flyktninger fra Ukraina enn med flyktninger fra andre land. Samlet oppleves dette som urettferdig blant andre grupper av flyktninger og av dem som jobber i kommunene.

Perioden da antall overføringsflyktninger økte (2014–2022), brakte opp en diskusjon om hvordan vi skal måle integrering. Mange av de kommuneansatte mener at det ikke er realistisk at alle skal komme i jobb eller utdanning etter at de er ferdige med introduksjonsprogrammet. Samtidig er det vanskelig å finne gode alternativer for mål på vellykket integrering. De ansatte foreslår at det å mestre foreldrerollen i tråd med forventningene i Norge og aktiv deltakelse i lokalsamfunnet kan være slik mål. Det kan imidlertid være krevende å finne ut hvordan disse alternativene skal operasjonaliseres slik at de blir målbare.

Under Ukraina-krisen har kommunene vist en bemerkelsesverdig evne til å takle strukturelle hindringer som mangel på boliger og oppskalering av kommunale tjenester. I skrivende stund er kommunene likevel sterkt presset, og nasjonale myndigheter har tatt grep for å senke ankomstpasset mot Norge.

5 Bosetting og integrering i fem casekommuner

I dette kapittelet presenterer vi bosettings- og integreringsarbeidet i fem kommuner. Som vi skal se, er det en rekke forskjeller mellom disse kommunene når det gjelder mottakshistorikk, geografi, antall flyktninger de har tatt imot, og utformingen av de kommunale tjenestene. Men også en rekke fellestrekk, som vi tar med videre inn i kapittel 6, kommer til syne.

De fem kommunene ble valgt fordi de alle hadde tatt imot flyktninger i de tre kategoriene (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og ukrainske flyktninger) de siste årene. Videre ønsket vi å sikre at vi fikk beskrevet noen folkerike kommuner som tok imot et stort antall flyktninger, slik som Bergen og Bærum, og noen som tok imot noe færre, slik som Grimstad, Alta og Øygarden. Presset under mottaket av flyktninger fra Ukraina var likevel betydelig i alle fem kommuner. I tillegg til dette representerer kommunene en viss geografisk spredning (sør, øst, vest og nord).

De fem kommunene representerer fem unike versjoner av hvordan bosettingen og integreringen gjennomføres i praksis i Norge i dag. Beskrivelsene av kommunene, som er basert på intervjuene med de kommunalt ansatte og andre lokale aktører, er derfor også forskjellige. Vi har imidlertid holdt fast ved noen temaer som vi dekker i alle casene, nemlig organiseringen av bosettings- og integreringsarbeidet, oppgaver som de ansatte opplever at de lykkes med, utfordringer de møter i det daglige arbeidet, og forskjeller mellom gruppene. I tillegg gir vi eksempler på flyktningenes opplevelser av bosettingen og integreringen i de ulike kommunene. Kommunen presenteres i denne rekkefølgen: Alta, Bergen, Bærum, Øygarden og Grimstad.

Alta kommune

Alta kommune har lang tradisjon for å bosette og integrere flyktninger. De siste 20 årene har kommunen bosatt flyktninger fra mottak og direkte gjennom FNs gjenbosettingsprogram. Landgruppene omfatter blant annet Ukraina, Afghanistan, Somalia, Eritrea, Kongo og Sør-Sudan. Kommunen har hatt et eget arbeid knyttet til bosetting av enslige mindreårige. Alta har i tillegg en innvandrerbefolkning med bakgrunn blant annet fra Polen, Litauen, Sverige og Russland.

Det bor 21 000 mennesker i kommunen i dag. Alta er den mest folkerike byen i Finnmark. Beliggenheten preger livet til innbyggerne på flere måter. Flyktningene og de ansatte i kommunen trakk fram at klimaet og årstidene spiller en viktig rolle i Alta.



Kilde: Store Norske Leksikon. (Snl.no).

Kommunen bosatte lenge mellom 20 og 30 flyktninger i året.³¹ Dette tallet økte i 2016 og 2017 i forbindelse med asylkrisen året før. Etter noen år med lavere bosettingstall økte disse kraftig igjen i 2022 i forbindelse med flyktning-ankomstene fra Ukraina. Dette året bosatte kommunen 200 flyktninger, det vil si ti ganger så mange som i normalårene ti år tidligere.³²

De siste årene har kommunen omorganisert og samlokalisert arbeidet med bosetting og integrering. I 2022 ble bemanningen doblet i forbindelse med ankomstene fra Ukraina. Da intervjuene ble gjennomført i januar 2023, arbeidet

31 <https://img5.custompublish.com/getfile.php/4847206.2875.buquijjalw7ja/Alta%20kommune%20-%20Plan%20for%20integrering.pdf?return=www.alta.kommune.no>

32 <https://www.alta.kommune.no/bedt-om-aa-bosette-200-flyktninger-i-aar.6514839-573640.html>

i underkant av 30 personer med bosetting og integrering i kommunen. I tillegg til disse var det en rekke ansatte som arbeidet med voksenopplæring og kvalifisering.

Organiseringen av arbeidet med bosetting og integrering

I Alta kommune er arbeidet med bosetting, integrering og kompetansebygging nå samlet i Alta integrerings- og kompetansesenter. Her er det to avdelinger, én for bosetting og integrering, inkludert introduksjonsprogrammet, og én for voksenopplæring.

De to avdelingene ble slått sammen under én administrasjon i 2019 og ble da samlokalisert i to nabobygg. Sammenslåingen kom fordi kommunen ønsket å kutte kostnader i en periode med få ankomster. Likevel opplevde de ansatte at samkjøringen av de to hovedoppgavene i integreringsarbeidet hadde styrket tjenesten. Kommunen beholdt modellen da den økte bemanningen i 2022.

Vi har slått sammen den gamle voksenopplæringen og flyktningtjenesten. Vi har de samme brukere, vi gjøre bedre vedtak, og vi tar riktigere avgjørelser på grunn av at flere kompetanser er samlet på ett sted. Vi er vegg i vegg, miljøterapeuter, veiledere til mindreårige, ja, «hele pakka», pluss introduksjonsprogrammet. (ansatt, Alta kommune)

Integrerings- og kompetansesenteret skal dekke en lang rekke oppgaver. I tillegg til bosetting, oppfølging av den enkelte og kompetanseheving skal senteret sikre samarbeid med nasjonale og kommunale instanser. Hovedmålet er å sikre flyktingenes rettigheter, helse og livsvilkår i Alta kommune. Med det brede settet av oppgaver følger også behovet for ulike typer kompetanse hos de ansatte. Oppgavene løses av ansatte i ulike roller, inkludert av miljøarbeidere, introduksjonskoordinatorer, lærere og saksbehandlere.

Miljøarbeiderne i flyktningtjenesten følger brukerne tett. De fungerer som kontaktpersoner for enkeltflyktinger og flyktningsfamilier og jobber med å knytte disse opp mot nærmiljøet, få dem med på aktiviteter og å bidra til en meningsfull hverdag.

Vi som jobber i «Miljø», vi arbeider med daglig oppfølging av brukere, fra kontoret og hjemme hos dem, det vil si alt fra søknad til Nav, tannlege-tid, barnehage, alt en familie trenger hjelp og veiledning til. Har tett oppfølging de tre første månedene, deretter veiledning i fem år, men etter de første tre månedene, så trekker vi oss sakte ut. «Miljø» sin oppgave handler ofte om oppgaver knyttet til boligen, eller aktiviteter med enslige mindreårige, som å følge dem opp i bofellesskap. (ansatt, Alta kommune)

Introduksjonskoordinatorene har ansvar for å sikre at gjennomføringen av programmet er i tråd med integreringsloven. Dette inkluderer blant annet introduksjonstiltak, foreldreveiledning, språkpraksis og praksis plass.

Saksbehandlerne, som jobber fra kontoret, har ansvar for etableringsvedtak. I tillegg har de blant annet ansvar for å fungere som støtte for miljøarbeiderne, for den økonomiske oppfølgingen av flyktingene, for å ha kontakt med skoler, eksterne myndigheter, helsetjenesten og banker samt for å koordinere ulike kommunale etater.

Samarbeid på tvers

De ansatte i Alta kommune mente at de hadde funnet gode løsninger for å sikre samarbeid på tvers av etater. I krevende tilfeller, for eksempel når et barn har spesielle behov, ble de relevante instansene kalt inn til et ansvarsgruppemøte. Her kunne for eksempel skole, barnehage, PP-tjenesten og helsetjenesten være representert i tillegg til flyktingtjenesten. Ifølge informantene ga dette kort vei til ansvarsfordeling, koordinering og gode løsninger.

Vi kaller det ansvarsgruppemøte – eller samarbeidsmøte – der vi finner ut hvordan vi skal løse utfordringene. Og da blir instansene kjent med dem. Vi skal introdusere dem – her er ditt liv og ditt ansvar, og vi skal kople deg opp mot de mulighetene og støtten som eksisterer i vår kommune. (ansatt, Alta kommune)

Det betyr ikke at det alltid var like lett å få de andre etatene til å forplikte seg til å samarbeide om enkeltsaker.

Men det har blitt bedre de siste årene. Mer realitetsorientering – og vi sprer informasjon til folk i de andre etatene – om at selv om man har status som flykting, så er det ikke automatisk at vi, vår avdeling skal ha ansvar – fordi de skal gli over som ordinære innbyggere. Men vi hjelper mange som kommer, selv folk som har blitt statsborgere, folk som sliter etter ti år i landet. (ansatt, Alta kommune)

De ansatte i kommunen mente det var en stor fordel å ha enkel tilgang til enkeltpersoner i de lokale tjenestene.

Ja, vi har direktenummer til saksbehandler på Nav, i barnevernet, PPT. Det gjør det lettere å organisere. I forrige uke ble det for eksempel et akutt møte – det ble bestemt fredag morgen, og allerede fredag klokken 13 var alle instansene samlet til et møte. Lett å få folk med, de som kan, kommer, enklere for saksbehandler som har direkte nummer til Nav, politi, utlendingskontoret. Her er det veldig lett å komme i kontakt med den rette. Det er viktig for effektivitet. (ansatt, Alta kommune)

De ansatte så dette som en klar fordel med å jobbe i en relativt liten kommune. Ofte var det behov for å finne raske løsninger. Det gjaldt for eksempel saker der det månedlige tilskuddet til bosatte flyktinger ikke strakk til. Her måtte kommunen kontakte Nav, slik at de det gjaldt, kunne få det mest nødvendige til seg selv og barna. I kontakten med Nav, og med de andre etatene, inkludert helsevesenet, var personopplysninger og taushetsplikt et tilbakevendende tema. Dette måtte løses fra sak til sak.

Dette lykkes vi med

De ansatte i Alta var stolte av det de fikk til i arbeidet med bosetting og integrering.

På den positive siden trakk flere av de ansatte fram at de nå var godt organisert, og at samarbeidet mellom flyktingtjenesten og voksenopplæringen fungerte godt. De opplevde at det var stor takhøyde i gruppen. Folk var også fleksible, noe som var nødvendig for å takle stadig skiftende arbeidsoppgaver.

Videre var de ansatte fornøyd med enkelte grep som var gjort, blant annet at de hadde gjort endringer i kartleggingen av flyktingenes kompetanse. Tidligere hadde den pålagte samtalen om karriereveiledning med fylkeskommunen blitt holdt før flyktingtjenesten snakket med flyktingene om hva som var deres faktiske muligheter. Drømmene kom med andre ord før realitetene. Det førte ofte til at flyktingtjenesten måtte realitetsorientere flyktingene og fortelle dem hva de faktisk måtte gjøre for å komme dit de ville, at det var en lang vei fram. Ved å snu på rekkefølgen kunne man unngå skuffelsen som ofte fulgte.

De [Fylkeskommunen] bare tenker og spør «Hva har du lyst til å bli, her kan du bli hva du vil». Hvis de har hatt sitt møte før vi møter dem med realitetene og skal snakke om kartlegging, så er det litt utfordrende. Vi må si hva som er mulig å gjøre, selv om de har ønsket å gjøre andre ting videre i sitt liv her i nord. Derfor valgte vi å gjøre en endring på det. Nå gjør vi først kartlegging og alt som trengs. Vi sendte også kommentarer til statsforvalteren om dette, og vi fikk et bra svar. (ansatt, Alta kommune)

Ved å snu på rekkefølgen av samtalene kunne de la folk lande litt først og deretter fortelle dem hva som ville være realistisk for dem, før de snakket med karriereveilederne.

De ansatte trakk fram at språkundervisningen fungerte godt, til tross for at mange av flyktingene startet dette løpet med svake språklige forutsetninger.

Målet for arbeidet var å sette flyktingene i stand til å delta fullt ut i det norske samfunnet. Når opplevde de ansatte at de hadde lykkes?

Når vi ikke ser dem etter at de går ut herfra, og vi ikke hører mer fra dem. Jo mindre vi ser dem etter det, desto bedre. Vi gjør ganske lik jobb overfor alle, men så avgjør den enkeltes innsats og forutsetninger hvordan det går. Vi prøver å selvstendiggjøre dem. Gi dem selv styring med eget liv. Vi har mange som fungerer og bidrar bra i samfunnet. (ansatt, Alta kommune)

Utfordringer i kommunens integreringsarbeid

De ansatte i kommunen beskrev en lang rekke utfordringer som de måtte håndtere i det daglige arbeidet. Hoveddelen av disse var knyttet til det direkte arbeidet med de bosatte flyktingene. Samtidig måtte de forholde seg til IMDi,

fylkeskommunen, andre kommuner i regionen samt til administrasjonen i sin egen kommune.

Målsettingen med bosettings- og integreringsarbeidet er å bidra til selvhjulpenhet og etter hvert gjøre det mulig for flyktingene å være fullverdige deltakere på alle samfunnsarenaer.

For å oppnå dette må flyktingene både som individer og familier først koples til det norske systemet, det vil for eksempel si til helsesystemet (inkludert tannhelse og mental helse), banksystemet (fakturerings, bank-ID), digitale førstelinjer (helsenorge.no, bank-ID), bolig, skole, barnehage, arbeid, utdanning og introduksjonsordningen.

Samtidig må de settes i stand til å takle hverdagen i det som for mange er helt fremmede omgivelser. Det vil si de må handle, tilberede og oppbevare mat, kjøpe klær og finne ut hvordan de bruker dem på en hensiktsmessig måte, kommunisere med skole og barnehage, gjøre seg kjent med transportmulighetene samt bruke og ta vare på den tildelte boligen.

I tillegg til dette vil integrering innebære å opparbeide seg et sosialt nettverk, både innenfor og utenfor egen landgruppe.

I alle disse tre prosessene vil hvert individ og hver familie ha ulike forutsetninger. Samtidig så de ansatte i kommunen noen likhetstrekk innenfor hver landgruppe. De ansatte snakket om dette som «avstand», det vil si hvor stor avstand det var mellom flyktingenes kompetanse og erfaring og det som var nødvendig for at de skulle kunne koples til de norske systemene (helse, bank, arbeidsliv osv.), fungere i hverdagen med mat, klær osv. og knytte sosiale kontakter.

Avstanden mellom en flyktning og systemet før bosettingen og integreringen starter, vil ha stor betydning for hvordan arbeidet legges opp, og for hva som kan forventes av påkobling og mestring på kort sikt.³³ De ansattes oppgave var da å gjenkjenne motstandspunktene og optimalisere påkoblingen til de norske systemene, bistå i hverdagen og holde et øye med den sosiale integreringen. Integrering skal være en toveisprosess, og de ansatte opplevde ofte at de ble liggende mellom flyktingene og norske institusjoner, etater og kommersielle selskaper.

Økonomi og banktjenester

De ansatte nevnte økonomi og banktjenester som et område der det var stort behov for veiledning og ofte langvarig støtte. De mente årsakene til utfordringene

³³ Denne avstanden tilsvarer nivået mellom nivå to og tre i Hynies (2018) helhetlige integreringsmodell som ble beskrevet i kapittel 1 (nivå 1: flyktingens opplevelse; nivå 2: flyktingenes forutsetninger for integrering (kompetanse, språk, kultur); nivå 3: omverdenens sosiale nettverkstilbud, holdninger i lokalbefolkningen og institusjonell tilrettelegging).

lå på begge sider, både hos flyktningene og hos bank- og betalingssystemene. Bankene stiller strenge krav til dem som skal opprette konto og få bank-ID, og de stiller også strenge krav når noen skal opptre på andres vegne. Også inkassobyråene har strenge regler når man skal løse saker der flyktninger er involvert. Det som krevde mest oppfølging fra de ansatte, var imidlertid utfordringene knyttet til økonomiforståelse.

Når de kommer, får de en startsum (ventesum). Denne kan vi regulere. Første gang får de hele summen utbetalt. Vi ser så på hvordan de bruker pengene, og setter inn tiltak hvis det er behov for det. Men det er ingen regulering på pengene de får for deltakelse på introduksjonsprogrammet. Der er det utbetaling den 12. hver måned. I tillegg kan de eventuelt få støtte fra Nav og bostøtte, i tillegg til barnetrygd. Primærkontakten prøver å forklare at pengene kommer den 12. hver måned. De fleste prøver å betale regningene, men bruker også mye penger i starten av måneden. Da varer ofte pengene bare to uker. Mange store familier sliter med dette. Vi må bruke veldig mye tid på dette at de ikke fordeler pengene jevnt i måneden, og på å hjelpe dem å søke ekstra penger fra Nav til nødmat osv., siden de ikke har penger i helga. Vi bruker mye tid med planlegging av budsjett. (ansatt, Alta kommune)

Det var stort behov for å veilede om økonomi. Noen informanter skilte mellom ulike landgrupper her, og med unntak av flyktningene fra Ukraina, var dette noe som tok mye tid.

Kanskje er det på grunn av at vi bruker bankkort? Er det lettere å skjønne pengesystemet hvis man opererer med kontanter? Vi hadde for eksempel en familie som handlet alt på en bensinstasjon i tre uker. (ansatt, Alta kommune)

Alle som ble bosatt, ble gitt en innføring i hvordan denne delen av dagliglivet fungerte.

Vi veileder på økonomi. I starten viser vi dem alle butikkene, og snakker om hva du bør handle og ikke handle, vi viser dem en bruktbuikk, osv. Og, når de ikke har penger, så skriver vi en kontoutskrift og går gjennom den sammen med dem. Hvis vi ser at de har brukt mye på spill eller noe, så må vi si fra. Hvis det er alvorlige tilfeller, så kan vi vise dem videre til Nav. (ansatt, Alta kommune)

I tilfeller der det gikk galt, for eksempel når fakturaer forble ubetalt, måtte de ansatte tre inn i rollen som mellomledd mellom flyktningene og bankene eller inkassobyråene. Dette var særlig utfordrende i den aller første fasen etter bosetting, før flyktningene hadde fått bank-ID.

Det er en utfordring å ringe til kreditorer. Vi har samtykke til å ta kontakt på deres vegne, men det er en utfordring som krever mye tid i vår hverdag. Vi vil unngå at de får inkassokrav før de har fått BankID og bankkonto. (ansatt, Alta kommune)

For flyktninger som aldri hadde brukt en smarttelefon før eller betalt en regning, var det mye å lære. Da ble banksystemet opplevd som tungt, både av flyktningene og de ansatte.

BankID er inngangsport til en rekke digitale offentlige og private tjenester i dag. For nyankomne flyktninger kan terskelen for å få BankID eller MinID være høy. Det stilles blant annet krav om at man skal kunne kommunisere på ett av to språk.

Du får ikke BankID hvis du ikke kan norsk eller engelsk. De får ikke adresse før MinID og ikke MinID før du har adresse. Og det tar null til ti uker før de får registrert norsk adresse. Da tar det lang tid før ting kommer på plass. Alt må logges inn. Det løses jo på et vis, vi har fått til en avtale med Sparebanken her i Alta, som hjelper til med egne tider, osv. (ansatt, Alta kommune)

For noen familier tok det lang tid å få kontroll på økonomien og få oversikt over banktjenestene.

Helse og tilrettelegging

Alta kommune opprettet en migrasjonshelsetjeneste tidlig i 2022, det vil si rett før de ukrainske flyktningene kom. Det var likevel en rekke utfordringer med å sikre god helseoppfølging av flyktningene. Disse startet i noen tilfeller ved at kommunen ikke fikk tilstrekkelig helseinformasjon om dem som skulle bosettes.

Vi har utfordringer med å få tak i nødvendige helseopplysninger fra mottakene. Det er ikke nok informasjon på IMDi sin side før bosetting. Det gjør jo ankomst i kommune enda mer utfordrende for dem som kommer, ting tar lengre tid. (ansatt, Alta kommune)

Enkelte mente at denne mangelen på helseinformasjon var spesielt alvorlig i tilfeller der det var behov for tilrettelegging. Da er det nødvendig å kunne forberede ankomsten best mulig.

Men det er sjelden vi får muligheten til å vite om dette på forhånd. Vi vet nesten ingenting før bosetting. Hvis vi skal legge til rette, så trenger vi tid. (ansatt, Alta kommune)

Informantene mente at de fikk noe mer informasjon før ankomst om overføringsflyktningene sammenlignet med de ukrainske flyktningene, der de fikk vite nesten ingenting før de kom.

Kommunens ansatte kjente til at personvern hensyn la begrensninger på hvor omfattende helseinformasjon kommunene kunne få før flyktningene ble bosatt. Likevel mente de at dette kunne gjøre bosettingen vanskeligere. De nevnte eksempler der de medisinske behovene ble framstilt som mindre enn de viste seg å være, noe som gjorde at det tok lang tid å få på plass riktige hjelpemidler

og tilrettelagt bolig. Men de nevnte også eksempler der behovene ble framstilt som mer omfattende enn de viste seg å være. I disse tilfellene brukte kommunen ressurser på forberedelser som viste seg å være unødvendige.

De ansatte så helseutfordringer som en viktig del av integreringsarbeidet.

Mange blir syke, har litt feber på kvelden og vil ha legetime med en gang eller morgenen etter. Når de kommer til lege, så blir mange sinte hvis de ikke får medisin, for eksempel hvis barn bare får beskjed om å ta en Paracet og slappe av. De er vant til å få medisin i hjemlandet [...] Vi bruker mye tid på å roe dem ned. Samtidig har vi hatt noen som vi bare har bedt om å ta det med ro og drikke litt vann, og så har det vist seg at de hadde en alvorlig underliggende sykdom. (ansatt, Alta kommune)

I tillegg til at de ansatte håndterte den daglige kontakten med helsevesenet, så de mønstre i flyktingenes helsetilstand over tid. For eksempel så de en økt pågang av mer alvorlige tilstander tre–fire år etter bosetting. «Da begynner diagnosene å komme inn», ifølge en ansatt.

Ifølge de ansatte hadde mange flyktninger problemer med å forstå helsesystemet i Norge, med skillet mellom fastlege som førstelinje og spesialisthelsetjenesten. De digitale helseplattformene kom så på toppen av den lave systemforståelsen.

De kjenner ikke helsesystemet her. De vet ikke at vi først må bestille legetime, deretter kan vi gå videre til spesialist. Vi bruker veldig mye tid til å forklare. Det er vanskelig å forstå systemet. Og så er det veldig få som bruker digitale tjenester, som helsenor.no. De digitale ferdighetene er lave her. (ansatt, Alta kommune)

På vei mot arbeid

For mange av flyktingene med lav formell kompetanse lå arbeid langt fram i løypa. De ansatte i kommunen var klar over dette, men jobbet likevel aktivt med å sikre praksisplasser til disse flyktingene. Dette gjaldt både språkpraksis, der språk og nettverk var hovedmålet, men også praksis med tanke på ansettelse. Dette arbeidet var utfordrende.

Utfordringen er jo næringslivet som sier at det er vanskelig å ha folk i praksis. Kommunen har vært flink til å opprette tilbud internt, og har hatt mange praksisplasser til flyktninger, spesielt etter Ukraina-ankomstene. (ansatt, Alta kommune)

Kontakten med næringslivet krever en nøye kartlegging av hvilke bedrifter som kan være aktuelle, og hva slags arbeidsoppgaver de trenger hjelp til. Etter kartleggingen tar kommunen kontakt med aktuelle bedrifter og sier at de har noen de tror kan utføre de aktuelle oppgavene. Selv om de ansatte hadde utarbeidet gode rutiner og la ned mye arbeid, var det tungt å skaffe praksisplasser.

De ansatte hadde testet hvordan de kunne få flyktingene med et svakere utgangspunkt til å fungere i en praksissituasjon. De kunne for eksempel jobbe i butikk noen timer hver uke. I et av disse tilfellene ble en av de ansatte fra kommunen med flyktingen på jobb og var rede til å hjelpe til hvis det ble nødvendig. Denne tette oppfølgingen ble gitt i to måneder. Flyktingen var motivert og positiv, men det viste seg til slutt at hen hadde for lave språkkunnskaper til å fungere i jobb.

Det var forskjell på dem med lav kompetanse og dem med høyere utdanning når det gjaldt overgang til arbeid. Ifølge de ansatte i kommunen kom den siste gruppen ut i arbeid etter hvert, selv om det kunne ta litt tid.

De med høyere utdanning kommer seg i arbeid på en eller annen måte. Mange av de som kommer hit, har utdanning, søker å få godkjent papir, eventuelt tar opp fag for å få gyldig utdanning. For dem er det norsk språk som skal til for at de kunne søke jobb inn i yrket de vil ha. (ansatt, Alta kommune)

For dem med utdanning var det viktig å få formell godkjenning av dokumentasjonen på studiene. Den formelle godkjenningen kan imidlertid by på problemer. For eksempel har det vært diskusjoner om begrepene *dyrepleier* og *dyrlege*, som blir brukt på ulike måter i Ukraina og Norge.

Lokal og sosial integrering

Hvordan blir flyktingene tatt imot av den eksisterende befolkningen i Alta? Da vi stilte dette spørsmålet til de ansatte i kommunen, fikk vi svar som pekte i flere retninger. Befolkningen og næringslivet har stilt seg svært positive til ukrainske flyktinger, mens flere flyktinger med afrikansk bakgrunn hadde blitt utsatt for rasistiske hendelser. Samtidig finnes det en rekke tiltak og organisasjoner der flyktinger, uavhengig av landbakgrunn, blir invitert med som en del av nærmiljøet. Frikirker og andre religiøse samfunn framstår som viktige integreringsarenaer.

Lokalbefolkningen ønsket å hjelpe da de første ukrainske flyktingene kom våren 2022. I Alta merket de ansatte dette blant annet ved at tilbudet av boliger økte.

Vi har bra tilgang på boliger her i kommunen, vi har ingen problemer, men 70–80 prosent vil helst leie ut til ukrainere, ikke til afrikanere. Noen sier det rett ut. De vil helst ha ukrainere. Jeg tar gjerne en samtale med de som skal leie ut, og sier at «Folk kommer i alle farga». [...] Ukraina er mer kjent. Det er nærmere. Krigene er på nyhetene hele tiden. De andre konfliktenene ser vi ikke så mye. Det er en ulempe med dagens medier. (ansatt, Alta kommune)

De ansatte så at ulike grupper med flyktninger fikk ulik mottakelse i lokal- miljøene. En del av dette var systematisk forskjellsbehandling – den ukrainske gruppen fikk for eksempel gratis busstransport, mens andre grupper ikke fikk det. Nasjonale myndigheter hadde bedt om at denne praksisen ble stanset, men det regionale busselskapet tilbød fortsatt ukrainere gratis reiser da vi gjennomførte intervjuene i januar 2023. Noen viste til situasjoner der de så flyktninger med afrikansk bakgrunn og ukrainere på samme bussholdeplass. De visste at de siste kunne reise gratis, mens de med afrikansk bakgrunn måtte betale.

Vi opplever at omgivelsene gjør mer for ukrainerne. Gratis dette, gratis kurs, gratis buss og lettere tilgang på bolig. Vi ønsker at det blir likt for alle. Vi er ikke glade for det, vi vil at de blir likt for alle [...]. (ansatt, Alta kommune)

Det var flere av de ansatte i kommunen som kommenterte at flyktningene med afrikansk bakgrunn hadde blitt utsatt for det som kunne framstå som rasistiske hendelser.

Vi har hatt hendelser med de som er veldig mørke i huden. De har det tungt. Det er ikke enkelt å komme opp hit og være helt mørke. Vi er blondkvite her, og det er ikke lett å være svart. Det er helt forferdelig. Jeg har hørt om mobbing [med bakgrunn i hudfarge] allerede på barnehagenivå. De unge kan oppleve det fra helt fra barnehagen til de er ferdige med videregående. Det er et problem. (ansatt, Alta kommune)

De ansatte syntes det var vanskelig å bidra til å sikre flyktningene mot denne typen hendelser, som er knyttet til etnisitet og hudfarge. De har tatt det opp ved flere anledninger.

Vi har hatt flyktninger ute på praksisplasser der det har skåret seg på grunn av rasismeutsagn. Da drar vi ut dit [...]. Vi har snakket med skolene også, men jeg vet ikke helt hva vi skal gjøre med dette. Jeg vet ikke hva de gjør med dette i skolen. Når noen har kommet inn i et klasserom, så har noen ropt «Jævla neger, kom deg hjem». (ansatt, Alta kommune)

Noen familier med afrikansk bakgrunn som hadde barn spredt på flere skoler og barnehager, var spesielt utsatt. Samtidig var det positive krefter som trakk de samme familiene inn i fellesskapet.

Det er mye dårlig her når det gjelder lokalbefolkningens håndtering av folk som er mørkest i huden, men det er ikke hugget i stein. Det er mange foreldre som plukker opp disse ungene og kjører dem til håndball, osv. (ansatt, Alta kommune)

Flyktningtjenesten ba flyktninger som deltok på introduksjonsprogrammet, om å være med på dugnad knyttet til de store årlige arrangementene i Alta.

Alta Live, Finnmarksløpet, Alta turnering i fotball og håndball – der jobber introduksjonskoordinatorene og introduksjonsdeltakerne sammen

for eksempel med å steke vafler og bidra i dugnaden. I høst hadde vi for eksempel både ukrainere, Alta-folk, overføringsflyktninger og andre som jobbet sammen. (ansatt, Alta kommune)

Kommunen hadde også kontakt med frivillige organisasjoner. Her stod Røde Kors i en særstilling etter mange års samarbeid rundt integrering.

Vi samarbeider med Røde Kors, og det har vi gjort i mange år. Det er aktiviteter for kvinner, for mindreårige, språkkafe, svømming for innvandrere. De er veldig på. De er de eneste vi har hatt tett samarbeid med. Vi hadde håndball-lag for innvandrere, og fotball-lag. Men det sluttet kommunen å støtte. (ansatte, Alta kommune)

De ansatte skilte sosial og lokal integrering fra det å komme seg i utdanning eller inn i arbeidslivet. Fritidsaktiviteter var en vei til dette.

Det er supert hvis folk kommer ut i jobb, men det viktigste er at de kommer seg ut i samfunnet. [...] Det er viktigst å få inn ungene først. Og så kan foreldrene kanskje integreres i kjølvannet. Vi pusher dem til å la barna delta i sang, sport eller noe, og så kommer alle de andre foreldrene dit, og så blir alle kjent. [...] Vi vil helst at foreldrene selv skal følge til aktivitetene. (ansatt, Alta kommune)

Noen pekte på at de lokale kunne kvie seg for å ta kontakt med flyktningforeldre på foreldremøter eller for å snakke med en av de syriske mødrene på tribunen når de fulgte barna på trening. Man vet ikke helt hvordan man skal ta kontakt. De ansatte var imidlertid opptatt av at den første integreringen finner sted nettopp i lokalsamfunnet.

Det er hele Alta-samfunnet som skal integrere, og ikke bare vi som jobber her i kommunen. Jeg tenker at arbeid og sånt ligger langt ute i løpet. Integreringsløpet starter med fritid, skole, barnehage osv. Det starter ikke med arbeid. Når du får jobb, da har du allerede hatt flere år på å integrere deg. (ansatt, Alta kommune)

Flere av religions- og kirkesamfunnene spilte viktige roller i integreringsarbeidet i Alta. Blant disse var pinsemenigheten, moskeen og den norske kirken.

Forskjeller mellom flyktninggrupper

I innledningskapittelet diskuterte vi overlappen mellom kategorier av flyktninger (asylsøkere, overføringsflyktninger og ukrainere med midlertidig kollektiv beskyttelse) og landgrupper. I Alta pekte de ansatte på at det var variasjon i integreringsprosessene internt i hver landgruppe, samtidig som det også var mange utfordringer som var spesielt knyttet til enkelte landgrupper. Flyktningkategoriene framstod som mindre relevante for de ansatte i kommunen. Derimot skilte de mellom personer med høyere eller lavere kompetanse, eller høyere og lavere utdanning.

På enkelte områder mente de at flere av landgruppene hadde lignende utfordringer. Det gjaldt for eksempel håndtering av foreldrerollen i nye omgivelser. Her var det for eksempel tilnærmet like utfordringer i gruppene. På flere områder trakk imidlertid de ansatte fram forskjeller som typisk var knyttet til fellestrekk ved forutsetningene gruppene hadde da de ble bosatt.

Et eksempel er bruk av bolig. For enkelte av overføringsflyktingene fra afrikanske land var det stor overgang fra et liv i flyktningleir og svært enkle forhold, til et liv i en moderne bolig i Norge. En av de ansatte skilte grovt mellom landgruppene:

Flyktingene fra [land A], de har behov for alt. Alt er ulikt det de er vant til. De må lære å bruke lysbrytere, vaskemaskin, andre maskiner, komfyr, at de ikke må la døra stå oppe når det er kaldt ute, fordi da blir det kaldt inne. De må lære om varmeovner, om at de må luften ut av huset for at det ikke skal bli råte og fuktighet, det blir gjerne kondensskader. Flyktingene fra [land B] har kanskje litt bedre kunnskap om hvordan alt er bygd opp, mens de fra [land C] har enda litt bedre forutsetninger. Ukrainerne kjenner til denne typen hus fra før. (ansatt, Alta kommune)

Flyktingene fra [land B] hadde en mer sammensatt historie før de ble gjenbosatt som overføringsflyktinger i Norge og Alta.

Når de kommer, vet de ikke hvordan dusjen fungerer, alt på kjøkken, vann. Der har vi vært ganske flinke å ta lærdom fra og bruke medlemmer fra den første familien som kom. De har blant annet lært seg norsk som passer til opplæring på bruk av ting i huset. Vi har brukt ganske mange timer med språkstøtte og opplæring for eksempel om hva som skal stå i kjøleskapet. Etter en stund lærer de at ting blir dårlige hvis de ikke settes inn der. (ansatt, Alta kommune)

Denne første tilvenningen til norske boforhold vil i de fleste tilfeller gå seg til. For barnefamilier kan imidlertid tilpasningen til klima og klær ta lengre tid. I Alta kan været skifte raskt fra dag til dag, og fra én sesong til neste.

For en del flyktinger [...] er barn og bekledning et problem. Det å lære at man ikke kan ha mange bukser utenpå hverandre, men at man må ha undertøy og så parkdress osv. (ansatt, Alta kommune)

De ansatte ga flere eksempler på at barn og ungdom hadde kommet i barnehagen og på skolen med klær som ikke passet til været eller aktivitetene som skulle foregå den dagen. Dette krevde utstrakt kommunikasjon mellom foreldrene og barnehagen eller skolen. I mange tilfeller måtte kontaktpersonen i flyktingtjenesten være med på samtaler og møter for å sikre at denne kommunikasjonen fungerte.

Da de første ukrainerne kom tidlig på våren 2022, var det mye usikkerhet om hvordan kommunen best kunne bidra. Ett år senere var de ansatte opptatt av at det var stor variasjon i den ukrainske gruppen.

I starten fikk vi beskjed om at de var vant til å gå på skole, at de har utdanning, osv. Vi hørte mye positivt. Men så ser vi at det er få som kan engelsk, det er mye dårlig helse, inkludert dårlig tannhelse. Jo da, noen har gått på skole og lærer norsk fort. Men vi merker at det er store forskjeller, og at de kommer fra forskjellige samfunnsnivå. Felles er at de har boevne. Vi ser ikke at det vært noen store ødeleggelser i husene, sånn som man kan se med andre grupper. (ansatt, Alta kommune)

Dette med dårlig tannhelse var en utfordring som de ansatte i kommunen arbeidet med å finne løsninger på. De merket seg at de ukrainske flyktingene kom fra forskjellige samfunnsklasser, og at noen av de voksne aldri hadde vært hos tannlege. De ansatte hadde spesielt fokus på å sikre barnas tannhelse.

Mange i den ukrainske gruppen var sterkt motivert for å komme i arbeid.

Det er mange av ukrainerne som vil jobbe med en gang. Mange kom i mai, juni og juli 2022. Og da ville de rett ut i arbeid. Introduksjonsprogrammet begynte først i august. Noen fant seg jobb i denne mellomperioden. Mitt inntrykk er at en del oppdager at de må lære seg litt mer norsk før de går ut i arbeid. (ansatt, Alta kommune)

Flyktingenes erfaring i Alta

Flyktingene vi snakket med, bekreftet i hovedtrekk informasjonen fra de ansatte i flyktingtjenesten og voksenopplæringen. De beskrev i tillegg fulle dager og ofte lange perioder med læring før språket var godt nok til at de kunne delta i lokalmiljøet. Her er tre komprimerte og lett omskrevne (av hensyn til anonymisering) historier basert på intervjuer med flyktingene i Alta.

A. Kvinne med afrikansk bakgrunn

Jeg bor i leilighet sammen med barna og en mann. Det har gått noen år siden vi kom til Norge. Før vi ble gjenbosatt, bodde jeg mange år i en liten landsby i et naboland til der jeg kommer fra. Barna er i barnehage og på skolen. De snakker norsk og har mange venner. Vi har tett program i ukedagene. Jeg står opp klokken 6 og gjør barna klare til barnehage og skolen, før jeg selv går til undervisningen. Mannen min henter barna når de er ferdige.

Da vi kom hit, så hjalp kommunen meg med hvordan vi skal kle barna. Hvis jeg trenger hjelp, så snakker jeg med kommunen. Jeg har bank-ID og betaler regninger på mobilen. Jeg hadde bare et par år med skole fra hjemlandet, og her har jeg gått noen år for å lære norsk før jeg nå tar grunnskolen. Det er ikke så lett, på grunn av norsken.

Jeg kjenner mange andre som kommer fra samme land som meg. Hvis jeg har tid, så hjelper jeg de som er mer nyankomne. I helgene tar vi med barna på tur og leser lekser. På søndager går vi i kirken. Vi har mange venner der. Vi leser bibelen på norsk og synger på norsk.

Mannen min går på skole om dagen og jobber om natten. Det er vanskelig å få til begge deler. Selv har jeg hatt to jobber. Når jeg blir ferdig med grunnskolen, vil jeg jobbe på sykehjemmet her i Alta.

B. Mann fra Ukraina

Jeg kom i fjor sommer. Norge er et trygt land. Ukrainere klager på at de ikke har nok penger, men her kan vi kjøpe alt vi trenger. Jeg hadde noe utdanning fra Ukraina og har jobbet i utlandet. Da vi ble spurt om å flytte hit til Alta, så sa jeg at jeg liker at det er kaldt. Jeg bor alene. Jeg har gått på norskkurs noen måneder nå. Det går sakte, men lærerne er gode. Det kan være vanskelig å motivere seg av og til om vinteren her. Det er mørkt. Jeg må lære norsk for å kunne få en god jobb.

Norge er et perfekt land for meg. Jeg trenger bare å finne en skikkelig jobb. Nå kan jeg gjøre hva som helst, men i framtiden vil jeg ha en skikkelig jobb, som ingeniør eller noe. Jeg vil bli her inntil videre. Noen kommer til å ville dra hjem. Men det er ikke fordi det er noe galt med Norge, men heller fordi de har familie i Ukraina. Før krigen ville jeg aldri drømt å bo i et annet land, men etter krigen. Jeg vet ikke.

Kommunen lar oss ta språkpraksis. Da er vi med på arbeidsplasser for å lære språket. Det er fint. Vi må ikke, men kan gjøre det hvis vi vil. Jeg gjør det.

C. Mann fra Afghanistan

Jeg har jobbet flere steder i byen her ved siden av å gå på skolen. Det er litt kjedelig for oss som er litt yngre å måtte gå på voksenopplæringen, men sånn er det. Jeg tror den er best for de som er over 18 år. Alle lærerne er gode og snille, så skolen er bra for alle.

De siste årene har jeg bodd sammen med andre. Det kan være litt vanskelig noen ganger. Ikke alle bidrar like mye i huset. Men det er litt kjedelig å bo alene også.

Jeg har massevis av venner her i Alta. Og jeg kjenner mange afghanere her, men også norske mennesker. Særlig de som driver med samme sport som meg.

Da jeg kom til kommunen, så fikk jeg gratis bolig og 7000 utbetalt. Det skulle dekke mat, klær og alt annet. For meg var det nok.

Det er litt delte meninger i det afghanske miljøet når det gjelder hva man skal og ikke skal gjøre som muslim i Norge. Jeg synes alle burde la andre gjøre som de vil, og la andre være i fred.

Da jeg kom hit, så jeg ingen mennesker ute. Det var ingen der. Og veldig kaldt og mørkt. Nå når jeg har vært her i Alta en stund, så tenker jeg at det er bra her. Men det er ikke alltid så lett å gå ut, sitte på kafe og sånn.

Hovedpunkter Alta

Det viktigste målet med denne undersøkelsen er å finne ut hvordan kommunene legger til rette for integrering av flyktninger, og hvilke faktorer som påvirker kommunenes integreringsarbeid. I Alta preges dette arbeidet blant annet av følgende:

- Flyktingetjenesten og voksenopplæringen er samlokalisert. Dette gir en lav terskel for kommunikasjon og koordinering.
- De ansatte har personlige kontakter i andre kommunale og offentlige tjenester. De som jobbet med flyktingene, hadde direkte tilgang til relevante lokale aktører, som Nav, deler av næringslivet, den lokale banken, helsetjenester, skoler og barnehager.
- De ansatte roterer mellom ulike roller knyttet til bosettings- og integreringsarbeidet. Denne rutinen kom godt med når staben så ble doblet og antallet bosettinger steg kraftig i 2022.
- Ukrainske flyktninger med midlertidig kollektivt opphold fikk det samme tilbudet som andre flyktinggrupper. Unntaket var positiv særbehandling når det gjaldt bruk av sanksjoner for fravær fra undervisning. Disse hadde rett, men ikke plikt til undervisning.
- Det er store forskjeller i flyktingenes utgangspunkt for integrering, både innad i og mellom landgrupper. Overføringsflyktninger med bakgrunn fra afrikanske land trenger grunnleggende tilvenning til bolig, klær, klima og hverdagsliv i tillegg til langvarig oppfølging.

- Tilfeller av hatefulle og rasistiske ytringer hemmer integreringen for enkelte grupper. Flyktninger med bakgrunn fra afrikanske land har hatt gjentatte ubehagelige opplevelser blant annet i barnehager og skoler. De ukrainske flyktingene har derimot opplevd en positiv særbehandling.
- Det er høy terskel for enkelte nyankomne når det gjelder systemforståelse knyttet til personlig økonomi, banktjenester og helse. Det samme gjelder adgangen til og bruken av digitale tjenester som nettbank/MinID og hels norge.no.

Bergen kommune

Bergen kommune har vel 290 000 innbyggere og en allsidig næringsstruktur. Byens universitet og høyskoler gjør at det er attraktivt å bosette flyktninger med høyere utdanning som forventes å ta videreutdanning eller starte et kvalifiseringsløp. Bergen har et parlamentarisk system, med ulike byrådsavdelinger og underliggende etater. Noen av de sentrale tjenestene (Nav, barnevern) er fordelt på ulike bydeler, mens andre er bydelsoverskridende, som boligkontoret, introduksjonsprogrammet, voksenopplæringen og helsetjenesten for flyktninger. Bergen kommune har en egen barnevernstjeneste som blant annet bosetter og følger opp enslige mindreårige flyktninger.



Kilde: Store norske leksikon (Snl.no).

Bergen har vedtatt en langsiktig plan for bosetting og integrering av flyktninger. Politikerne har bestemt at Bergen skal være åpen og inkluderende, en foregangsby for mangfold og inkludering. I dette ligger også at næringslivet skal stå i spissen ved å vise at mangfold er bra for bunnlinjen og samfunnet.

Bergen tok imot mange asylsøkere etter flyktningkrisen i 2015. De neste årene bosatte kommunen hovedsakelig overføringsflyktninger. Siden Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022, har Bergen bosatt flere flyktninger enn noen gang tidligere. Bystyret vedtok etter den justerte anmodningen fra IMDi å

bosette 1200 flyktninger i løpet av 2023. Det var noe flere enn året før.³⁴ 25 av disse plassene holdes av til enslige mindreårige. I tillegg er det forventet at det vil komme rundt 30 familiegjenforente.

I 2022 var det mange ukrainere som kom til Bergen på egen hånd, og Utlendingsdirektoratet opprettet raskt akuttinnkvartering i mottak og på tre hoteller. To av hotellene fungerer fortsatt som mottaksplasser. Det ble raskt opprettet en registreringsordning i Bergen. I tillegg ble det åpnet for alternative mottaksplasser for flyktninger med midlertidige kollektiv beskyttelse som bor hos nær familie. Flyktningene bor da i en leilighet i stedet for i en akuttinnkvartering. De må søke om et slikt alternativ, og hvis det innvilges, vil de få stønad til livsopphold fra kommunen. En del ukrainere som bodde i en akuttinnkvartering eller hos private, fikk ikke tildelt Bergen som bosettingskommune etter registrering. For noen var dette en skuffelse, og enkelte har skaffet seg bolig og arbeid på egen hånd for å kunne bli i byen.

Organisering av bosettingsarbeidet

Introduksjonsprogrammet i Bergen lå under Byrådsavdeling for kultur, frivillighet og inkludering da feltarbeidet ble gjennomført våren 2023.³⁵ Da kommunen mottok et høyt antall syriske flyktninger i 2017, opprettet den blant annet Etat for inkludering. Man ønsket da en mer strømlinjet organisering av arbeidet. Etaten har ansvar for Introduksjonssenteret for flyktninger, Bergen læringscenter for norsk og samfunnskunnskap, Grunnskole for voksne og kommunens tolketjeneste. Totalt var det 400 deltakere i introduksjonsprogrammet i Bergen da vi gjorde intervjuene i mars 2023. Ved utgangen av året hadde antall deltakere i programmet økt til 500.

Introduksjonssenteret for flyktninger

Introduksjonssenteret i Bergen er delt inn i fem avdelinger, to avdelinger for bosetting og tre avdelinger for kvalifisering. Over tid har introduksjonssenteret hatt store variasjoner i antall ansatte. Som i mange andre kommuner var det en topp i aktiviteten i 2016 og gradvis mindre aktivitet i årene som fulgte. I 2022 måtte de så bemanne kraftig opp igjen. Våren 2023 jobbet senterledelsen intenst med rekruttering, videreføring av kompetanse, ny organisering og nye problemstillinger knyttet til den nye integreringsloven og de midlertidige lovendringene som følge av ankomsten av de ukrainske flyktningene. Da var det til sammen 91 ansatte, hvorav 63 var integreringskonsulenter (26 for bosetting og 37 for deltakere i introduksjonsprogrammet).

³⁴ Byen hadde mål om å bosette 1000 flyktninger i 2022. Antall faktisk bosatte ble noe lavere (740). I 2023 ble det bosatt 1037, inkludert 26 enslige mindreårige og 80 familiegjenforente med flyktninger.

³⁵ Etter kommunevalget høsten 2023 ansvaret overført til Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold.

Bosettingsperioden

Ifølge de ansatte på introduksjonssenteret har det vært viktig å kunne gi flyktningene tre måneders oppstartstønad før de starter i introduksjonsprogrammet. Det har vært åpnet for å kunne gi denne støtten i tidligere lovgivning, men den har blitt særlig aktuell i forbindelse med kravene til kartlegging mv. i den nye integreringsloven. Stønaden utbetales via introduksjonssenteret.

En av de to bosettingsavdelingene har ansvar for bosetting i kommunale boliger gjennom boligkontoret. Dette gjelder alle overføringsflyktninger og de fleste fra asylsporet. Det kommunale boligkontoret har ansvar for å klargjøre boligene, og bosettingen følger klare rutiner med praktisk hjelp og oppfølging i de tre månedene som er satt av for at flyktningene skal kunne komme på plass før de starter i introduksjonsprogrammet. Denne delen av bosettingen bygger på veletablerte rutiner og samarbeid.

Alle flyktninger får en integreringskonsulent som følger dem opp i bosettingsfasen. For dem som har ekstra behov kommer en boveileder på hjemmebesøk for å sjekke sikkerhet osv. Det er ellers miljøterapeuter som følger opp med ekstra boveiledning og annen oppfølging. Alle deltakerne på introduksjonsprogrammet gjennomgår brannsikkerhet og andre boligtema som en del av undervisningspakken. Ifølge boveilederne er det viktig at de får tilstrekkelig informasjon om flyktningenes helsebehov fra IMDi før bosetting.

Vi får vite fra IMDi at den og den personen ikke kan gå i trapper, men hva innebærer dette for andre oppfølgingsbehov? Er det alt vi trenger å vite?

Vi får for lite informasjon fra IMDi. (ansatt, Bergen kommune)

Kommunen hadde flere ganger mottatt flyktninger uten å bli varslet om at de hadde spesielle behov. Da disse kom til kommunen, ble det raskt klart at personene måtte legges inn på institusjon.

Mottaket av ukrainske flyktninger har stilt store krav til omstilling og til målrettet informasjonsarbeid. Her har introduksjonssenteret samarbeidet med byrådsavdelingen om å bruke klarspråk og gode oversettelser. Egenbosetting har vært ett viktig informasjonstema.

Egenbosetting kan ta flere former. Flyktningene kan ha skaffet bolig før de får tildelt Bergen som bosted, og for eksempel bo hos slektninger eller venner. De kan også ha blitt tildelt Bergen som bokommune og selv være med på å finne bolig. Introduksjonssenteret setter betingelser for leien som kan dekkes, og kontrakten må godkjennes av avdelingens kontaktperson. Det er imidlertid flyktningene selv som har ansvar for å etablere og vedlikeholde avtalen med

utleier.³⁶ Egenbosetting er en ny praksis, og det er snakk om mange og ulike typer utleiende. Det har oppstått en del uforutsette problemstillinger, for eksempel da kommunen gikk ut med en åpen invitasjon til borgerne i Bergen om å melde inn ledige boliger. Ifølge de ansatte skapte dette problemer fordi denne invitasjonen ikke sa noe om type boliger, størrelse, pris, tidsrom for start, og lignende. Det medførte mye ekstra administrasjon. Som en ansatt uttrykte det:

Denne invitasjonen skapte mye hodebry for oss. Vi måtte vurdere kapasitet og svare. Dette har vi ikke rutiner for. Det ble en åpen prosess som måtte strammes inn. (ansatt, Bergen kommune)

Det er satt ned en styringsgruppe og en prosjektgruppe for å skaffe boliger i det private leiemarkedet i kommunen, som er svært presset. For å sikre integreringen vurderer kommunen å innføre tiltak for å utvide leiemarkedet som del av det kommunale systemet, blant annet bedre kommunal styring av utbygging av utleieboliger og mer spredt bygging av rimelige utleieboliger.

Kvalifiseringsintervju og individuell plan

Før oppstart i introduksjonsprogrammet skal det gjennomføres et kvalifiseringsintervju og et kontraktsmøte der det lages en individuell plan og mål for den enkelte deltakeren. De ansatte bruker informasjonen de får via IMDi, til å grovfordele deltakere til riktig bosettings- og kvalifiseringsavdeling.

Før oppstart i programmet møtes deltaker (ofte med tolk), integreringskonsulent og ansvarlige fra læringscenteret til en trekantsamtale. I det første møtet skal deltakeren få grunnleggende informasjon om introduksjonsprogrammet, om rettigheter og plikter, taushetsplikt og om rollene til kontaktpersonene. Videre kartlegges flyktingens bakgrunn og kompetanse. Til slutt er det en oppsummeringssamtale der planer og mål blir konkretisert.

Karriereveiledningen (se nedenfor), som er fylkeskommens ansvar, kommer ofte etter kartleggingen. Det er ikke alltid at de samtalene stemmer overens. Noen ganger bekrefter karriereveiledningen kommunens plan, andre ganger må kommunen endre den.

De ukrainske flyktingene med midlertidig beskyttelse får ikke samme individuelle karriereveiledning (med Karriere Vestland) som andre flyktinger, men kan be om individuell karriereveiledning. De ukrainske flyktingene får imidlertid en tre timers gruppebasert veiledning som del av første del av introduksjons-

36 Det er forskjell på avtalt egenbosetting/selvbosetting (med støtte fra det offentlige) og selvbosetting uten støtte. I denne rapporten bruker vi begrepene egenbosetting og selvbosetting om den første selvorganiserte innflyttingen i leilighet/hus (før registrering og støtte) og om den senere avtalte selvbosettingen (<https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/selvbosetting/>, <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktinger/visuell-framstilling-av-bosettingsprosessene/#avtalt-selvbosetting>). Vi omtaler ikke ren selvbosetting som viser til at flyktinger som er selvforsørgete, selv velger bosted og ikke mottar introduksjonsprogram eller annen støtte fra kommunen. I tillegg til disse ordningene kan flyktinger med kollektiv beskyttelse i mottaksfasen (§ 34) benytte ordningen Midlertidig alternativ mottaksplass (MAMOT) i tillegg til alternativ mottaksplass (AMOT).

programmet. De får også kartlegging der integreringskonsulent og kartlegger fra Bergen læringscenter (voksenopplæringen) deltar, og de får kontraktsmøte med individuell plan. For de ukrainske flyktingene er det viktig at kartlegging skjer i god tid før introduksjonsprogrammet starter.

For mange, og særlig for de fra Ukraina som kommer rett fra krig, så kan det være litt brått å få spørsmål om hva ønsker du å gjøre i Norge. De er ikke klare for det, de trenger mer basic ting først, som at økonomi eller barnehage er på plass. Men karriereveiledning tidlig er likevel det optimale. (ansatt, Bergen kommune)

I Bergen er det rådgivere ved Karriere Vestland som gjennomfører karriereveiledningen. Når det kommer mange flyktinger, er det stort press på å få gjennomført denne veiledningen i rett tid. Man skiller derfor mellom ulike kategorier flyktinger, dem med høyere og dem med lavere utdanning. Siden de som har høyere utdanning, skal ha kortere tid i programmet, haster det med planlegging. For dem med lite utdanning kan det ifølge de ansatte være en fordel å vente med karriereveiledningen til etter at de har kommet i gang med introduksjonsprogrammet.

De ansatte på introduksjonssenteret erfarer at karriereveiledningen stort sett er et nyttig tilbud. Siden rådgiverne har oversikt over hvilke tilbud flyktingene kan få i kommunen, kan de også gi gode og realistiske råd. Her er vi tilbake til noe som også de ansatte i Alta kommune kommenterte, nemlig hvor viktig det er at det er balanse mellom drømmer og realisme i kvalifiseringsløpet.

Vi snakker hele tiden om hvordan vi skal lage realistiske planer uten å ta fra dem drømmen om hva de skal bli. (ansatt, Bergen kommune)

Ifølge de ansatte er det imidlertid nødvendig å diskutere hva man må gjøre for å komme dit man ønsker, og hvor lang tid det faktisk tar. De har opplevd at karriereveiledningen skaper urealistiske forventninger. Et eksempel er en deltaker som ville bli kunstner.

I karriereveiledning hadde de hatt mye fokus på kunsten. Vi er mer opptatt av hvordan skal du leve av det. Og Nav slaktet jo det helt. (ansatt, Bergen kommune)

I noen tilfeller hadde flyktingene blitt forespeilet en arbeidsframtid uten at det faktisk fantes noe utdanningstilbud som kunne bidra til at de nådde dette målet.

Introduksjonsprogram og integreringskonsulentenes oppgaver

De tre kvalifiseringsavdelingene har ansatte som jobber med individuell oppfølging av deltakerne. Disse integreringskonsulentene har flere oppgaver. De holder i administrative oppgaver samtidig som de skal være flyktingenes kontaktpersoner. I denne rollen følger de opp flyktingene og gir dem informasjonen de trenger, samt legger til rette for språkpraksis- og arbeidspraksisplasser.

Introduksjonssenteret holder egne kurs én dag i uka. Disse inkluderer oppstartskurs, livsmestringskurs, jobbsøkerkurs, arbeidslivsrettet kurs og foreldreveiledningskurs. På noen av kursene er det ansatte fra ulike deler av kommunen som underviser, for eksempel fra Senter for migrasjonshelse. Andre kurs er satt ut til andre leverandører som Bergen læringscenter og den frivillige organisasjonen Caritas.

De ansatte på introduksjonssenteret så flere styrker ved tilbudet til flyktningene, blant annet at deltakerne ble delt inn i forskjellige kursnivåer. De hadde én avdeling for flyktninger med lav kompetanse og to for dem med utdanning utover grunnskolen. En av de ansatte formulerer det slik:

Noen trenger å kjempe mye i starten, og så klarer de det helt fint etter hvert. Noen vil ikke ha hjelp, noen vil ha hjelp til alt. Noen er alenemødre, noen har stort nettverk, det er vanskelig å se en klar grense mellom kategoriene. (ansatt, Bergen kommune)

De siste årene har dette arbeidet vært preget av at overføringsflyktninger og en del fra asylsporet har hatt lav kompetanse og store oppfølgingsbehov.

Frem til nå har jo de fleste begynt på Bergens læringscenter på lavt nivå. De har begynt med alfabetisering. Og så har de fått de obligatoriske elementene, samfunnsfag, og noe vi kaller arbeidslivskurs. Senere har en del av dem gått over på grunnskolen. (ansatt, Bergen kommune)

Bergen har praktisert to års programtid for dem med lav utdanning. De som har hatt avbrudd i opplæringen på grunn av foreldrepermisjon eller langvarig sykdom, har tidligere hatt inntil fem år for å gjøre ferdig programmet, med en ramme på til sammen tre tusen timer i norsk og samfunnsfag. Den nye integreringsloven gir dem rett til inntil tre års norskopplæring.

Det at det nå er en større andel med høyere utdanning som skal ha kort tid i introduksjonsprogrammet, har endret oppmerksomheten og arbeidsformene til dem som følger opp deltakerne.

De ansatte i Bergen mente at den nye integreringsloven fra 2021 ga flyktninger med høyere utdanning et godt startpunkt. Samtidig oppfattet de loven som rigid og instrumentell.

Erfaringen var at seks måneder i introduksjonsprogrammet er for kort tid også for dem med høyere utdanning. De klarer ikke å komme opp på et språknivå som gjør at de kan få en jobb som er i tråd med kvalifikasjonene deres. Den knappe tiden skaper mye frustrasjon og stress, både hos deltakerne og for programmet. De seks månedene i programmet gjør det mulig å tilegne seg et visst norsknivå, og mange viser rask progresjon, men langt fra alle. Selv de som har rask progresjon i norsk, vil ikke greie å nå lenger enn nivå B1. De er imidlertid avhengige av å komme på nivå B2 for å komme videre i karriereløpet.

Siden de færreste klarer dette, må de fleste ut i foreløpige jobber, noe som begrenser mulighetene de har til å forberede seg til B2-nivået.

Situasjonen for de ukrainske flyktingene

Den midlertidige loven som omfattet de ukrainske flyktingene, skapte ekstra arbeid og mange nye problemstillinger. For eksempel måtte kommunen selv tolke hva det ville si at disse flyktingene hadde «rett, men ikke plikt» til å delta i en rekke ulike situasjoner.

Det er mye nytt å sette seg inn i, mange nye problemstillinger vi aldri har vært utfordret før. Det er en helt ny gruppe. I fjor sommer satt jeg med hodet i hendene og tenkte at nå må dere spørre meg om noe jeg *kan* svare på. Jeg jublet nesten når jeg fikk et «vanlig» flyktningspørsmål. (ansatt, Bergen kommune)

De ansatte i Bergen opplevde at den midlertidige loven og veiledningen knyttet til de ukrainske flyktingene kom sent fra sentrale myndigheter. Da hadde de allerede måttet finne lokale løsninger. De så at det var uheldig at integreringsloven akkurat hadde trådt i kraft, men hadde også forståelse for at mottaket av ukrainske flyktinger kom som en overraskelse på alle.

Det må være sånn, men det er fryktelig frustrerende å stå i førstelinjen og ikke vite hva man skal gjøre uten retningslinjer. Du har en ny midlertidig paragraf i en ny lov som du egentlig ikke skjønner hva betyr. (ansatt, Bergen kommune)

I Bergen gjorde man også enkelte unntak fra integreringsloven. De lot for eksempel ukrainske flyktinger gå inn i ordinære studier med introduksjonsstønad. De ansatte fikk blant annet spørsmål om ikke det å fullføre en nettbasert bachelor i Ukraina burde regnes som et kvalifiseringstiltak. De fleste ukrainerne ville ha fullt program, mens noen få ønsket deltid.

Ukrainere kan få program på deltid, men hva er deltid? Hvilke rammer skal vi sette? 40, 50, 60 prosent? Hvilke dager skal de delta? Hvis de bare har 50 prosent, hvordan skal vi gi dem alt dette på så liten tid? Det må også gå opp med timeplanen. Vi kan ikke gi den ene norsk på tirsdag og den andre på onsdag. Vi har jo ønsket å gi dem fullt program hvis de først skal ha full introduksjonsstønad. (ansatt, Bergen kommune)

De ansatte slet også med å håndtere ukrainske flyktinger som reiste hjem i perioder. Hvilken status skal flyktingene ha i perioden når de ikke deltar? Skal de meldes ut av introduksjonsprogrammet og så inn igjen? Løper retten til norskopplæring i denne perioden? Hjemreisene brakte også opp praktiske spørsmål, for eksempel om hvem som har ansvar for å betale depositum på leiligheter, og om leieforhold skal opprettholdes eller avvikles.

Våren 2022 ansatte introduksjonscenteret to personer som snakket russisk, ukrainsk og engelsk. Kvinnene som ble ansatt, hadde brukt engelsk i sine tid-

ligere stillinger, var nylig bosatt i Bergen og gikk på kveldsundervisning ved læringscenteret en dag i uka. De hadde lært seg norsk raskt og var på vei mot eksamen på nivå B2 da vi møtte dem våren 2023.

Stillingene går ut på å formidle informasjon og bistå ukrainske flyktninger i introduksjonsprogrammet. De to er med på møtene som deltakerne i introduksjonsprogrammet har med ansatte som jobber med bosetting og integreringskonsulenter, og bistår dem med utfyllende informasjon, praktisk hjelp og til å forstå hvordan systemene i Norge fungerer.

Vi må for eksempel forklare hva et skattekort er, hva en fastlege er, og hvorfor det tar tre uker å få en bankkonto. Det er vanskelig for ukrainerne å forstå og veldig vanskelig å kommunisere. De spør: Hvorfor må vi vente så mye? Hvorfor kan IMDi bestemme at de skal sende deg til en annen kommune når du har fått jobb her, eller at de ikke skal bo i Bergen når de har kjæreste her? Men mye fungerer veldig godt også, som boligsystemet og introduksjonsprogrammet. (ansatt, Bergen kommune)

De ser den byråkratiske arbeidsformen som den største forskjellen mellom det ukrainske og det norske samfunnet: «Her og i EU må dere gjøre alt likt med andre land i Europa. Men Ukraina er ikke EU. Vi kan gjøre hva vi vil.»

Ekstra oppfølging og ansettelse av miljøterapeuter

Det nye introduksjonsprogrammet legger opp til at alt skal være på plass før deltakerne starter. Men enkelte familier vil trenge oppfølging i en lengre periode for de kan starte på programmet. Det kan være krevende for integreringskonsulentene å finne tid til denne oppfølgingen.

Siden 2018 har introduksjonssenteret hatt egne miljøterapeuter som støtter enkeltfamilier for eksempel med å kontakte Nav eller helsetjenester, fylle ut skjema og følge opp skolen. I dette arbeidet er språkkompetanse viktig, og selv om de har noen miljøterapeuter med språkkompetanse, er det behov for tolk i forbindelse med formelle, lovpålagte oppgaver. De ansatte opplevde dessuten at det er umulig å forklare for eksempel bruk av nettbank og medisiner uten tolk.

Introduksjonssenteret har hatt en intern diskusjon om hvilket ansvar senteret har for å følge opp beboernes oppholdstillatelser og andre typer søknader og frister.

Det er et stort ansvar å ta på seg, fordi regelverket endres stadig, men samtidig er andre instanser svært lite tilgjengelige, det er uendelig lang ventetid i telefon og komplisert med språk og håndtere slike situasjoner. (ansatt, Bergen kommune)

Det er imidlertid få andre instanser som står klare for å hjelpe dem.

Ifølge miljøterapeutene er det store behov blant dem som er eldre enn 55 år, og dem som er foreldre til yngre barn. Noen tilhørte også begge disse gruppene.

En del eldre fedre har i utgangspunktet ikke rett til introduksjonsprogram, men trenger både språk- og systemkunnskap for å følge opp barna i hverdagen.

Miljøterapeutene ser også at det er nødvendig å veilede om foreldrerollen. Foreldrene er ikke kjent med den kunnskapen som foreldre som vokser opp i Norge, tilegner seg om barn, foreldreskap og oppdragelse, og som samfunnet tar for gitt. Når foreldrene skal tilpasse seg nye forventninger til foreldrerollen og barneoppdragelse, er ikke disse nødvendigvis eksplisitt uttalt. Dessuten skal de nye forventningene tilpasses den kunnskapen som de selv har om barn og oppvekst, og som utgjør deres utgangspunkt og referanse.

Miljøterapeutene opplever at familiegjenforeninger med flyktninger kan skape ekstra utfordringer. Det gjelder familiegjenforening av familier som har bodd lenge fra hverandre, samt gjenforening med en tidligere enslig mindreårig flykting. I slike tilfeller trenger familien mye oppfølging – det kan for eksempel være en alenemor med en stor barneflokk som kommer. Det er heller ikke alltid helt klart hva slags ansvar ungdommen skal ha.

Mange av de kommunale tjenestene som skole, barnehage, Nav og helse-tjenesten tar kontakt introduksjonssenteret når det oppstår problemer.

De ansatte var opptatt av at alle etater i kommunen bør ha ansvar for å sikre at flyktingene kan bruke byens tjenester. Det bør ikke bare være opp til miljøarbeiderne som er spesialister på gruppen. En ansatt nevnte at mange i de offentlige tjenestene ikke forstår hvor mye hjelp flyktingene egentlig trenger.

En nylig bosatt familie skulle møte halv ni hos legen, men de vet ikke hvordan man skal sette på alarm på mobilen. De har aldri forholdt seg til tid tidligere. Bosetterkontakten fikk derfor kjeft fordi de kommer for sent. De kjenner heller ikke igjen bussen de skal ta til legekantoret, for de kan ikke lese tall. Det er vanskelig å forestille seg slike barrierer. Forventningen til oss er at vi skal følge dem rundt overalt så de rekker avtalene, men det kan vi jo ikke. Det hadde vært fint om andre tjenester kunne illeltagt sin oppfølging slik at disse flyktingene skal kunne klare å holde avtalene. Om så bare å møte dem utenfor, for dem som ikke har tatt heis før, eller som har sett et hus med flere etasjer, hvordan skal de vite at kontoret er i fjerde etasje? (ansatt, Bergen kommune)

I en kommune som Bergen som tar imot så mange flyktninger, bør de ordinære tjenestene ifølge de ansatte på introduksjonssenteret utforme tjenestene slik at de også ivaretar dem som trenger særlig oppfølging. Dette temaet er blitt tatt opp på ledernivå, og håpet er at denne forståelsen skal tas alvorlig på et overordnet nivå i kommunen.

Introduksjonssenteret opplever at det er mye forskjellsbehandling og diskriminering av dem som har et dårlig utgangspunkt – det er få tjenester som er rustet til å gi likeverdige tilbud til dem som er analfabeter. De trekker fram begrenset

tilgjengelighet i Nav, og at man må ha digital kompetanse for å benytte Navs tjenester. Et eksempel er innbyggjerservice, som ikke tilrettelegger informasjonen tilstrekkelig. Som en ansatt uttrykte det: «Innbyggjerservicen er ikke for alle.»

Bergen læringscenter for norsk og samfunnskunnskap

Bergen Læringscenter er den andre pilaren i introduksjonsprogrammet og står for en vesentlig del av kvalifiseringsløpet. Læringscenteret har i dag rundt 1500 deltakere. I tillegg til deltakerne på introduksjonsprogrammet har læringscenteret tilbud til arbeidsinnvandrere, familieegjenforente og personer i Navs kvalifiseringstiltak. Læringscenteret tilbyr opplæring i norsk og samfunnsfag. For deltakere på introduksjonsprogrammet fyller dette tre dager i uka. Undervisningen er delt inn i tre nivåer ut fra den enkeltes kvalifikasjoner og utdanningsbakgrunn.

Det laveste nivået (kalt språk 1) samler dem som har lav eller ingen utdanning. Dette er deltakere som er analfabeter, eller som kan lese litt på sitt eget eller et annet språk. Her tilbys et eget alfabetiseringskurs for dem som ikke kan lese og skrive. I dette kurset jobber de lenge med muntlig språk før de begynner med formelle ferdigheter. Ofte nevnes bekymringer og helseplager som begrensninger i læringsprosessen. Målet for denne gruppen er å få alle opp på A1-nivå, men for en del er dette et veldig høyt mål. De ansatte på centeret kan senke sluttmålet som er satt for den enkelte, men opplever at dette får konsekvenser for hva slags tilbud de får senere, blant annet om de får anledning til å ta grunnskole for voksne med økonomisk støtte fra Nav. De erfarer også at mange blir gode i muntlig norsk, og deltakere som er mer språkkyndige, kan ha rask progresjon også i lesing og skriving, og enkelte går over til det midterste nivået på centeret (språk 2).

Etter at deltakerne har oppnådd et visst språknivå, brukes vanligvis én dag i uka på språkpraksis. Lærerne på læringscenteret samarbeider med integreringskonsulentene, som har ansvar for å skaffe praksisplasser til personene de er kontaktperson for. To lærere besøker de utplasserte og følger dem opp på arbeidsplassen.

Vi samarbeider om språkpraksis, for vi får jo press fra intro om at de skal ha en type praksis før de er ferdige i programmet. Så nå etter mye prøving og feiling så har vi fått til et godt samarbeid med de på språk 1 og språkpraksis, tenker vi, at den modellen er bra. Og dette med lærer ute på praksisplass, at det er en sammenheng mellom det som skjer i klasserommet, og det som skjer på praksisplassen. (ansatt, Bergen kommune)

Erfaringen er at mange opplever språkpraksis som en type realitetsorientering. De finner ofte ut at norskferdighetene ikke var så gode som de trodde. Én ting er å beherske grammatikk og samtale i klasserommet, en annen er å bruke språket

og forstå dialekter i møte med nye personer. Dette er likevel en god læringsarena, mener de ansatte.

Samarbeidet med integreringskonsulentene går særlig ut på å diskutere deltakernes utplassering i praksis.

Vi har godt samarbeid med intro, men vi har jo forskjellige blikk. De er veldig opptatt av tallene de blir målt på, det kommer de alltid tilbake til: «Vi skal ha dem ut i jobb.» Og så sier vi at vi må jo passe på dette med språket. Men de føler nok veldig på dette presset, og det kan gå litt på bekostning av norskopplæringen. (ansatt, Bergen kommune)

Lærerne på senteret opplever at integreringskonsulentene er styrt av regelverket, og at man kan merke at de måles på hvor mange som kommer i arbeid når programmet er ferdig. Lærerne på sin side er opptatt av at språk og kulturforståelse er avgjørende for at denne overgangen skal være vellykket.

Noen kommer i arbeid når de har fullført introduksjonsprogrammet, men det er få på det laveste språknivået (språk 1) som er ferdig kvalifisert når de avslutter etter to år i programmet. Ved avsluttet program søker en del seg over i grunnskoleutdanning for voksne, mens andre går videre til Nav, noe som utløser mer norskopplæring. I disse tilfellene har lærerne på senteret et mål om å få til en god videreføring av språkopplæringen og -praksisen.

De som plasseres på det høyeste språknivået (språk 3), har litt andre utfordringer. Disse har i utgangspunktet rett til seks måneders introduksjonsprogram. For mange, også av de ukrainske flyktningene, er det urealistisk å komme opp på nivå B2 i løpet av den tiden. På dette nivået skal man kunne drøfte og samtale om komplekse temaer, noe som er nødvendig for å ta videre utdanning og få kvalifisert arbeid. Lærerne på senteret ser at ukrainernes skole- og språkbakgrunn gjør at det er lettere for dem å lære norsk, men også for dem er B2 et høyt nivå. De erfarer også at det varierer hvor lang tid det tar å komme dit. Ikke alle har like lett for å lære språk, og for å lære språk må man også ha disiplin og god studieteknikk. De ansatte sammenlignet de ukrainske flyktningene med de høyt utdannede syrerne. Mange av disse kom fra gode jobber. Likevel følte de seg hjelpeløse når de skulle lære norsk fordi deres egen språkbakgrunn og deres eget skolesystem var så annerledes.

Læringscenteret tilbyr også kombinerte kurs rettet mot arbeidspraksis der norskundervisningen inkluderer jobbrelatert språkopplæring. Her deltar både personer som fortsatt er i introduksjonsprogrammet, og personer som har fullført programmet, men som får tilbud om videreføring fra Nav. På disse kursene kan man for eksempel få to dagers norskopplæring og tre dager praksis. Kursene er særlig rettet mot enkelte utdanningsforløp, som faglinjer på videregående, for eksempel helsefag og barnehage.

Samarbeid

Introduksjonssenterets arbeid er betinget av tett samarbeid med en rekke instanser, både med hensyn til innholdet i programmet, oppfølgingen av deltakerne og deltakernes overgang til arbeid og utdanning ved programslutt. Nedenfor trekker vi fram noen av erfaringene de ansatte har med å samarbeide med ulike instanser, først fra den tidlige bosettingsperioden og deretter fra kvalifiseringsløpet.

Boligkontoret

Introduksjonssenteret er avhengig av å samarbeide med det kommunale boligkontoret for å bosette overføringsflyktninger og asylsøkere, inkludert enslige mindreårige flyktninger. Kommunen disponerer mange kommunale boliger, men det er også stor rift om å få tildelt disse boligene. Boligkontoret har begrenset kontakt med beboerne, og oppfølgingen skjer enten gjennom introduksjonssenteret eller innbyggjerservice, som skal veilede innbyggerne om ulike tjenester, men denne tjenesten har sjelden tilgang til tolk.

Tolketjenesten

Bergen kommune har styrket kommunens tolketjeneste for å imøtekomme behovet til det høye antallet nyankomne flyktninger. De vanligste språkene er arabisk, kurmanji, farsi og tyrkisk. Et tolkeoppdrag gjennomføres vanligvis innen to uker etter at tolk er bestilt, men for dem som ønsker fysisk oppmøte, kan det ta opptil en måned før et tolkeoppdrag gjennomføres. Telefontolking blir også stadig mer etterspurt, og kommunen har anskaffet bedre utstyr for å gjennomføre slike møter.

Introduksjonssenteret har et samarbeid med tospråklige språkassistenter uten formell tolkeutdanning. Disse kan for eksempel hjelpe til med enkle beskjeder, noe som har vært til stor nytte, ifølge informantene. I tillegg har Bergen kommune ansatte som har språkkompetanse, inkludert ukrainske integreringskonsulenter. Det er viktig å merke seg at det kreves tolkeutdanning for å bli ansatt i tolketjenesten. Ifølge dem som bruker tolketjenesten, er det merkbart forskjell på tolker med og uten tolkeutdanning.

Senter for migrasjonshelse

Senter for migrasjonshelse ligger under Etat for helse og eldre. Etter de høye ankomstene av flyktninger i 2015 og 2016 ble tilbudet utvidet med fagfolk som psykologer og fysioterapeuter. Som følge av at kommunen har bosatt et økende antall overføringsflyktninger, har senteret utviklet nye arbeidsmetoder og et eget prosjekt, PM+[], som gir helsesenterets miljøarbeidere og andre ansatte opplæring i kommunikasjon om migrasjonsrelaterte psykiske helseplager. I dette prosjektet kurses også eksterne aktører som ansatte i introduksjonssenteret, Nav og skoleverket. Hensikten er å gjøre ansatte i hjelpetjenestene rustet til å snakke

med flyktningene om og hjelpe dem med å mestre psykiske helseplager i hverdagen. Senter for migrasjonshelse har også iverksatt et eget prosjekt rettet mot psykologiske fagmiljøer der målet er å styrke kompetansen på kartlegging og håndtering av torturskader.

Senter for migrasjonshelse gjennomfører innledende konsultasjoner med personer med store og komplekse helseplager. Senteret hjelper også til med søknader til spesialisthelsetjenesten. De ansatte opplever at det kan være spesielt vanskelig å finne egnede behandlingstilbud i psykiatrien for flyktninger med komplekse plager.

Senteret har også fulgt opp unge lhbtqi+-personer, inkludert personer som søker kjønnsbekreftende behandling. Her er det en del som trenger oppfølging fordi de utsettes for psykiske belastninger og diskriminering.

Senteret fikk flere oppgaver i forbindelse med mottaket av ukrainske flyktninger. Senteret fikk oppgaven med å gjennomføre den første helseundersøkelsen av denne flyktninggruppen. De ansatte har merket at andre flyktninger har kommet i bakgrunnen siden 2022. Ventelistene har blitt lengre, og personer med lette og moderate plager kan risikere å få dårligere oppfølging enn tidligere.

De ansatte på Senter for migrasjonshelse har ansvar for livsmestringskurset på introduksjonsprogrammet. Kurset er delt inn etter språkgrupper. Det er ikke obligatorisk for ukrainere.

Kursholderne peker på at overføringsflyktningene som deltar, ofte sliter med tunge livserfaringer.

Alle hadde fått noen i familien drept, halvparten hadde observert mishandling av nære slektninger, noen er skadet og torturert selv. De har så tung bagasje med seg. Dette gjør at forutsetningene for å lære med samme progresjon handler om dette, og ikke bare om [å komme fra en] annerledes kultur og mange år med vanskelige livsvilkår i flyktningleirer. (ansatt, Bergen kommune)

Overføringsflyktningene er plukket ut nettopp fordi de er sårbare, og det er viktig å ta hensyn til helseperspektivet når de deltar i introduksjonsprogrammet og man skal sette sluttmaal for deltakelsen i programmet.

Du velger folk fordi de er veldig traumatiserte og har opplevd veldig tunge ting, og så tenker du, nei, vi plasserer dem bare med disse forventningene og så går det helt bra. (ansatt, Bergen Kommune)

Denne informanten mener ut fra egen fagkunnskap at overføringsflyktninger ofte møtes med urealistiske krav, og at dette gjelder både dem med og uten utdanning.

Du kan ikke pushe et traumatisert menneske med læring, de blir bare mer traumatiserte av det. De må gjøre det i sitt eget tempo, og de klarer det. For hjernen tåler egentlig veldig godt traume. Hvis man mister en nær person, et dødsfall, du klarer å bevege deg fremover, men du trenger litt ekstra tid til å lage te, holde om den varme koppen, puste, og så kanskje prøve litt til. Mens her bare dunker man det inn: Du må klare å gå på skolen, fravær, skatt og digital post og passe på barna dine, og null hjelp. Det gis jo litt hjelp selvfølgelig, men jeg ser at i veldig mange tjenester blir de møtt med en diskriminerende holdning i bunn. (ansatt, Bergen kommune)

Senter for migrasjonshelse har ansvar for å sende inn søknader om ekstratilskudd fra IMDi. I noen tilfeller er dette utfordrende, både på grunn av tidsperspektivet og fordi det kan det være vanskelig for Senter for migrasjonshelse å skaffe tilfredsstillende helsedokumentasjon.. Et eksempel kan være en person som fungerer veldig dårlig, som ikke klarer å gå på skolen, og som kan være aggressiv. De antar at personen har lett utviklingshemming og mener at hen trenger ekstra tiltak. Det tar lang tid å få en uttalelse fra spesialhelsetjenesten. I mellomtiden er det ingen tjenester som vil igangsette tiltak fordi de ikke har nødvendig språkressurser, og fordi personen kan opptre aggressivt.

Integreringsteam – samarbeid mellom flere instanser

I visse tilfeller opprettes det et integreringsteam rundt unge personer som trenger langvarig oppfølging av flere instanser på grunn av helseutfordringer eller andre utfordringer. Teamet møtes en gang i halvåret, og målet er en helhetlig oppfølging. Vanligvis består teamet av integreringskonsulenter eller miljøterapeut, rådgiver på skolen og/eller Nav og i noen tilfeller også en representant for helsetjenestene. Dette har ført til et tettere samarbeid med skolen. Ordningen omfatter ikke flyktninger fra Ukraina.

Grunnskoleopplæring for voksne

I Bergen er grunnopplæringen for voksne og grunnleggende norskopplæring slått sammen til én enhet, som nå går under navnet Bergen Læringscenter.

Det er bare unntaksvis at introduksjonsprogrammets deltakere starter grunnskoleopplæring for voksne i løpet av programtiden, men mange har dette som sitt første mål ved avslutning av programmet. De yngste flyktningene, enten enslige mindreårige flyktninger eller de som kommer sammen med familien og er over grunnskolealder, starter med grunnskoleopplæring. Målet er å ta grunnskoleeksamen for å starte i videregående skole. De fleste unge med lite skolegang bruker tre år på grunnskoleeksamen. Muligheten for å ta grunnskolen under og etter programperioden er et tema som har vært mye diskutert.

Vi opplever at den nye loven legger mer vekt på grunnskole, ved at man lar flere gå på grunnskole enn før. Det ser jo Nav også. For hva er alterna-

tivet til å gå på grunnskole for denne gruppen? For de får jo ikke jobb. Noen har noe grunnskole og lærer ganske raskt, så det er en del som fullfører grunnskole, og som kan begynne på videregående opplæring. Det var kanskje mer før, da de hadde bodd litt i mottak og kunne litt norsk når de kom til kommunen. Nå er de fleste som kommer, overføringsflyktninger, og mange av dem begynner helt på scratch. (ansatt, Bergen kommune)

I et samfunn der fagkompetanse forventes i de aller fleste yrker, vil det å ikke gi folk anledning til å ta grunnskolen – som gir dem et grunnlag for å ta fagbrev i videregående opplæring – begrense en langsiktig integrering.

Nav

Introduksjonssenteret samarbeider med Nav på flere måter. De som jobber med bosetting, integreringskonsulentene og miljøterapeutene er i løpende kontakt med Nav. I Bergen er det fire bydelsforankrede Nav-kontor.

Samarbeidet gjelder blant annet flyktninger som er over 55 år. Disse deltar ikke i introduksjonsprogrammet og har dermed stønad fra Nav. I bosettingsfasen er det viktig at denne gruppen settes inn i Nav-systemet. Senteret har også kontakt med Nav i saker der programdeltakere har permisjon eller skrives ut av programmet ved langvarig fravær. I noen saker er Nav tungt inne. Dette gjelder for eksempel i omfattende helsesaker og i saker der det blir opprettet integreringsteam. Her må Nav godkjenne den individuelle integreringsplanen og følge opp underveis. Hvis personen ligger an til å ikke nå integreringsmålet sitt, vil Nav koples tett på når det nærmer seg programslett.

Selv om de ansatte på introduksjonssenteret har gode erfaringer med Nav-samarbeidet, kan tilgjengelighet være et problem. Det kan også være begrenset med muligheter for oppfølging underveis. Da kan det være lettere for flyktningene å ringe integreringskonsulenten for å få svar på spørsmål som hører til hos Nav.

Deltakerne sliter med at ting er mer og mer digitalt. De er låst ute fra kontakt og innloggingsprosedyrer om de ikke har bank-ID. Nav.no er vanskelig synes jeg selv. Du skal trykke på akkurat de riktige ti knappene for å laste opp et dokument og lignende, det er ikke noe rart at ikke alle får det til. Vi ser tydelig hvor mye opplæring de trenger, mens Nav sier at det bare er å gå inn og laste opp. Så må vi si ifra at de må veilede på dette. Vi er de første de går til, og vi hjelper med veldig mye. (ansatt, Bergen kommune)

Senteret har også faste møter med Nav når programperioden nærmer seg slutten.

Vi må ta kontakt og ha et møte med Nav før deltakerne er ferdige. Hvis deltakerne vet hva de skal, er det ikke alltid nødvendig. Det er ganske gode rutiner, men jeg skal ikke si at det alltid fungerer. (ansatt, Bergen kommune)

Integreringskonsulentene mener at deltakerne trenger tid på å omstille seg når programtiden går mot slutten, og at Nav-systemet arbeider langsomt. Integreringskonsulentene lager et fyldig notat til Nav om de enkelte deltakernes situasjon. Her står det hva deltakerne har gjort i programmet, hvilke ambisjoner de har, hvilke oppfølgingsbehov de har, og konsulentens anbefalinger.

Men vi opplever at Nav ikke helt vet hva de skal gjøre med et sånt papir hvis de ikke allerede har fått en søknad, de må ha en sak å legge papiret i. Så da må vi hjelpe deltakeren med en søknad, fordi de ikke har en saksbehandler i Nav ennå. For noen kan det være økonomisk sosialhjelp. Ikke alle kvalifiserer til andre tiltak. Det tar tid for dem å skjønne hva de har rett på. Det handler om å sikre livsopphold. (ansatt, Bergen kommune)

For dem som ikke skal over i grunnskoleopplæring eller som ikke har fått arbeid når de er ferdige med introduksjonsprogrammet, kan det være aktuelt å delta i et av Navs programmer. NORA (norsk og arbeid) er et slikt program der det bare er flyktninger som kan delta. Det finnes en rekke slike kvalifiserende kurs.

For en del er overgangen fra introduksjonsprogrammet til Nav vanskelig. Siden de ikke er kjent med det nye systemet, er det lett for at de søker hjelp fra miljøterapeuten eller andre som de kjenner fra før.

Bergen har ellers hatt hatt en samarbeidsavtale med NAV stat de siste seks årene, der målet er å kople arbeidssøkere, inkludert flyktninger, direkte til arbeid uten å gå veien via arbeidspraksis (deltakerne kan ha hatt språkpraksis eller en hospiteringsperiode). Her jobber Nav og integreringskonsulenter sammen ut fra kontorer i introduksjonssenteret. Tiltaket er en del av den nasjonale og lokale hurtigsporsatsingen.

Barnehager og skoler

Introduksjonssenteret kontakter aktuelle barnehager og hjelper flyktningene som bosettes, med å søke barnehageplass. Flyktninger fra Ukraina kan i tillegg til å søke barnehageplass, som alle andre benytte tilbud om åpen barnehage i Bergen. Dette er en lavterskel møtearena for barn og voksne. Kommunen har 15 åpne barnehager, alle i privat regi.

Å søke skoleplass er også en del av rutinene i den tidlige bosettingsperioden. Skoleelever fra Ukraina, inkludert de som bor privat, kan registrere seg på nærskolen. De yngste elevene (første og andre trinn) kan starte i ordinær klasse, mens elevene fra tredje til tiende trinn enten kan gå på nærskolen eller i en innføringsklasse. Bergen har også et innføringstilbud for elever som er registrert som asylsøkere.

Sivilsamfunnet

Introduksjonssenteret har en egen frivillighetskontakt og et bredt samarbeid med frivillige organisasjoner i Bergen. Kontaktpersonen koordinerer påmelding til tiltak hos samarbeidspartnere som Røde kors (Flyktingguide), Bymisjonen (Veiviseren) og Redd Barna (God nabo). Senteret søker å utvikle samarbeidet med frivilligheten og jobber med å informere om aktiviteter som er særlig aktuelle for flyktingene.

Caritas har i tillegg ansvar for kurset om arbeidsliv i introduksjonsprogrammet. Andre organisasjoner, som Kirkens Bymisjon, stiller med praksisplasser. I tillegg bistår en rekke organisasjoner til å forankre flyktingene. Mye av dette arbeidet er rettet mot barn og unge. Initiativene er ofte lokale. Sivilsamfunnet bidrar ellers med fritidstilbud som supplerer tilbudene som kommunen organiserer, som biblioteker, kulturskolen og ungdomsklubber. Organisasjonen Selvhjelp for innvandrere og flyktinger bistår flyktinger med blant annet familiegjenforeningssøknader og andre søknader.

I samarbeid med Den Ukrainske Forening i Bergen og Hordaland etablerte kommunen tidlig i 2022 et samlingssted for ukrainere. Her kan de få informasjon, tilgang til PC og sosialt samvær. Senteret er åpent på dagtid og arrangerer språkkafé og fritidstilbud for barn. Tilbudet brukes også av eldre, og på kveldene er det aktiviteter for voksne. De fleste aktivitetene ledes av ukrainere som jobber frivillig.

Dette lykkes vi med

Bergen er en by med en relativt stor internasjonal befolkning. Det gjør at alle de offentlige tjenestene må være bevisste på tilgjengelighet når det gjelder språk og informasjon. Bergen har etablert velfungerende tjenester med ansvar for bosettings- og integreringsarbeidet: Introduksjonssenteret for flyktinger, Bergen Læringscenter og Senter for migrasjonshelse. De har et stort antall deltakere i introduksjonsprogrammet, noe som åpner for å dele programmet inn i ulike læringsnivåer, og som gir rom for tett oppfølging.

Den nye integreringsloven åpner for en slik inndeling og legger opp til at introduksjonsprogrammet skal være tilpasset den enkelte. De ansatte i kommunen oppfattet likevel opplegget som loven legger opp til, som overdrevent instrumentelt. Målstyringen passer ikke like godt for alle flyktingene. Flyktinger med svakere forutsetninger vil trenge romsligere rammer for å kunne ha et vellykket integreringsløp.

De ansatte ved Introduksjonssenteret for flyktinger var likevel fornøyde med måten de hadde håndtert utfordringene på de siste årene. Dette gjaldt først og fremst utfordringene med å bosette overføringsflyktinger, som ofte trenger ekstra oppfølging. Denne gruppen, som inkluderer en del med en lang vei fram

mot full deltakelse i det norske samfunnet, har fått tilpassede. Kommunen har også opprettet egne stillinger som følger opp de overføringsflyktingene som trenger særlig oppfølging i hverdagen.

De ansatte legger vekt på at det er mye som skal på plass rett etter bosetting, og ser at enkelte grupper kan trenge en periode på opptil tre måneder før de er klare til å starte i introduksjonsprogrammet. De ansatte mener at Bergen kommune tar et spesielt ansvar når de bosetter flyktinger med store og komplekse helseproblemer.

Mottaket av flyktinger fra Ukraina har utløst nye boløsninger og nye rutiner med selvbosetting. Disse flyktingene og den midlertidige loven har skapt mange nye og uventede problemstillinger for kommunen. Disse har krevd stor omstillingsevne og nye tiltak, slik som ansettelsen av personer med språkkompetanse.

Det har også vært innovasjon på læringscenteret de siste årene, der de blant annet har opprettet alfabetiseringskurs for flyktinger uten utdanning. De har også opprettet en egen enhet for ukrainske flyktinger. De ansatte opplever at det er godt samarbeid mellom læringscenteret og introduksjonscenteret.

Senter for migrasjonshelse er også en viktig aktør i bosettingsprosessen og en sentral støttespiller i mer komplekse helserelaterte saker. Her jobber de med å utforme gode lavterskeltilbud og å finne gode metoder for å følge opp flyktinger med helse- og integreringsutfordringer. De har også erfaring med å støtte flyktinger som har behov for behandling av kjønnsinkongruens. Senteret sitter med viktig personavhengig kompetanse.

Kommunen og sivilsamfunnet samarbeider om bosettingen og integreringen av flyktinger i Bergen. Dette har blant annet vært synlig i mottaket av de mange ukrainske flyktingene og i de frivillige organisasjonenes direkte bidrag i introduksjonsprogrammet.

Utfordringer

Når de ansatte i kommunen blir spurt om utfordringer, nevner de først den nye integreringsloven (fra 2021). De opplever at det er stor avstand mellom dette regelverket og hva det er mulig å få til i arbeidet med flyktingene.

Hovedutfordringen er kort programtid. Seks måneder er for kort tid for de aller fleste som har videregående skole eller lengre utdanning. De rekker ingenting på seks måneder, det skaper mye stress og arbeid for oss, i stedet for at deltakere får lande og fokusere på det de trenger å fokusere på. Nesten rett etter at de har begynt, så må vi snakke om hva som skal skje etterpå. Og det legger begrensninger på hva vi kan tilby. (ansatt, Bergen kommune)

I de fleste tiltakene i programmet, som arbeidspraksis og andre arbeidsrettede kurs, stilles det krav om at de som skal delta, har nådd visse norsknivåer, men deltakerne når ikke disse i løpet av seks måneder. Dermed blir det vanskelig å tilby dem et program som de har nytte av.

Den korte programtiden skapte selvmotsigelser og motløshet hos deltakere som hadde urealistiske forhåpninger om å få en jobb som var i tråd med tidligere kvalifikasjoner.

De som har ett år eller mer med høyere utdanning, skal ha B2 muntlig og skriftlig, Jeg har ikke møtt noen som har klart det på seks til tolv måneder. Det er demotiverende å si til dem at dette er ditt mål, når det er ikke realistisk. (ansatt, Bergen kommune)

For mange av integreringskonsulentene er det korte programmet også nytt. Som en ansatt sa det: «Dette er en overgang også for oss, da vi jobbet etter den gamle loven, fikk alle to år. I dag har de aller fleste av mine seks måneder. Dette er ekstremt i forhold, deltakere er så stresset på tiden.» De viser også til at retten til introduksjonsprogram og retten til norsk ikke henger sammen. Selv om de er ferdige med introduksjonsprogrammet etter seks måneder, har de fortsatt rett på norsk i et halvt år til.

Det var også utfordringer med egenbosettingen. De ansatte mente at samarbeid med lokalbefolkningen er viktig, men at det også kan være problematisk. De som egenbosettes, kan være utsatt for utnytting. I starten, da flere ble tilbudt rom hos privatpersoner, både hos bekjente og hos fremmede, så de ansatte på introduksjonscenteret seg nødt til å sjekke boligforholdene, og enkelte flyktninger måtte flyttes til krisesenteret.

Sivilt engasjement er samtidig helt nødvendig. Mange flyktninger mangler nettverk og trenger noen som kan ta oppgaven med å være «pårørende», som tar personlig ansvar slik familiemedlemmer ofte gjør.

Ifølge de ansatte er det viktig å sikre at det er kontinuitet i kompetansen på flyktningfeltet. En del av dette handler om å gi nyansatte god opplæring. I perioder med høye ankomster er dette avgjørende. I Bergen har tjenestene hentet inn ansatte som blant annet kommer fra lignende stillinger i Nav. En generell utfordring på feltet er at ankomstene – og dermed også behovet for arbeidskraft – svinger. Da blir det et spørsmål om hva slags ansettelse som skal brukes. Bergen kommune har en politikk på at det skal være faste ansettelse, men mange har fått ett års engasjementer i forbindelse med ankomststoppene. Dette skaper problemer fordi stillingene ofte går ut før behovet for dem er over. De stadige endringene i ansettelse reiser også diskusjoner internt om hvordan organisasjonen skal kunne ivareta kompetanse over tid.

Bergen kommune har også erfaringer med å utforme stillinger for miljøarbeidere der språkkompetanse kan være en viktig tilleggskvalifikasjon. I noen tilfeller kan det oppstå situasjoner der språkkunnskap og fagutdanning må veies mot hverandre.

Det er ikke veldig mange utdannede sosionomer, vernepleiere, førskolelærere som snakker de aktuelle språkene. De skal inn i en krevende jobb, og vi ønsker at folk skal ha utdanning og erfaring, være profesjonelle. Vi ser at de som har språk, men ikke utdanning, kommuniserer veldig godt, men får problemer med å sette grenser. Brukeren tror at de er venner, og så blir de utslitt av å få telefoner til alle døgnets tider. Men etter en stund i jobb er det for sent å sette grenser, da skjærer det seg. Jeg sier at de må sette grenser fra dag én, ikke ta telefonen på kvelden, ikke ta telefonen etter klokken tre. Men så har de vært der hele helgen, fulgt dem til sykehuset, hatt barna på overnatting. For de har jo et behov som ikke blir dekket, og de klarer jo ikke å ringe til legevakten alene etter klokken tre hvis noen blir syke. (ansatt, Bergen kommune)

I Bergen kommune har ikke slike dilemmaer vært like framtrødende for miljøarbeidere med språkkompetanse som jobber tett sammen med integreringskonsulentene, for i slike tilfeller begrenser samarbeidet forventningene om særskilt oppfølging. Dilemmaer kan likevel oppstå, blant annet knyttet til representasjon, tillit og konfidensialitet.

I Bergen er andelen med flyktning- og innvandringsbakgrunn såpass høy at nær samtlige offentlige tjenester kommer i kontakt med gruppen. Følgelig må kommunen sikre at integreringskompetanse spres fra ekspertmiljøene og ut til de ulike tjenestene, slik at disse er tilgjengelig for alle innbyggere.

Veien til arbeidet

Integreringskonsulentenes mål er å få deltakerne raskt i jobb. Etter at flyktningene har gjennomført arbeidslivskurs og har kommet opp på et tilstrekkelig nivå i norsk, tilbys de språkpraksis og deretter arbeidspraksis.

Koplingen til næringslivet, og til store aktører som IKEA og Choice-hotellene, gjøres via etablerte avtaler der også Nav inngår som partner. Her tilbyr næringslivet praksisplasser. Noen flyktninger kan godt nok norsk eller engelsk til at de kan hoppe over språkpraksisen. Kommunen samarbeider også med Bergen Næringsråd og har opprettet et eget jobbregister.

De ansatte i kommunen opplevde at det var vanskelig å finne språkpraksisplasser. Noen slike plasser skaffes internt i kommunen. Mange jobber krever imidlertid et ganske høyt språknivå. De som kan en del norsk, har blant annet fått plasser som assistenter i barnehager.

Forutsetningen om språkkunnskaper skaper utfordringer for mange. De ansatte så at terskelen for å lære norsk var høyere for enkelte land- og språkgrupper.

Vi hadde mange høyt utdannede syrere som kom fra gode jobber. Men de følte fullstendig avmakt i forhold til språket. Deres språkbakgrunn er så annerledes. Og skolesystemet er så annerledes her. Jeg var mye mer bekymret for dem, og da var det mulighet å ha fem års rett til norsk. Hvis de kom nå, ville veldig mange av dem bare hatt rett til 18 måneders norskundervisning. (ansatt, Bergen kommune)

Kombinasjonen av en krevende språkbakgrunn og lav utdanning kan gjøre at det blir en lang vei fram til arbeid.

Vi har folk som kom i 2016, og som fortsatt er her [på kurs]. For en del, også eritreere, er det et veldig langt lerret å bleke. De kommer bare opp til B1-nivå, men gjør det ellers kjempebra. I arbeidspraksis får de kjempe-gode tilbakemeldinger, men de vil ikke greie de teoretiske eksamenene på videregående. De kan dermed ikke få seg fagbrev, fordi de greier ikke å løfte språket sitt til et så abstrakt nivå. (ansatt, Bergen kommune)

Det er en stor gruppe ved læringssenteret som er på det laveste språknivået. Målet er å gi denne gruppen et grunnlag som gjør at de kan følge opp barna. Som en ansatt uttrykte det: «Vi skal selvfølgelig ikke gi opp noen, men det er ikke realistisk for alle at de skal ut i jobb.» Også denne gruppen får tilbud om språkpraksis, men det kan ta tid før det er aktuelt. Fordi norsknivået er begrenset, må de tenke annerledes med hensyn til hva som er aktuelle praksissteder.

En del har liten systemforståelse, og det er krevende bare å klare sin egen hverdag. Å forholde seg til klokkeslett kan være vanskelig. (ansatt, Bergen kommune)

Læringssenteret har også en stor gruppe med blant andre tyrkere og ukrainere på et middels språknivå. Denne gruppen består av personer som ikke tilegner seg språket raskt. Disse vil ofte ha vært kort tid i programmet.

For disse så tenker vi at ok, [når de er ferdige med den korte tiden] da går de over i Nav. Og så betaler Nav for videre tiltak, så regningen har på en måte bare blitt flyttet et annet sted. (ansatt, Bergen kommune)

Forskjeller mellom de tre gruppene

Som vi har sett, er det stor variasjon innad i flyktninggruppene når det gjelder blant annet utdanning, språkkompetanse, familiesituasjon og helse. De ansatte i Bergen opplevde denne variasjonen i arbeidshverdagen. En del av overføringsflyktningene trengte for eksempel ekstra tett oppfølging, og kommunen hadde styrket kapasiteten for å ivareta disse.

Også flyktninger fra ulike landgrupper kan ha felles trekk som krever oppfølging. Et eksempel her er aleneforsørgere. En slik status kan utløse ekstra behov for støtte og tilpasninger.

De ansatte var opptatt av at de ukrainske flyktningene var omfattet av et eget regelverk. Dette skapte administrative utfordringer. De som bosettes etter den midlertidige loven, skaper utfordringer for kommunen, som må tilpasse rutiner, tolke regelverket og gjøre unntak for denne gruppen. Som en ansatt bemerket: «De har rett, men ikke plikt – hvordan skal dette tolkes i konkrete situasjoner?»

Flyktingenes erfaring i Bergen

Vi har intervjuet i alt ni flyktninger i Bergen, fem ukrainske flyktninger, to fra asylsporet og to overføringsflyktninger. Flere ønsket å delta fordi de ville gi klare meldinger til myndighetene om hvordan introduksjonsprogrammet fungerte for dem. Vi presenterer tre anonymiserte tilfeller her.

Flyktning fra Ukraina, kvinne

Denne unge kvinnen kom sammen med sin søster og mor. De hadde ikke planlagt å komme til Bergen, men de er fornøyde med å være i en storby. Siden de kom sammen, var familien lenge det viktigste sosiale forankringspunktet.

Jeg er veldig glad for at moren min og søsteren min er her. Jeg bruker jo mye tid sammen med dem. Det gjør jo at jeg bruker mindre tid sammen med andre, for å få venner og snakker med dem. Men egentlig er jeg en sosial person, så jeg pleier å få venner ganske lett.

De har likevel forskjellige erfaringer fra den første tiden. Hun understreker hvor viktig det har vært for henne å tenke positivt for å motivere seg for en helt ny tilværelse.

Min innstilling er å tenke positivt, tenke at jeg klarer dette. Jeg vet at folk gjerne er hjelpsomme. Og folk jeg har møtt, har hjulpet meg, og hvis jeg tenker sånn, blir det ikke så vanskelig. Jeg tenker at dette skal jeg greie.

Hun opplever at overgangen til et liv i et nytt samfunn var enklere for henne enn for søsteren, som har en mann som er igjen i Ukraina.

Moren hennes er hjemme hele tiden, hun hjelper til med matlaging og strikker.

Hun venter bare på at krigen er slutt i Ukraina. Hun vil reise tilbake, og det er veldig vanskelig for gamle folk å være i et nytt land. Hvis du flytter til et annet land, selv om du ikke vet hvor lenge du vil være der, bør du alltid oppføre deg som om du skal være der resten av livet ditt. Selv om du bare blir ett år, kan du oppleve mye og ha venner og leve et godt og fint liv. Hvis du tenker at du kanskje ikke blir her så lenge, vil du ikke oppleve så mye eller oppnå så mye. Derfor prøver jeg alltid å ha denne tilnærmingen.

Flyktning fra Ukraina, kvinne, tre barn

Denne kvinnen kom alene med tre barn til Norge og forteller at det var tungt å være på mottakssenteret i Råde i mange dager fordi hun var engstelig for barna. Bygningene var store, og det var ikke noe avgrenset område hvor de kunne være sammen med barna. Hun opplevde at det var utrygt for de to yngste, som løp omkring, med mange ukjente mennesker fra ulike land.

Hun synes det er utfordrende å ta ansvar for barnas integrering alene. Det har gått greit med gutten som begynte i barnehage, men det har vært vanskeligere for datteren som begynte i første klasse, og som ikke er så sosial som lillebroren. Det tok et halvt år før datteren forstod det som ble sagt i klasserommet. Siden datteren ikke hadde gått på skole i Ukraina, der barna begynner på skolen når de er 7 år, ble overgangen til å gå i andre klasse ekstra krevende. Også for det eldste barnet har det vært vanskelig å lære et nytt språk og få nye venner. «Det er en veldig vanskelig alder, og de må finne seg selv i et nytt land», sier hun.

Hun synes at de byråkratiske prosessene er trege i Norge. Tilgjengeligheten og ventetiden for å ordne praktiske ting som for eksempel bankkort oppleves som et problem. Det går fortere i hjemlandet. Hun opplever også at det norske helsevesenet har en annen faglig holdning enn hun er vant til. Hun forteller at legen i Ukraina sa at hun snarest burde ta en operasjon, som hun ikke fikk tatt på grunn av krigsutbruddet. Legen i Norge sa at de skulle vente og se hvordan det utviklet seg, noe som har gjort henne urolig og engstelig. En bekjent av henne fortalte om en tilsvarende situasjon, men hun erfarte at den lange ventetiden i spesialisthelsetjenesten gjorde at problemet hennes gikk over av seg selv. Hun forstår derfor at det også kan være faglig uenighet som gjør at de ulike systemene virker forskjellig.

Flyktning fra Midtøsten, mann, kom som asylsøker

Den unge mannen kom til Norge fordi han ble politisk forfulgt i hjemlandet. Der hadde han etter en lengre utdanning fått en stilling han var fornøyd med. Han forteller at han har møtt velvilje og fått hjelp i mottak og etter bosetting. Målet hans er å kvalifisere seg til en stilling hvor han kan bruke kompetansen sin. Han er motivert for å lære norsk raskt og komme opp på B2-nivå så raskt som mulig. Han er en av flere av dem vi intervjuet, som var kritisk til måten norskundervisningen var lagt opp på for dem med høyere utdanning. Han mener det er for lite konsentrasjon og progresjon i språkopplæringen. Videre ønsker han seg en språkopplæring på fulltid og med mer avanserte undervisningsformer. Han opplever at han kaster bort verdifull tid på kurs om forhold som han allerede har skaffet seg kunnskap om via nettet. Han etterlyser tilbud for dem som ønsker mer intensiv språkopplæring.

Erfaringene med språkpraksisen har heller ikke vært som forventet. Hans oppfatning er at de enten settes til arbeid hvor de ikke får anledning til å kommunisere, og at de i stedet føler seg utnyttet som ufaglært arbeidskraft. Eller at de settes i arbeidssammenhenger med mennesker som er vanskelige å forstå på grunn av sterke dialekter. Språkpraksisen fungerte ikke etter intensjonen, og dermed mister de tid og motivasjon, mente han. Han etterspør mer relevant språkpraksis. Et alternativ kunne være å hjelpe dem med å få en deltidsjobb og tilby fulltidsundervisning på dagtid.

Han opplever at økonomien begrenser ham – han er vant til å ha høy status og god inntekt. Nå har han for lite penger til å gå ut. Det er heller ikke naturlig for ham å søke sosial kontakt med andre som snakker samme språk, og det er heller ingen naturlige møtesteder han kan oppsøke.

Det har vært vanskelig å få venner. Vanligvis er det så lett for meg å bli kjent med folk. [...] Jeg vil ikke være til byrde, og vil ikke at de skal bruke tid sammen med meg hvis de ikke har tid og lyst.

Han har ikke funnet de rette stedene hvor han kan få nye venner og et sosialt nettverk som han kjenner seg vel i.

Hovedpunkter Bergen

- Bergen har en høy andel flyktninger og innvandrere som har rett til norsk-opplæring. Dette gir kommunen en stordriftsfordel. En styrke ved introduksjonssenterets arbeid er at deltakerne kan deles inn i tre ulike spor ut fra utdanningsbakgrunn. I språkopplæringen er det grunnlag for en ytterligere inndeling innenfor hvert av sporene. Dette gir bedre muligheter for individuelle forløp og ulik progresjon.
- Introduksjonssenteret arbeider med egenbosetting både i form av midlertidig alternativ mottaksplass for ukrainske flyktninger (MAMOT) og avtalt selvbosetting for alle flyktninger (ASB). Det jobbes med å gi god informasjon og lage gode rutiner for dette arbeidet. Egenbosetting er en praksis som reiser uforutsette problemstillinger, men som har vært helt avgjørende for å nå bosettingsmålene.
- Miljøterapeuter og miljøarbeidere står sentralt i arbeidet med å takle et bredt spekter av integreringsutfordringer, og de følger blant annet opp familier og enkeltpersoner. Introduksjonssenteret har utlyst stillinger som etterspør særlig språkkompetanse, og som er knyttet til behovene til ukrainske flyktninger og overføringsflyktninger. Kommunen har også en egen tolketjeneste.
- Senter for migrasjonshelse, som blant annet tilbyr nylig bosatte vaksinasjon, har utviklet nye arbeidsmetoder og et prosjekt som gir ansatte i de ordinære helsetjenestene opplæring i kommunikasjon om migrasjonsrelaterte psykiske helseplager. De gjennomfører innledende konsultasjoner med personer med store og komplekse helseplager og hjelper også til med søknader om inntak i kommunens ordinære andrelinjetjeneste.
- Integreringskonsulentene og flyktningene må forholde seg til bydelenes tjenestetilbud når det gjelder Nav, helsetjenester, skoler og barnehager, og de har dermed ingen faste samarbeidspartnere i disse tjenestene. Erfaringen er at byens etater, for eksempel etatene for helsetjenester og skole og Nav, har et

stykke å gå for å tilpasse seg en sammensatt befolkningsgruppe. Dette gjelder for eksempel rutinene for brukere som er analfabeter, som ikke forstår norsk og engelsk, eller som ikke behersker digitale plattformer. Det gjenstår en del arbeid for å sikre at den offentlige informasjonen når alle innbyggerne i kommunen.

Bærum kommune

Bærum er en kommune i vekst og hadde 130 000 innbyggere i 2022. Kommunen er dermed blant de mest folkerike i Norge. Bærum er kjennetegnet ved å ha en relativt jevn bebyggelse i hele kommunen og god kollektivtransport, både internt i kommunen og inn til Oslo.

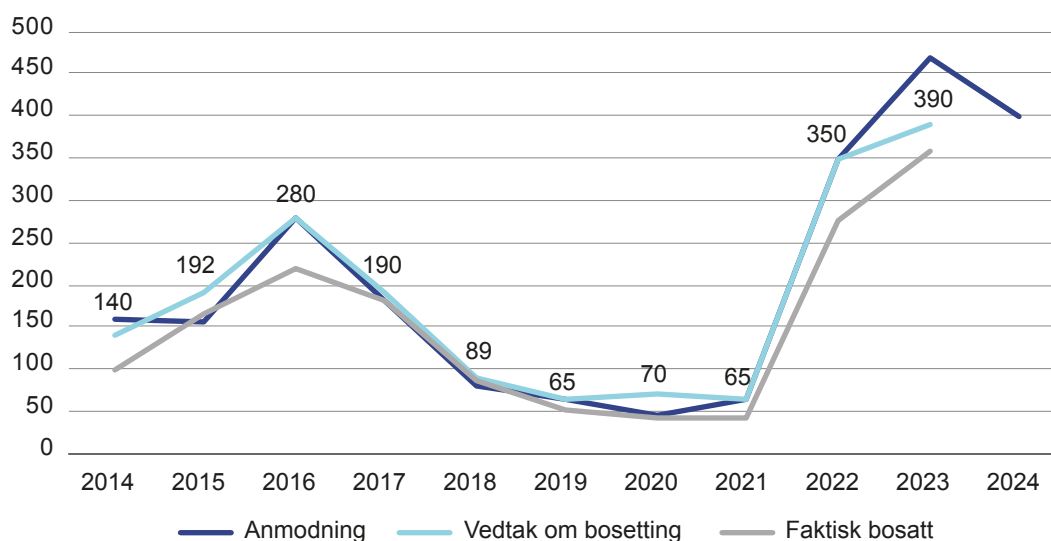


Kilde: Store norske leksikon (Snl.no).

Kommunens nærings- og arbeidsliv kjennetegnes av å være kompetansetungt,³⁷ og innbyggerne er i hovedsak sysselsatt i privat sektor med de største arbeidsgiverne innenfor olje og energi, IT og varehandel. I underkant av en tredjedel er ansatt i offentlige foretak. Ifølge kommunen har det vært en jevn reduksjon i antall bedrifter innenfor tradisjonell mekanisk produksjon, logistikk/distribusjon og prosessindustri.

³⁷ <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-barum-kommune/barum-i-tall/naringslivet-i-barum-rapport.pdf>

Figur 5.1. Antall bosatte flyktninger (inkludert familiegjenforente med flyktninger) i Bærum 2014–2024



Kilde: IMDi.no

Kommunen har lang erfaring med å bosette flyktninger. Tidligere har antallet variert med asylankomstene til Norge (se figur 5.1). De siste årene har det vært flere overføringsflyktninger blant de bosatte. Siden Russlands invasjon av Ukraina i 2022 har ukrainske flyktninger vært den dominerende gruppen. Kommunen er ansett for å ha god måloppnåelse for deltakere i introduksjonsprogrammet. Tall fra IMDi viser at 72 prosent av deltakerne gikk direkte over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram i 2022.³⁸

Organisering av integreringsarbeidet

Flyktningkontoret har hovedansvaret for å koordinere bosettings- og integreringsarbeidet for nyankomne flyktninger i kommunen. Flyktningkontoret har ansvaret for bosetting, koordinering av introduksjonsprogrammet, kartlegge og koordinere tiltak rundt flyktingenes helse. Flyktningkontoret har en bosettingsgruppe, en gruppe programrådgivere, en helsegruppe fordelt på sykepleiere og psykisk helse unge og barn, to arbeidskonsulenter, en som er fagansvarlig for tilskuddsordningene fra IMDi, og en som koordinerer ekstratilskudd. I tillegg har kontoret en merkantilavdeling som jobber blant annet med utbetalinger til flyktingene. Kontoret samarbeider med Nav og Voksenopplæringscenteret når det gjelder innholdet i introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringscenteret ligger i samme bygning som Flyktningkontoret i sentrum av kommunesenteret. Flyktningkontoret kobler på andre instanser og tjenester i kommunen etter behov, herunder Folkehelsekontoret, DPS, barnevern, skole og fritidsaktiviteter.

³⁸ IMDi.no

I det følgende beskriver vi hvordan de kommuneansatte erfarer ordningen med introduksjonsarbeidet, oppfølgingen av flyktingenes helse og overgangen fra introduksjonsprogram til arbeid og utdanning.

Organisering: Flyktningkontoret, Voksenopplæringscenteret og Nav

Flyktningkontoret koordinerer hele bredden av flyktingarbeidet som gjøres i kommunen. Det innebærer at de blant annet har ansvaret for å sikre samspillet mellom bosetting og introduksjonsordning. Dette krever et utstrakt samarbeid med en rekke kommunale tjenester. Når en ny flykting ankommer kommunen, har Flyktningkontoret ansvar for å opprette et tverrfaglig samarbeid rundt flyktingen. De ansatte jobber i team som møtes for å koordinere tiltak rundt denne personen. Første møtepunkt er ved bosetting og deretter når det oppstår et behov for koordinering. En ansatt beskrev samarbeidet på følgende måte:

Vi er som en trekant der de tre hjørnene er Nav, Voksenopplæringen og Flyktningkontoret. Flyktingen står i midten. Det som er fint, er at vi er tre helt individuelle tjenester. FK-målet [Flyktningkontoret] er arbeid og skole, Nav er arbeid og sosial, skolen er norsk. Vi får gode diskusjoner rundt den enkelte deltakeren. [...] Vi har også en åpen time med Nav en gang i uka, der vi kan samsnakke i stedet for å snakke mot hverandre. Slipper den «Åh, nå gjør Nav sånn». Vi slipper en del dumme misforståelser, for da vet vi hva det handler om. Vi ser på tiltak sammen.
(ansatt, Bærum kommune)

De kommuneansatte er fornøyde med denne organiseringen. Etatene er også samlokalisert, noe som letter kommunikasjonen. Triangelet med Flyktningkontoret, Voksenopplæringscenteret og Nav har også jevnlig møter der man raskt kan avklare spørsmål. Fra Navs ståsted var det viktigste at Nav kom inn når flyktingene begynner å orientere seg mot arbeid. Nav har mange andre oppgaver og har derfor ønsket å skjerme etaten noe ved å ikke komme for tidlig inn i forbindelse med nyankomne flyktinger.

En ansatt ved Flyktningkontoret bemerket at «organiseringen har lite å si så lenge samarbeidet er nært». Samtidig påpekte en annen ansatt hvordan samlokasjon med andre tjenester er viktig for å sikre godt samarbeid.

De tre etatene hadde noe ulikt syn på viktigheten av utdanning versus rask overgang til arbeid. Forskjellene henger sammen med oppgavene de skal utføre i kommunen. Det kan for eksempel være uenighet når en flykting setter opp høyere utdanning som langsiktig mål. En ansatt ved Flyktningkontoret uttrykte det slik:

Vi får ikke med oss Nav på dette fordi de har fokus på å komme raskt i arbeid. Så vi ser at kommunen ikke er samstemt om å sette høyere utdanning som langsiktig mål. (ansatt, Bærum kommune)

Det krevdes ekstra innsats fra Flyktningkontoret for å sikre godt samarbeid med helsetjenestene og helseforetakene i kommunen. Kontoret har ansatt sykepleiere for å koordinere dette arbeidet, men det er likevel utfordringer i samarbeidet med andre helseinstanser i kommunen.

På helsedelen, der er det ikke så enkelt, der har vi ikke det tette samarbeidet. Vi har sykepleiere her, men det sier litt at vi hadde første møte med distriktpsikiatrisk senter på syv år nå i januar. Vi har begynt å ha faste møter igjen nå, vi skal møtes en gang i halvåret [...] Samarbeid er ferskvare. (ansatt, Bærum kommune)

Kommunen har satt i gang arbeid med å forbedre det psykiske helsetilbudet til flyktningene. De har blant annet opprettet et psykisk helseteam som bidrar som et lavterskeltilbud til flyktninger i kommunen.

Utfordringer og suksesshistorier

Ifølge de ansatte er bosettingsarbeidet i kommunen rigget rundt den klassiske asylsøkeren. Dette er det systemet er satt opp til å håndtere. Men i årene fra 2017 til 2022 bosatte man i hovedsak overføringsflyktninger og familiegjenforente. Så kom de ukrainske flyktningene på toppen av dette. Integreringsarbeidet må tilpasses disse to gruppene, og de kan kreve noe annet enn ideen om den klassiske asylsøkeren.

De ansatte ved Flyktningkontoret mente at det var flyktningene i midten som lykkes best, de med passe mye kvalifikasjoner. De med høy utdanning og kort tid i introduksjonsprogrammet, og de som har liten eller ingen grunnskole, kommer skjevst ut. Blant utfordringene trakk de ansatte fram språk, overgang til arbeid, helse og tidsrammer. Da vi gjorde intervjuene i Bærum, var det arbeidet med overføringsflyktningene og de ukrainske flyktningene som var lengst framme i bevisstheten til de ansatte.

Helse

Målet med introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal gå over i arbeid eller utdanning etter endt program. Det er en rekke faktorer som hindrer at flyktningene når disse målene. En av disse er helseutfordringer.

Vi ser store helseutfordringer. Her trengs tettere og mer forpliktende arbeid i tidlige stadier mellom Flyktningkontoret og helsevesenet, spesielt for de over 50. Det må gjøres tidlig. (ansatt, Bærum kommune)

De ansatte understreket at kommunen må kartlegge fysiske helseutfordringer tidlig. Det samme gjelder psykiske helseplager. Helseproblemer hindrer deltakelse i introduksjonsprogrammet og i språkopplæringen. Her har man også få muligheter til å legge til rette for folk med helseproblemer. Hvis helseutfordringene ikke er avklarte, gjør det tilpasningen enda vanskeligere. Som en

ansatt sa: «Vi har ikke så mange muligheter til å gi dem utvidet program hvis de trenger det grunnet helse. Da må vi gi dem permisjon.»

For en del av flyktingene kommer helseutfordringene til syne etter en tid, og de er ofte sammensatte og vanskelige å avklare. Nav, som møter flyktingene etter at introduksjonsprogrammet er ferdig, poengterte at en del som kommer fra krig, har traumer. Rett etter ankomst er det mye annet å tenke på, og så dukker problemene opp etter hvert. Da vil de dette gjelder, kunne ha problemer med å stå i arbeid.

Språk

Språket står sentralt i integreringsprosessen og er avgjørende for at flyktingene skal kunne gå over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. De ansatte så at språket ofte var et problem. Det er flere faktorer som bidrar til at språket blir en utfordring. Én ting er selve læringstempoet. Her kan bakgrunn og helse være blant utfordringene. De ansatte var også opptatt av at forventningene i arbeidslivet kan være urealistisk høye, og de mente at en mer målrettet og arbeidsrettet språkopplæring kunne være en løsning. Da kan deltakerne konsentrere seg om å lære ord og begreper som er viktige i den bransjen de ønsker å jobbe i, i stedet for å lære norsk på en akademisk måte, ifølge en ansatt.

Også Nav i Bærum poengterte at man må tenke annerledes rundt norskopplæring.

Det er ikke så viktig dette med B1- og B2-nivå. Det vi ser, er at folk trenger språk i retningen de skal jobbe i. [...] Ja, det krever ressurser, men politikerne må forstå at norsk er mer enn B1 og B2. (ansatt, Bærum kommune)

De ansatte i Nav mente det var et paradoks at kommunen som arbeidsgiver setter høyere språkkrav enn privat næringsliv. Kommunen er dermed med på å drive opp språkkravene, samtidig som kommunen har ansvaret for å hjelpe disse personene i arbeid.

Med et tilbud om arbeidsrettet norskundervisning vil kravene til flyktingene kunne senkes til et mer realistisk nivå innenfor tiden de har til rådighet i introduksjonsprogrammet, og arbeidsgivere vil få personer som kan det språket som er nødvendig for å utføre den aktuelle jobben. Dette innspillet ble fremmet av flere av informantene.

Høy utdanning og kort programtid

Tidsrammen er viktig når man skal legge opp et integreringsløp for den enkelte. I den forbindelse trakk de kommuneansatte fram nedkorting av introduksjonsprogrammet for dem med høy utdanning i den nye integreringsloven. Den korte programtiden må sees i sammenheng med de økte språkkravene (B2), mener de.

Problemet er gjerne at flyktningene som får tilbud om et kort program, har mål om å oppnå norsk på nivå B2, og at de setter dette målet uavhengig av programtid. Grunnen til at de gjør det, er at yrker som tilsvarer flyktningenes kompetanse, krever norsk på B2-nivå. Å lære norsk på et halvt år er imidlertid utenfor rekkevidde for de aller fleste, også dersom man skulle få utvidet programtiden med et halvt år ekstra, som loven åpner for. De ansatte uttrykker bekymring for at forventningene til disse flyktningene er for høye, noe de mener kan gi utilsiktede negative konsekvenser.

Arbeid

Vi har sett at bakgrunn, språk og helse er faktorer som kan påvirke flyktningenes mulighet for å komme i arbeid. Arbeid er likevel målet for de aller fleste flyktningene som kommer til Norge. De ansatte trakk et skille mellom flyktninger som ansees som høyt kvalifiserte, det vil si de som har minimum videregående utdanning og minst ett år på universitetet fra hjemlandet, og de som har mindre skolegang enn dette.

De kommuneansatte uttrykte bekymring for at flyktninger med høyere utdanning i mange tilfeller slet med å få en solid og langvarig tilknytning til arbeidslivet. De mente at en slik tilknytning ofte forutsatte at de fikk en jobb som tilsvarer kvalifikasjonene deres. For denne gruppen var imidlertid en av konsekvensene av det korte introduksjonsprogrammet at de så seg nødt til å ta jobber de var overkvalifisert for fordi de ikke hadde tilegnet seg nok språkkompetanse. Ifølge de ansatte var det uheldig at flyktningene i denne gruppen tok jobbene som ikke krevde kvalifisering, også fordi det gjorde det enda vanskeligere å finne jobber til flyktningene som ikke hadde utdanning fra før. En av de ansatte formulerte det slik:

Vi er positive til det økte arbeidsfokus. Men hvorfor har de valgt å la de med utdannelse få et halvt år? Det kommer til å bli et kjempeproblem. Vi er fornøyde med mye. Men akkurat det er helt urimelig. De kjører en målgruppe som kunne fått relevant jobb, inn mot butikkjobb, og da får du problemer med de som sliter, for da får ikke de butikkjobbene. (ansatt, Bærum kommune)

De kommuneansatte var opptatt av forskjellen på «en relevant jobb» og det som bare var «en jobb». De ønsket at flyktningene skulle få en solid og langsiktig tilknytning til arbeidslivet, og mente at det kunne være vel så viktig som å komme raskt ut i jobb. Grunnen er at rask, men svakere tilknytning til arbeidslivet kan gi økt risiko for å falle ut igjen. En ansatt forklarte at du kan være sårbar når du går ut i jobb så raskt hvis jobben ikke er knyttet til kvalifikasjonene dine:

Vi ser noen mekanismer som gjør at de blir fanget i den første jobben de får, og ikke kommer seg videre, og vi har ikke fått gitt dem verktøyene til å komme seg videre heller, fordi de ikke har vært her lenge nok. [...] Så

man kan være sårbar selv om man har høy utdanning. (ansatt, Bærum kommune)

De ansatte i Nav mente at det korte introduksjonsprogrammet for gruppen av flyktninger med høy utdanning kunne være på kollisjonskurs med Navs tradisjonelle tilnærming. En veldig rask overgang til arbeid kunne true et langsiktig og stabilt forhold til arbeidsmarkedet. Samtidig var de også opptatt av at det kan det være utfordrende å stå utenfor arbeidsmarkedet.

Den nedkortede programtiden for dem med høyere utdanning kan føre til at flere går over til kvalifiseringsprogrammet i Nav. Dermed kan kommunen ende opp med å bruke like lang tid på denne gruppen til tross for det nye hurtigsporet. En ansatt ved Flyktningkontoret beskrev dilemmaet slik:

Alt skal skje så fort. Fort, fort! [...] Men vi vil gjerne kunne gjøre en faglig vurdering av hvem som trenger kort tid, og hvem kunne vi med hell brukt mer tid på. For hvis vi skal overlevere dem til Nav, så må de begynne på nytt, de får nye veiledere, osv. Da mister man tid. Også. Ja. Det blir en forskyvning, et hull, som gjør at kommunen bruker like mye eller mer tid og oppfølging på disse, for de må bytte system, saksbehandler. Man må begynne på nytt. (ansatt, Bærum kommune)

Den høye ankomsten Ukrainere med høy kompetanse, men med manglende språkkunnskaper setter denne problemstillingen på spissen. På spørsmål om hvilke jobber ukrainerne får, svarte en av de ansatte serviceyrker.

Dårlige forutsetninger for å komme i arbeid

De ansatte i kommunen så at det ofte var vanskelig å komme i jobb for flyktninger med lave kvalifikasjoner. Disse har ofte ikke fullført grunnskole. I tillegg til lite eller ingen skolegang bidro ofte helse, alder og familiestruktur til utfordringene for denne gruppen.

Ifølge de ansatte var ofte flere av disse utfordringene til stede samtidig. Flyktninger i denne gruppen kan for eksempel ha omsorgsansvar for flere barn som skal følges opp i skole og barnehage, kombinert med dårlig helse, noe som kan føre til et høyt fravær fra språkopplæringen. Dette gir så liten progresjon og lang vei fram mot arbeid.

Flere nevnte også at alder kan gjøre det vanskeligere for mange å lære norsk og komme i arbeid. De ansatte pekte på at språkinnlæringen ofte blir vanskelig allerede rundt 40-årsalderen. Flere av de ansatte i Bærum kommune mente at det mangler forståelse for dette fenomenet i systemet.

Når de med lav kompetanse, uavhengig av alder, ikke kommer i arbeid, har ikke kommunen noe stående tilbud. Som en ansatt sa det: «Bærum har mye bra, men

den har et høykompetansearbeidsmarked. Så det er ikke utømmelig med servicebedrifter, for å si det sånn.»

Mens diskusjonen rundt gruppen med høyere utdanning handlet om hvor viktig det er at de får en jobb som tilsvarer kvalifikasjonene deres, handlet diskusjonen rundt gruppen med lave kvalifikasjoner om hvilke forventninger det er riktig å ha. Forventningene kan ofte oppleves som for høye eller lite treffende, og de ansatte etterlyste større forståelse i samfunnet for at flyktningene som kommer til Norge, har ulike muligheter for å nå målene som settes for dem.

På spørsmål om hva som kan være alternative mål for denne gruppen, ble særlig tre ting trukket fram: viktigheten av foreldrerollen, andre typer deltakelse i samfunnslivet enn arbeid og vektleggingen av litt arbeid heller enn fulltidsarbeid.

Foreldrerollen trekkes fram som viktig av flere grunner. For det første kan det være en krevende kulturell overgang å komme til Norge og tilpasse seg forventningene til foreldrerollen her. Videre er oppfølging av barn tidkrevende, særlig når man er ny i samfunnet og må lære dette parallelt. Da blir det lite tid for de voksne til å rette oppmerksomheten mot egen opplæring. Flere av de ansatte mente derfor at en økt vektlegging av foreldrerollen kan virke integreringsfremmende: Det kan bidra til å gi den neste generasjonen bedre forutsetninger for å komme i utdanning og arbeid, samtidig som det kan gi nyankomne flyktninger med barn økt trygghet og mestringsfølelse i sitt nye hjemland.

Frivillighet ble også trukket fram som et alternativ til arbeid. Arbeid er viktig for selvforsørgelse, men også for følelsen av tilhørighet og tilknytningen til samfunnslivet. Derfor er det viktig at de som ikke kan komme i arbeid, kan få denne tilknytningen på alternative måter. For flyktninger som ønsker å bidra, men som ikke kommer i arbeid, kan frivillig innsats være et slikt alternativ og gi dem følelsen av å være til nytte. En ansatt definerte god integrering som muligheten til å være en ressurs i lokalsamfunnet og bidra til å forme hverdagen rundt seg. Hun fortsatte: «Og for noen vil det være arbeid, men for noen vil det ikke være arbeid.»

Samtidig var den samme ansatte opptatt av hvor viktig arbeid er i Norge, og hvor mye det har å si for identiteten din i det norske samfunnet. Derfor, mente hun, kan også et mål om litt arbeid være bedre for mange enn et mål om fulltidsarbeid. Litt arbeid kunne også øke mulighetene for at de kunne klare å stå i jobben over tid. For å få til dette tilbyr kommunen arbeidsrettet språkopplæring der målet er et avsluttende delkompetansebevis. Ifølge beskrivelsen av tilbudet er det rettet mot flyktninger i introduksjonsprogrammet som har liten eller ingen skolegang fra hjemlandet, og som har lite utbytte av klasseromsundervisning, men som ønsker å delta i norsk arbeidsliv og vil bruke arbeidserfaring fra hjemlandet. Tilbudet gir tilpasset fagopplæring med integrert norskundervisning Til-

budet, som ble startet som pilot i 2019, ble etablert som et fast tilbud i kommunen fra 2022. Det er derfor for tidlig å si noe sikkert om effekten av tilbudet, men flere ansatte ga uttrykk for at dette var noe de hadde tro på.

Flyktingenes erfaring i Bærum

I det følgende diskuterer vi flyktingenes erfaringer med å komme til Norge og delta i introduksjonsprogrammet, der målet er å komme i arbeid og utdanning. Alle de fire personene vi intervjuet, er asylsøkere, to fra Tyrkia, én fra Syria og én fra Ukraina (historiene til tre av dem blir kort presentert nedenfor). Sistnevnte hadde reist hit på egen hånd da krigen brøt ut i hjemlandet. Informantene var mellom 20 til 40 år og bestod av både kvinner og menn. Alle hadde høyere utdanning og fulgte dermed et kort introduksjonsprogram. Den korte programtiden var derfor et sentralt tema i samtalene. I tillegg var informantene opptatt av mental helse og opplevelsen av å miste kontrollen over eget liv. Begge deler vil kunne påvirke integreringsløpet.

I tråd med det de ansatte i kommunen fortalte, ga informantene uttrykk for frustrasjon over den korte tiden de fikk til å lære seg norsk, og bekymringer for hva som skulle skje etterpå. Samtlige hadde høyere utdanning, to hadde mastergrad, og to hadde begynt på en doktorgrad i hjemlandet. Det var imidlertid bare én av dem som så for seg at hen kunne fortsette å bruke kompetansen sin i Norge.

Det som går igjen i disse intervjuene, er at flyktingene har høy kompetanse, og at de i utgangspunktet hadde høy motivasjon. Etter noe tid i introduksjonsprogrammet satt imidlertid flere igjen med en følelse av at de bare måtte akseptere ting, uten å ha forstått hvorfor.

De opplevde en følelse av manglende kontroll over eget liv, noe som kan knyttes til den enkeltes mentale helse. Flyktingene pekte på at traumer man har med seg til Norge, er viktige, men også på at introduksjonsprogrammet og forventningene man blir møtt med i Norge, kan bli en mental belastning. Løpet kan bli tungt hvis man opplever at man ikke får det til, og heller ikke forstår hvorfor systemet er som det er.

Flyktning, mann med høy utdanning fra hjemlandet

En av dem vi snakket med, opplevde at introduksjonsprogrammet var laget for en bestemt type flyktning som han selv ikke identifiserte seg med. Denne flyktningen hadde dårlig økonomi og høy utdanning. Han følte seg «klemt inn i en flyktningboks» der oppmerksomheten hele tiden var rettet mot gruppen i stedet for på individet, og han var frustrert over hvor trang denne boksen kjentes. I hjemlandet hadde han begynt på en doktorgrad, men da han kom til Norge, fikk han beskjed om at han måtte ta videregående om igjen for å få seg jobb. Han forstod ikke begrunnelsen for dette, og han opplevde derfor at han hadde liten kontroll over eget liv, noe som i sin tur slet på motivasjonen. Han følte at han fikk veldig lite ut av videregående skole, og han forstod heller ikke hvorfor han måtte være der. Han ville derimot gjerne ha mer norskundervisning, helst hver dag, og han ønsket seg en jobb der han kunne lære seg både norsk språk og kultur. Han følte seg sosialt isolert og ønsket en sterkere tilhørighet til det norske samfunnet, noe han så for seg at han ville få gjennom en jobb. Som han sa: «Man kan ikke lære arbeidsmiljø i klassen.»

Flyktning, kvinne med høy utdanning fra hjemlandet

En annen av de fire flyktningene vi snakket med, hadde også et sterkt ønske om å lære mer norsk. Hun hadde fullført introduksjonsprogrammet, og hun hadde brukt mye tid på å bekymre seg for hva som skulle skje etterpå. Hun var fremdeles bekymret for framtiden. Da vi intervjuet henne, var hun ikke i jobb. Hun var nå en del av kvalifikasjonsprogrammet i Nav, og her er det et sterkt press på å komme i jobb. Hun ønsket egentlig å studere videre, men Nav ville ikke støtte dette, så hun så ingen annen mulighet enn å ta en jobb så raskt som mulig.

Hun ønsket å lære seg norsk på B2-nivå, som også er det nivået staten anbefaler for personer med høyere utdanning. Kommunen fortalte henne imidlertid at det ikke er mulig å oppnå dette innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, noe hun også selv var enig i. Hun syntes det var urettferdig at en venninne fra introduksjonsprogrammet, som hadde kommet før henne, hadde fått to–tre år med opplæring, mens hun bare fikk seks måneder. Venninnene hennes synes veldig synd på henne. Hun spurte retorisk: «Jeg lurer på at de synes vi er supersmarte, at vi kan lære språk på et år?»

Dette er et eksempel på en flyktning med høy utdanning som vil ta en jobb hun er overkvalifisert for, fordi språknivå og utdanningsnivå ikke matcher. Dette går ut over psyken, forklarer hun: «Det går ut over det psykologiske når man forstår ikke, kan ikke, har ingen motivasjon. Jeg sa til meg selv 'du må prøve, du må prøve'.»

På spørsmål om hva som kunne vært gjort bedre, kom hun med en klar oppfordring til politikerne om å endre den nye integreringsloven:

Loven burde ha vært bedre tenkt ut. Mange ble skuffet, og det ble psykisk veldig tungt. Det trengs mer empati. Dette er et nytt land og ny kultur. Da blir det vanskelig. Jeg håper de som kommer etter meg, ikke opplever det samme.

Flyktning, mann med høy utdanning fra hjemlandet

En tredje av dem vi snakket med i Bærum, hadde kommet via asylmottak. Han snakket også om både viktigheten og utfordringene med å lære et nytt språk. På mottaket hadde han fått tilbud om norskopplæring, som han hadde takket ja til. Mange andre, forklarte han, takket nei til dette tilbudet fordi de befant seg i en krevende situasjon og hadde for mye annet å tenke på.

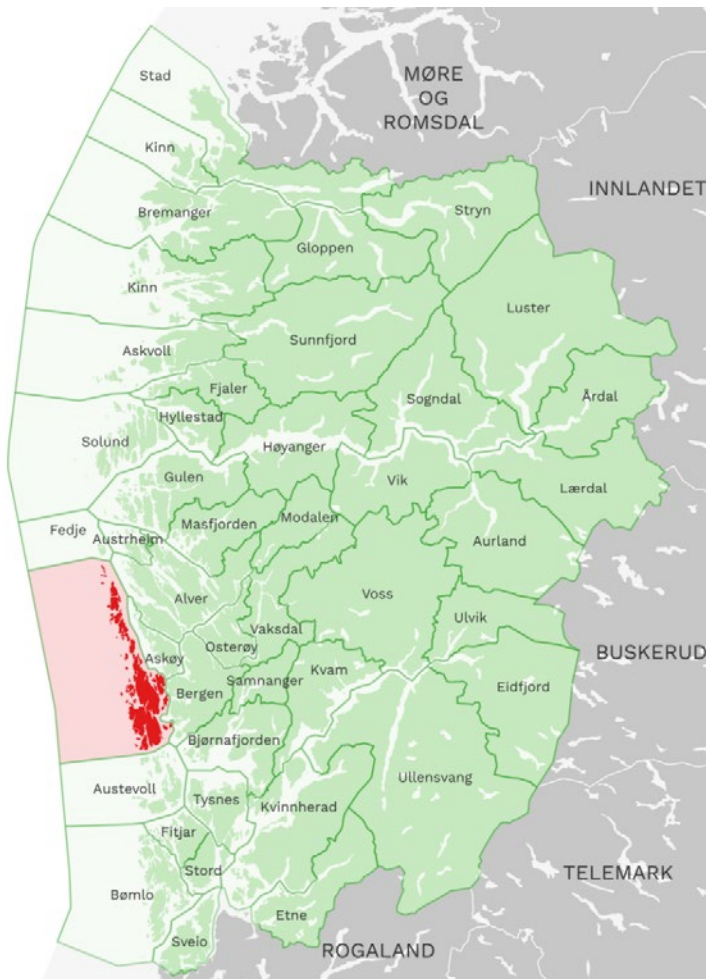
Gjennom intervjuet snakket han mye om hvor viktig det er å jobbe hardt, og om ansvaret han hadde for å lære seg norsk og komme i jobb for å bli en del av og klare seg i det norske samfunnet. Samtidig, forklarte han, følte han seg så sliten hele tiden, og han fikk det ikke til. Denne slitenheten var noe mange kjente på, og som stadig kom opp også i de andre intervjuene. Dette eksempelet viser hvor viktig den mentale helsen kan være for å lykkes med introduksjonsprogrammet.

Hovedpunkter Bærum

- De ansatte framhever at samlokalisering av tjenestene og etablering av tidlig samarbeid rundt den enkelte flyktning er viktig.
- De ansatte er bekymret for at høyt kvalifiserte flyktninger må ta jobber de er overkvalifisert for fordi de får for kort tid i introduksjonsprogrammet og dermed ikke lærer seg norsk på et høyt nok nivå. Dette kan føre til at de ikke får en solid og varig tilknytning til arbeidslivet, men også til at de fortrenger flyktninger med lavere kvalifikasjoner fra arbeidsmarkedet i kommunen. Høyt kvalifiserte ukrainere med manglende norsk- eller engelskkunnskaper setter denne problemstillingen på spissen.
- Ansatte i flere av tjenestene peker på at helseutfordringer hindrer integreringen, samtidig som de opplever at de har få hjelpemidler til å ta tak i dette problemet.
- Å skape alternativer for flyktninger som har lave forutsetninger for å komme i arbeid, er et prioritert, men vanskelig område. Det er satt i gang et pilotprosjekt som har fokus på denne gruppen.

Øygarden kommune

Øygarden kommune ligger ut mot havet vest for Bergen og har om lag 40 000 innbyggere. Inntil 2022 bosatte kommunen rundt 20 flyktninger per år. De to siste årene har det vært en kraftig økning i antall flyktninger som har blitt bosatt i kommunen. I 2022 tok Øygarden imot 200 flyktninger fra Ukraina i tillegg til omtrent 30 overføringsflyktninger. Øygarden vedtok å bosette 240 flyktninger i 2023.



Kilde: Store norske leksikon (Snl.no).

I samme periode som denne store økningen i antall flyktninger fant sted, har kommunen vært gjennom en kommunesammenslåing, en omorganisering av flyktningtjenesten, som ble overført til Nav, og en pandemi. De to siste årene har det med andre ord vært behov for å få på plass mange nye rutiner og systemer. Sammensetningen i flyktninggruppen som er bosatt de siste årene, gjør at Øygarden nå har deltakere i introduksjonsprogrammet etter gammel lov (introduksjonsloven), ny lov (integreringsloven) og midlertidig lov (tillegg til integreringsloven).³⁹ I 2021 ble flyktningtjenesten organisert som et team under én av fire avdelinger i Nav.

³⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

Våren 2022 vedtok kommunedirektøren å opprette et eget Ukraina-prosjekt som skal sikre rask bosetting av denne flyktninggruppen. Etter opprettelsen er det to instanser som skal ivareta kommunens integreringsarbeid; (Flyktningteamet i Nav og Ukraina-prosjektet).

Kommunen ligger i hovedsak på en langstrakt øy, noe som gir lang reisevei til sentrum for dem som bør nord og sør på øya. Bussforbindelsene på øya har få avganger. Flyktningene bosettes i hele kommunen. Dette gjør at mange av dem, for eksempel skolebarn som går i introduksjonsklasser, og foreldre i introduksjonsprogrammet, har en lang og kronglete reisevei.

Rammebetingelsene for arbeidet er derfor utfordrende. Som en ansatt i Nav uttrykte det:

De politiske føringene for bosetting av flyktninger er at vi skal ta hele kommunen i bruk, og at det skal være billigst mulig. Men det er ikke det beste utgangspunktet for god integrering.

Organisering av bosettingsarbeidet

I 2020 ble kommunene Sund, Fjell og Øygarden slått sammen til Øygarden kommune. Dette medførte en omorganisering av de kommunale tjenestene, der flyktningtjenesten, som en kort periode hadde vært organisert som et eget flyktningsteam (Team flyktning), ble lagt under Nav. Hovedformålet med å etablere teamet i Nav var å styrke koplingen mellom bosetting og arbeid. Ifølge en av de ansatte i Nav var det en bratt læringskurve for mange som kom i kontakt med dette arbeidet for første gang: «Med nye ledere og nytt fagsystem ble det mye ansvar for oss på gulvet for å løfte denne kompetansen.»

Nav i Øygarden er en organisasjon med mange ansvarsområder, og Integrering og jobbstøtte er en av fire avdelinger. De øvrige er Arbeidsrettet avdeling (statlig), Sosial velferd (kommunal) og Ungdomsavdelingen (statlig/kommunal). Integrering og jobbstøtte har i dag 24 ansatte og omfatter jobbspesialister, som følger opp innbyggere med psykiske og fysiske helseutfordringer, og Team flyktning, som har ansvar for bosetting av flyktninger, for introduksjonsprogrammet og for arbeidsrettet oppfølging av flyktninger etter at de er ferdige med programmet. Teamet ble satt opp for å bosette rundt 25–30 flyktninger i året. I perioden før ukrainerne kom, hadde kommunen i noen år bosatt flere overføringsflyktninger enn flyktninger fra asylsporet. I det som da var tre kommuner, var det flest asylsøkere fram til 2018, mens overføringsflyktningene utgjorde den største gruppen de neste tre årene.

Kommunedirektøren i Øygarden opprettet et eget Ukraina-prosjekt da det ble klart at de kom til å motta rundt 200 ukrainske flyktninger i 2022. Ukraina-prosjektet involverer ansatte blant annet fra NAV, oppvekst avdelingen i kommunen (skole og barnehage), kulturavdelingen, kommuneoverlegen, smittevern,

flyktningehelsetjeneste, psykisk helse og rus, informasjon, service/innbyggertorg, bibliotek, frivillighetssentralen, samt ansatte i prosjektet. Disse aktørene har hatt jevnlig møter gjennom prosjektperioden.

Ifølge kommunalsjefen organiserte de dette som et prosjekt på siden av det ordinære arbeidet, av følgende grunn: «Ukrainere er i en spesiell situasjon, de er her kortvarig, de skal tilbake, de har kompetanse, og det forventes at de skal raskt ut i jobb.»

Kommunalsjefens uttalelse gir uttrykk for én måte å forstå mottaket av ukrainske flyktninger på i Norge. Den legger vekt på at de ukrainske flyktningene skal være i Norge midlertidig, og at de derfor skal særbehandles. I andre kommuner, og i den nasjonale politikken, ble det pekt på at oppholdet kunne trekke ut i tid. Det kunne hende at de ville bli boende i Norge. Og kanskje var de ikke så høyt kvalifiserte og klar for full deltakelse i det norske arbeidsmarkedet som ryktene sa? Mange kommuner innlemmet derfor ukrainerne i de ordinære kvalifiseringsprogrammene, samtidig som de lot dem dra fordel av de særrettighetene som de fikk som en del av den midlertidige loven. Disse ga dem blant annet større fleksibilitet når det gjaldt å kombinere kurs og arbeid og muligheten til å reise bort i perioder for så å komme tilbake til programmet.

Ukraina-prosjektet

Ukraina-prosjektet ble startet opp da de første ukrainerne kom våren 2022, og var ment å løpe ut 2023. Prosjektet ble styrt av kommunedirektøren og var blant annet basert på forventningen fra nasjonale myndigheter om at det ville være enklere å få flyktningene fra Ukraina i jobb enn andre flyktninggrupper. Dette var igjen basert på forventninger om at mange av flyktningene hadde utdanning og behersket engelsk. De hadde midlertidig beskyttelse, og i kommunen antok man at det var snakk om et midlertidig opphold. Kommunens oppgaver var derfor av mer praktisk art: De ansatte skulle sikre dem bolig og jobb. I starten var tanken at ukrainerne ikke skulle delta i introduksjonsordningen, slik som andre flyktninger.

Denne innsatsen ble organisert som et prosjekt fordi kommuneledelsen ønsket at man skulle jobbe på en mindre byråkratisk måte. Målet med å jobbe på tvers av enheter var at prosessene skulle være raske, smidige og effektive, samt at man skulle redusere behovet for administrasjon. Den nye måten å jobbe på kom til uttrykk i et samordningsdokument på den digitale plattformen Teams. Her kunne man melde inn og koordinere ledige boliger, barnehage- og skoleplasser samt ledige jobber. Dette ble gjort tilgjengelig for alle involverte instanser. Prosjektet bosatte 55 ukrainske familier som omfattet til sammen 175 personer i løpet av det første året. I denne perioden ble det tydelig at det var utfordringer knyttet både til kvalifisering av flyktninggruppen og måten arbeidet var organisert på.

Da flyktingene kom, så man at forventningene til både engelskkunnskaper og fagkunnskaper hadde vært for høye. Det viste seg at flyktingenes kompetanse ikke gjorde det så enkelt å finne passende ledige stillinger i kommunen. I tillegg hadde flyktingene fått informasjon om at de hadde mulighet og rett til å delta i introduksjonsordningen. Siden dette ga dem inntektssikring i form av introduksjonsstønad, var det mange av flyktingene som ønsket seg inn i introduksjonsprogrammet. Resultatet var at kommunen åpnet for denne muligheten høsten 2022. En av de ansatte i Ukraina-prosjektet pekte på at flyktingene også kunne se dette som en langsiktig investering som skulle sikre dem en sterkere posisjon i arbeidslivet:

De er veldig kategoriske på at de vil bli ferdig med introduksjonsordningen. De kan søke permisjon hvis de får jobb, men har en rigid tanke om at de skal nå et visst språknivå før de stiller seg til disposisjon i arbeidsmarkedet. Muligens kan det også spille inn at de får ytelser gjennom introduksjonsprogrammet. (ansatt, Øygarden kommune)

Kommunen så med andre ord raskt at det var vanskelig å styre ukrainerne utenom introduksjonsordningen og rett i arbeid. For det første ønsket flyktingene selv å delta i programmet. For det andre var de ansatte i Ukraina-prosjektet usikre på hva de skulle gjøre med ukrainere som ikke kom ut i arbeid. I starten søkte prosjektet Nav om såkalte førstegangsvedtak for dem. Det oppstod likevel utfordringer når flyktingene skulle over i egenstyrt økonomi. Det var for eksempel en del usikkerhet rundt overgangen fra at kommunen betalte husleie, til at flyktingene selv måtte ut med disse beløpene hver måned. Slike eksempler kan ha styrket flyktingenes motivasjon til å delta i introduksjonsordningen. På ett vis ga introduksjonsordningen et ryddig økonomisk opplegg både for kommunen og for flyktingene.

Ukraina-prosjektet ansatte to ukrainere som språkstøtter. Disse hadde base på et kontor i sentrum og kunne hjelpe andre ukrainske flyktinger med ulike tjenester. De skulle både være et bindeledd mellom kommunens tjenester og flyktingene og hjelpe til med oversettelser. I starten var det en utfordring at de to ukrainerne ikke kjente kommunen og de enkelte kommunale tjenestene godt nok til å gi helt presis veiledning.

Ukraina-prosjektet hadde først og fremst ansvar for bolig og arbeid og var ikke koplet opp mot andre etater i kommunen som flyktingene kom i kontakt med. Det gjaldt etatene som hadde ansvar for utbetalinger og økonomi, det sosialfaglig arbeidet og tjenester knyttet til barn og unge. Kommunen risikerte da en del dobbeltarbeid i kontakten med de ukrainske familiene som hadde behov for ekstra støtte og oppfølging. Når de ukrainske flyktingene senere ble en del av introduksjonsordningen, ble hovedansvaret samtidig overført til Nav.

Opprettelsen av Ukraina-prosjektet skapte gnisninger mellom prosjektet og de statene som er involvert i det ordinære flyktningarbeidet i Øygarden. Ukraina-prosjektet er imidlertid et interessant forsøk på å håndtere flyktninger med midlertidig opphold som en særskilt gruppe. Forsøket speiler også den nasjonale ambisjonen om rask overgang til arbeid for denne gruppen. Høsten 2023 gjorde regjeringen tiltak for å tydeliggjøre denne arbeidslinja.⁴⁰

Introduksjonsprogrammet

Da de første ukrainske flyktingene kom våren 2022, var kapasiteten til flyktingteamet hos Nav i Øygarden kommune beregnet på å bosette og tilby introduksjonsprogram til om lag 30 flyktinger i året. Teamet består av to flyktingkonsulenter som har ansvar for bosettingsarbeidet de første tre månedene etter at flyktingene blir bosatt, og tre programrådgivere som har ansvar for den individuelle oppfølgingen av flyktinger som deltar i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet, som finner sted tre dager i uka, omfatter 15 timer undervisning iblant annet samfunnskunnskap, livsmestring og foreldreveiledning når det er aktuelt. De resterende timene går med til norskundervisning.

I tillegg har kommunen satt av ressurser til mer krevende oppfølging av bosatte: To ansatte har ansvar for å følge opp særlig krevende bosettinger av familier og barn, og to ansatte har ansvar for å følge opp flyktinger som er ferdige med introduksjonsprogrammet, men som fortsatt trenger oppfølging. Til sist har kommunen en fagleder som driver med utvikling og faglig sikring av arbeidet med flyktinger i kommunen.

Tidligere holdt introduksjonsprogrammet og voksenopplæringen, hvor flyktingene følger undervisningen, til i de samme lokalene. I dag sitter imidlertid de ansatte i introduksjonsprogrammet i Navs lokaler. Det er lettere for flyktingene å ta kontakt med ansatte som befinner seg i voksenopplæringens lokaler enn i Navs kontorer, der det er begrenset adgang.

Det at flyktingteamet er plassert under Nav, gjør at det er kort vei til en del relevante tjenester, virkemidler og funksjoner. Samtidig gjør størrelsen på organisasjonen at rutiner kan bli tyngre og mer byråkratiske. Ofte må man gjennom flere ledd for å ta en beslutning, og det kan gjøre arbeidet mindre fleksibelt. Dette gjelder for eksempel når de ansatte skal avtale møter med deltakerne i introduksjonsprogrammet. Disse må avtales formelt med den nåværende strukturen. Som en ansatt uttrykte det: «Vi er ikke like tilgjengelige her på Nav. Før kunne vi ta en rask telefonsamtale på to minutter, nå må de kanskje vente en uke.» Terskelen for å henvende seg til dem er dermed høyere enn da de var samlokalisert med voksenopplæringen. Deltakerne i introduksjonsordningen i Øygarden har imidlertid anledning til å møte de ansatte i forbindelse

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse-om-fordrivne-fra-ukraina/id3002127/>, NRK: <https://radio.nrk.no/serie/dagsnytt-atten/sesong/202310/NMAG03021323>

med undervisningen, på språkkafeen, under familieveiledning og under hjemmebesøk.

De som jobber med flyktningene, opplever at det er god lagånd i teamet, de ser behovet for hverandres innsats, og de trekker fram at det å ha en fagleder er en viktig ressurs.

Tolk

Til tross for at NAV-kontoret hadde ansatte som snakket ukrainsk og russisk, så gjorde den raske ankomsten av ukrainske flyktninger at det udekket behov for ukrainske tolker. De ansatte måtte planlegge godt hvis de så at de kom til å trenge ukrainsk tolk. Det betydde også at det var vanskelig når tolkebehov oppstod spontant, eller når de bare trengte svar på noen raske spørsmål. «Vi må samle opp og vente på tolk», sa en av de ansatte i Nav.

Bosettingsteamet

Bosetterne i Øygarden jobber med flyktningene, som kommer fra flere forskjellige land, den første tiden de bor i kommunen. Teamet legger ned et omfattende arbeid før de bosatte kan begynne i introduksjonsprogrammet.

Vår jobb starter når vi får fordeling fra IMDi, da starter prosessen. Vi snakker med dem som skaffer boliger, skole, barnehage, politi, helse, med andre kollegaer i teamet, sånne ting. Før de kommer, etablerer vi bolig og alt som er knyttet til det de trenger. Møbler, alt mulig, skru møbler sammen, handle, alt. Vi gjør alt klart. Masse detaljer som vi må få på plass før bosetting, under selve bosettingen og i etterkant. (ansatt, Øygarden kommune)

Det er altså bosettingsteamet som tar imot og følger opp flyktningene den første tiden. Flyktningene har behov for mye informasjon og praktisk assistanse i denne fasen. De trenger blant annet å bli kjent med hvordan de sender skjema til folkeregisteret, skaffer seg skattekort og kontonummer og får oversatt dokumenter om tidligere utdanning og arbeid som skal til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. Språket er en utfordring, ifølge de ansatte i bosettingsteamet. De ansatte snakker flere språk (arabisk, kurdisk og engelsk), men det er likevel ofte behov for tolk. For en del av overføringsflyktningene er det mye som må læres i starten.

Alt er nytt for dem, kultur, økonomi, hvordan de skal sortere avfall. De trenger avklaringer. Noen kan ikke det latinske alfabetet og har aldri brukt bankkort, vi må følge dem på butikken. De trenger å vite at de ikke står alene. Jo mer vi får gjort tidlig, desto bedre. (ansatt, Øygarden kommune)

De som jobber med bosetting, ønsker å finne boliger som er tilpasset behovene til den enkelte familie og barna deres. Kommunen opplevde at dette ble vanskeligere da bosettingstallene skjøt i været som følge av ankomsten av flyktninger fra Ukraina. De ansatte er opptatt av det er viktig at barna kommer raskt i gang

med hverdagen. Derfor legger de vekt på å vise dem skoleveien og følge dem tett den første tiden. Først når hverdagen fungerer, kan foreldrene begynne på introduksjonsprogrammet. Som en ansatt uttrykte det: «Hvis ikke ungene har det fint, lærer foreldrene ingenting.»

Etter bosettingsfasen, som typisk varer i tre måneder, begynner flyktingene på programmet. Der får de en av programrådgiverne som kontaktperson. Erfaringen i Øygarden er at tidlig og tett oppfølging er tidsbesparende på sikt og kan dempe frustrasjon hos flyktingene, men de ansatte opplever også at behovet for oppfølging ikke opphører: «Det er etter en viss tid og erfaring at spørsmålene kommer.»

Programrådgiverne

Etter ankomsten av flyktingene fra Ukraina i 2022 ble det klart at avdelingen som hadde ansvar for introduksjonsprogrammet, var underbemannet. Da vi besøkte kommunen (februar 2023), var det for eksempel 85 deltakere i programmet og kun to programrådgivere. Tiltak var satt i gang, og de ventet på to nytilsatte. I mellomtiden fikk denne funksjonen støtte av ansatte fra andre deler av Nav. Det tok tid fra avdelingen meldte om behovet i mai 2022, til nyansettelsene fant sted vinteren 2023. Ankomstene fra Ukraina fortsatte utover i 2022 og 2023, og kommunen måtte tilpasse seg. Rammene til introduksjonsprogrammet er lovregulert, og Øygarden kommune måtte omdisponere folk for å sikre at de ikke brøt loven. De ansatte merket presset i denne perioden. I februar 2023 uttalte en av de ansatte følgende:

Vi er alltid bakpå med å få folk inn i intro. Alternativet for dem er sosialhjelp, men det får de ikke, fordi de kan få intro. (ansatt, Øygarden kommune)

En del av ukrainerne kom via Ukraina-prosjektet. Det betydde at de hadde hatt en kortere bosettingsperiode, som for andre flyktningsgrupper varer i opptil tre måneder. I en del tilfeller hadde dette ført til at de ikke hadde kommet inn i gode hverdagsrutiner og hadde de formelle forholdene på plass. Det betydde at programrådgiverne måtte følge opp disse flyktingene etter at de startet i introduksjonsprogrammet.

Kommunens mål er at programrådgiverne skal ha ansvar for ca. 20 deltakere hver, men i praksis har det i perioder vært langt flere, ifølge de ansatte. Deltakerne krever ulik oppfølging, og erfaringen er at ukrainere krever mindre oppfølging enn en del av de andre gruppene som bosettes. Programrådgiverne må være tett på deltakerne, for hverdagssituasjonen må fungere for at de skal kunne delta i introduksjonsprogrammet. Ett tema er digitale utfordringer: Det tar tid før deltakerne behersker digitale tjenester, og i tillegg avhenger tilgangen til digitale bank- og helsetjenester at flyktingen er folkeregistrert, noe som kan ta flere måneder. Mye tid går med til å bistå deltakerne med ad hoc-oppgaver, for

eksempel å bestille legetimer, følge dem til tjenester og andre hverdagsoppgaver: «Vi har mye dag-til-dag-oppfølging med den enkelte. Vi gir telefonnummeret vårt til dem. Det går mye tid til denne oppfølgingen.» Når de ser at det er behov for sosialfaglige oppfølgingsoppgaver, formidles dette videre til den som har spesialansvar for familieveiledning.

De programrettede oppgavene er mange. De starter med å lage et individuelt løp og en individuell timeplan til hver av deltakerne, som også er basert på møtet med karriereveilederen i fylkeskommunen. Programrådgiverne har ansvar for den obligatoriske opplæringen i samfunnskunnskap, foreldreveiledning og livsmestring. De henter også inn kompetanse fra fagetater lokalt til disse kursene.

Programrådgiverne har synspunkter på de nye elementene som har blitt en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet etter den nye loven, blant annet karriereveiledning i regi av fylkeskommunen og formulering av sluttmaal. De mener at det er for mye som skal gjennomføres og bestemmes før flyktningene starter i programmet. Fylkeskommunens karriereveiledning er et godt tilbud, men ikke før oppstart. De mener også at sluttmaalet burde fastsettes senere. Sluttmaalet fastsettes på bakgrunn av hva flyktningene selv ønsker, men dette gjøres før de har fått en forståelse av arbeidslivet, kompetansekravene og utdanningsmulighetene. «Mange sier at de vil gjøre det de jobbet med i hjemlandet, fordi det er det de kjenner til når de akkurat har landet her.» Programrådgiverne mener det vil være lettere for flyktningene å se hvilke muligheter som finnes, hvis karriereveiledningen gjennomføres litt senere i programmet. Selv om sluttmaalele kan endres underveis, brukes det mye tid på å sette slike maal i starten. Disse viser seg ofte å ikke være realistiske.

Kurset i livsmestring omfatter 25 timer og er programrådgiverenes ansvar. Den første delen av kurset i livsmestring handler om å komme til et nytt land. Denne delen holdes av helsesykepleier og en ansatt fra flyktningteamet.

Ifølge de kursansvarlige er det viktig at dette kurset ikke kommer for tidlig i introduksjonsprogrammet. Grunnen er at mange er fullt opptatt av å lære språk helt i starten. Livsmestringskurset skal også ta for seg karrierekompetanse. Denne delen holdes typisk mot slutten av programperioden. Her henter de inn folk fra lokale fagetater, noe som fungerer bra.

Kommunen arrangerer også veiledningskurs for foreldre.⁴¹ De ansatte har god erfaring med foreldreveiledningen, som er en del av introduksjonsprogrammet. Kurset holdes av helsesykepleier i samarbeid med en språkkyndig kursleder og gir en anledning til å samtale om familieliv. De legger opp til at deltakere kan

41 Kommunen følger International Child Development Programme (ICDP), et undervisningsopplegg som har som mål å styrke oppveksten til barn og unge (<https://www.icdp.no/hva-er-icdp/>)

stille spørsmål og ta opp bekymringer, blant annet om regelverket i Norge. Målet er å gjøre dem tryggere på sin egen foreldrerolle i et nytt samfunn.

De kunne være skeptiske i starten, men blir glade for å kunne møtes og snakke sammen. Det har vært godt oppmøte, og de deler mye. Vi sier ikke at «sånn er det». Mer sånn at mange barn trenger rammer, hvordan gjør dere det. Bruker påstander, videosnutter, og så diskuterer vi rundt temaet. Hensikten er dialog og ikke at sånn er det i Norge og sånn må dere gjøre. (ansatt i helsetjenesten)

En viktig del av arbeidet til programkoordinatorene er de arbeidsrettede oppgavene som går ut på å forberede deltakerne til yrkeslivet, holde språkkafé og planlegge og følge opp arbeidspraksis.

Plasseringen i Nav gjør at programrådgiverne har oversikt over praksis- og arbeidsplasser i kommunen. Det gjør at de lett kan se hvilke plasser som er tilgjengelige, men også se hvilke bedrifter som kan ha blitt kontaktet særlig ofte. Ellers har næringsrådet i kommunen bistått de ansatte med å opprette kontakt med småbedrifter. Et eksempel er en som likte å være på sjøen, men som ikke hadde utdanning eller erfaring:

Så der fant vi en god match i et tangoppdrett. Sånn liker jeg å jobbe. Å være tett på bedriftene og finne matcher man kanskje ikke har tenkt på. (ansatt i Øygarden kommune)

Arbeidspraksis handler om å finne den gode kombinasjonen, ifølge de ansatte. Et annet eksempel på dette er en ung ukrainsk danser som har fått praksis på et barneteater i nabokommunen. De ansatte var ute etter slike gode koplinger. Som en av dem uttalte: «Det er givende at de blir plassert der de kan bruke det de kan fra før. At de ikke bare puttes i en butikk, noe som blir gjort i stor grad.»

Programrådgiverne etterlyste flere praksisplasser i den kommunale virksomheten: «Vi har mange folk med god kompetanse, for eksempel regnskaps erfaring, og mange kunne gått inn i plan og bygg. Mange kunne fått språkpraksis og gjort en god jobb samtidig.» De ønsket seg også flere tiltak med oppfølging eller en mentorordning som kunne gjøre det lettere for arbeidsplasser å ha noen i praksis.

En annen tidkrevende oppgave er lønnsutbetalingen til deltakerne i introduksjonsprogrammet. Ifølge de ansatte gikk arbeidet med å gjennomgå fraværslister og sjekke egenmeldinger på bekostning av tiden de hadde til å jobbe direkte med flyktingene.⁴²

⁴² De ansatte opplevde også utfordringer med å bruke programvaren Visma Flyktning og med å overføre data til IMDis felles register, Nasjonalt introduksjonsregister.

Familieveileder

Kommunen har to ansatte som arbeider med å gi støtte til familier og barn som trenger ekstra oppfølging. Arbeidsmetoden på dette området er under utvikling. De ansatte legger vekt på å etablere gode relasjoner med familiene, noe som blant annet krever at de drar på hjemmebesøk for å forstå samspillet i familien, omsorgsevnen og barnas velferd.

Problemer i familien kan være knyttet til foreldrenes helsesituasjon. I disse tilfellene samarbeider familieveilederen med helsetjenestene. I mange tilfeller handler det om hvordan barn blir inkludert, og hvordan de følges opp, men det handler også om hvordan lokalmiljøet engasjerer seg. Én faktor som kan gjøre det vanskeligere for barna å bli inkludert, er at familiene kan ha lang reisevei til barnas skole- og fritidstilbud. En annen kan være at de ikke går på nærskolen, men i en introduksjonsklasse et annet sted, slik at de ikke utvikler tilhørighet til nabolaget. De ansatte pekte på at det i noen tilfeller kan fungere å la barna gå i ordinær skole med en gang: «Vi har også erfaring med at barn har begynt rett på vanlig skole, det har gått veldig bra, og de har lært språket fort.»

I tilfeller der det er familiemedlemmer med funksjonsnedsettelse, søker kommunen om ekstra tilskudd fra IMDi. I tillegg må det søkes om ekstra pedagogisk hjelp i skolen eller på voksenopplæringen. Støtten til denne ekstrahjelpen gis med tidsavgrensning. Dette kan føre til at skolen ansetter lærere i kortere engasjementer og ikke oppretter faste stillinger.

Veileder for arbeidsrettet oppfølging

I tillegg til de ovennevnte stillingene har Øygarden kommune våren 2023 to ansatte som har ansvar for arbeidsrettet oppfølging. Disse sikrer støtte til flyktninger som typisk ikke hjelpes på andre måter. Dette er personer som går på sosialhjelp, eller som går på ulike tiltak (arbeidstrening, kvalifisering, avklaring) eller har tidlig pensjon. De har ikke klart å følge progresjonen i introduksjonsprogrammet, eller de har hatt så høyt fravær at de har blitt skrevet ut av programmet. Noen har vært ute av introduksjonsprogrammet i mange år, men trenger fortsatt langtidsoppfølging. Ofte har disse flyktningene sammensatte utfordringer, som lese- og skrivevansker og uavklarte helseproblemer. Det kan ofte være vanskelig å finne gode tiltak i disse tilfellene. I de tyngste sakene kan helseutfordringene være så omfattende at de ansatte gir opp målet om at personen skal komme i arbeid.

Noen ganger tenker vi at denne personen har vi prøvd alt for, men at det er riktig med «uføre». Personen har vært gjennom så mye, og har fått så store helseutfordringer, det er ikke mer å gjøre. Det er riktig å avslutte, ikke mase på at nå må du ut i praksis. Fokus i vårt arbeid er at alle skal ut i arbeid, men det er ikke alltid mulig. (ansatt, Øygarden kommune)

Hvis du er over 60 og ikke kan lese og skrive og ikke har noen skolegang. Du kommer ikke ut i arbeid. Vi må parkere disse sakene. (ansatt, Øygarden kommune)

De som arbeider med arbeidsrettet oppfølging, er likevel opptatt av at mye kan gjøres hvis flyktningen får grunnleggende norskkunnskap, for eksempel på nivå A2. Da åpner det seg muligheter for å gå videre på kurs eller arbeidstrening.

De som har dette ansvaret i Nav, peker på at samlokaliseringen med flyktningsteamet gjør dem mer effektive:

Før tok det mye lengre tid før man fikk avklart helseutfordringer og kom frem til noen tiltak som kan virke. Nå får vi raskere vite om det som ikke går bra, og hvilke grep vi må ta. (ansatt, Øygarden kommune)

Utvikling av arbeidet med flyktninger

Kommunen jobbet med å utvikle arbeidet på flyktningfeltet samtidig som de tok imot de tre flyktninggruppene. De så for eksempel etter bedre metoder for individuell oppfølging og bedre samordning med resten av arbeidet som Nav gjør. Et eksempel her er IT-kurs som flyktninger kunne ha stort utbytte av, men som ikke er tilpasset introduksjonsprogrammet. De ansatte så også at det var behov for å samkjøre tilbud med nabokommuner. De opplevde dessuten at de parallelle regelverkene stod i veien for effektiviseringen.

Det har vært forvirring over den midlertidige loven. Det er jo ironisk at denne loven lages for at det skal være enklere, men så blir det bare vanskeligere fordi vi må sette oss inn i det som skal være for denne gruppen. Nå har vi deltakerliste på gammel lov, ny lov og midlertidig lov. Jeg synes det er uheldig at man har disse forskjellene mellom deltakerne. (ansatt, Øygarden kommune)

Samarbeid på tvers

Bosetting av flyktninger krever at flere kommunale sektorer gjør en innsats, og integrering gjennom arbeid og deltakelse betyr at også næringslivet og sivilsamfunnet engasjerer seg. Det er dermed mange aktører som må involveres når en kommune sier ja til å ta imot flyktninger.

I Øygarden etterlyser avdelingen i Nav en helhetlig integreringsplan i kommunen, og ifølge de ansatte hadde det vært en fordel om fagetatene hadde blitt konsultert i forkant av avgjørelsen, slik at de kunne vurdere kapasiteten og gjøre en risikovurdering. En økning i antall bosettinger får stor innvirkning på mange tjenester og på kapasiteten i de kommunale tjenestene. Det kan være en utfordring å sikre at innsatsen overfor flyktningene ikke går utover tilbudet til andre brukergrupper.

Det følger penger med hver flyktning. Alle tjenestene har måttet forhandle om økte ressurser, det har tatt lang tid å få dekket de ekstra utgiftene, som

for å dekke utgiftene til sosialhjelp. Også voksenopplæringen har hatt samme problem, og grunnskole, helsetjenesten. (ansatt, Øygarden kommune)

De som jobber med mottak og integrering, ønsket at beslutningstakerne så at arbeidet de gjør, omfatter langt mer enn bosetting, og at det ble reflektert i budsjetter og planlegging.

Samarbeid mellom Navs flyktningteam og Ukraina-prosjektet

Det har vært utfordrende å få til et godt samarbeid mellom Ukraina-prosjektet og Navs flyktningteam i Øygarden. Beslutningen om å opprette et Ukraina-prosjekt ble vedtatt av kommunedirektør og hans overordnede ledergruppe, og kommuneledelsen utformet prosjektet uten at avdelingen i Nav ble involvert. Det har resultert i uklare grenser og samarbeidsformer mellom Ukraina-prosjektet og Nav-avdelingen. Utfordringene ble spesielt tydelige fordi formålet med prosjektet, å få ukrainerne raskt ut i arbeid, viste seg å være vanskeligere enn først antatt. Da flyktningene likevel ble del av introduksjonsprogrammet og dermed kom inn under flyktningteamets ansvar, ble det klart at det hadde vært mer hensiktsmessig å følge de vanlige rutinene, nemlig å bruke mer tid på den første bosettingen, slik at flyktningene hadde fått hverdagslivet på plass før de startet i programmet. Nå måtte teamet jobbe med disse oppgavene etter at ukrainerne hadde kommet i gang med kursene.

Den doble riggingen med Ukraina-prosjektet og flyktningteamet gjorde at det oppstod usikkerhet om kommunikasjonen med helsetjenesten i kommunen.

I starten opplevde vi at Nav sa at «det har ikke vi noe med for det skal prosjektet gjøre», mens prosjektet mente de hadde et litt smalere mandat: «Vi skal bosatte og så er det kommunen sitt ansvar.» Det oppsto et vakuum, ingen tok ansvaret. Nå er Nav mye mer på banen. Vi har innsett at alle må gjennom intro. (ansatt, Øygarden kommune)

Forankring i Nav

Flyktningteamet opplevde at plasseringen under Nav hadde mange positive sider, som ofte var knyttet til det å være en del av et større fagmiljø med felles systemer og flere virkemidler. De ansatte i teamet visste at andre ansatte i Nav skulle overta en del av deltakerne på introduksjonsprogrammet. En av de ansatte beskriver dette samarbeidet slik:

Nå går det enklere å overføre en person fra introduksjonsprogram til Nav enn da flyktningtjenesten lå utenfor Nav. Da måtte kartleggingen begynne på nytt, og saksbehandleren hadde begrenset tilgang til informasjon om personen. (ansatt, Øygarden kommune)

De ser at det er en fordel at de kjenner til Navs verktøykasse, men opplevde at samarbeidet på tvers av kommunale og statlige systemer kunne skape utfordringer, som at opplysninger ble registrert i parallelle systemer.

Noen av deltakerne på introduksjonsprogrammet opplevde at Nav hadde et blandet omdømme, og mente det var forvirrende at flyktningtjenesten ble koplet til Nav.

Flere aktører for å sikre egnede boliger

I Øygarden er det Øygarden Bustadsforvaltning KF (tidligere Sund Eigedomsutvikling og bustadkontoret i Fjell) og bustadstiftinga (tidligere Fjell bustadstifting) som skaffer boliger til flyktninger. Den første aktøren disponerer rundt 320 boliger, mens den andre disponerer 380 boliger. Ukraina-prosjektet har i tillegg skaffet boliger på det private markedet. Det har vært en utfordring, men aktørene har klart å skaffe boliger selv gjennom perioden med mange flyktninger fra Ukraina. Disse ankomstene har imidlertid ført til at stadig flere bosettes i kommunens ytterkanter.

Voksenopplæringen

Samarbeidet mellom voksenopplæringen og Navs flyktningeteam er formalisert i et fast møte annenhver uke. Voksenopplæringen står for 20 timer norskundervisning i uka for deltakerne på introduksjonsprogrammet. Programkoordinatorene opplever at de samarbeider tett og godt med voksenopplæringen.

Helsetjenesten for flyktninger

Helsetjenesten for flyktninger består av to helsesykepleiere og et legekontor. Før flyktningsteamet ble overført til Nav, var helsetjenesten og teamet samlokalisert. Tidligere hadde de også felles kommunalsjef, som hadde ansvar for helse og flyktninger. I den nye kommunestrukturen ligger Nav under kommunalsjefen for helse, mens flyktninghelsetjenesten ligger under kommunalsjefen for oppvekst. Helsetjenesten befinner seg i dag i samme bygg som voksenopplæringen, mens flyktningsteamet har flyttet til Navs lokaler. De har fortsatt faste samarbeidsmøter. Helsetjenestens arbeidsoppgaver er stort sett de samme som før de ukrainske flyktningene kom, bortsett fra at de nå har to enheter de må forholde seg til, flyktningsteamet i Nav og Ukraina-prosjektet. En av de ansatte beskriver endringen slik:

Vi snakket mye med bosetterne før, men «én dør inn»-prinsippet har blitt litt pulverisert. Jeg kan ikke gå inn på Nav, der er det lukket og låst. Det er vanskelig å få tak i dem, de er del av en større avdeling som jobber med flere ting, flere ledere oppover, de er en liten del av et større system.
(ansatt, Øygarden kommune)

Når de ikke lenger deler lokaler, er kommunikasjonen mer formalisert og mindre tett og løpende. De må forholde seg til et større system. Den ansatte fortsetter:

Sånn sett tenker jeg det var bedre før. Det var lettere for flyktingene før, og lettere for oss. Så flyktingene kommer ofte hit i stedet og ber oss si ifra til deres kontakter i Nav. (ansatt, Øygarden kommune)

Introduksjonsklasser i skoler og barnehager

Kommunen har to introduksjonsklasser i barneskolen, én på en skole i sør og én nord på øya, mens introduksjonsklassen på ungdomsskolenivå ligger i sentrum der også voksenopplæringen ligger. Elevene flyttes så raskt som mulig til ordinær klasse ut fra språknivå. Enkelte elever har behov for individuell oppfølging i skolen, og det søkes da om ekstra midler, men da bare for ett år av gangen. Tilbudet gis bare når det foreligger ekstra bevilgninger. Dette gjør at flyktingteamet diskuterer langsiktigheten i tilbud til elever med ekstra behov. Det vil være de økonomiske rammene for skolene i kommunen som bestemmer hvilket tilbud barnet får.

Alle nybosatte med små barn får tilbud om barnehageplass. Normalt har det ikke vært noen knapphet på plasser, men etter at ukrainerne har kommet, er kapasiteten presset. Noen familier har måttet vente noe på plass, noe som har ført til at foreldrenes oppstart i introduksjonsprogrammet har blitt utsatt.

Samarbeid med sivilsamfunnet

Lokale organisasjoner er ikke trukket inn som faste bidragsyttere i introduksjonsprogrammet. Frivillige bidrar likevel til integreringsarbeidet i kommunen i ulike roller. De er for eksempel en viktig del av språkkafeen. Her deltar blant andre pensjonister og pensjonerte lærere. Rekrutteringen er ad hoc og ikke forankret i noen organisasjon. Heller ikke bosettingsteamet samarbeider fast med lokale organisasjoner. Kommunen samarbeider imidlertid med kirkemenigheten om matsentral. Her deler de ut mat til ukrainske flyktinger. Kommunens fritidskoordinator jobber med å kople barn opp mot fritidsklubber og aktiviteter. Idretten har gitt gratis tilbud til barn fra flyktingfamilier. I en periode var dette tilbudet øremerket ukrainske barn. I den langstrakte kommunen er transport den største barrieren for at flyktinger skal kunne delta i fritidsaktiviteter og idrett.

Dette lykkes vi med

De ansatte synes stort sett at de klarer å gi et godt tilbud til flyktingene gjennom de kommunale tjenestene, selv om de trekker fram en del områder der de kan bli enda bedre.

Kommunen har for eksempel vært god til å bosette raskt og gi god oppfølging til nyankomne flyktinger. Informantene mente at de kanskje var litt utålmodige

når det gjaldt den ukrainske gruppen: «Folk ville være med på dugnad og kastet seg rundt. Men ser i ettertid at vi kanskje var litt vel raske.»

Ifølge flyktingteamet er det en suksessfaktor at flyktingtjenesten er lagt inn under Nav fordi det gir dem tilgang til kompetanse og flere virkemidler. Som en fra teamet uttrykte det: «Er det noe Nav er god på, så er det jo å få folk i arbeid, de har nær kontakt med arbeidsgivere.» De har bygget opp et godt arbeidsmiljø i temaet og verdsetter muligheten for faglig utvikling.

Flyktingteamet synes at kommunen lykkes med å følge familier over tid. Bosetterne er tett på det praktiske i starten og sørger for at flyktingene får rammene rundt hverdagslivet på plass. Familieveilederne har nok ressurser til å følge opp familiene gjennom og etter den første fasen.

Flyktingteamet opplever at voksenopplæringen gjør en god jobb, at deltakerne trives, og at en del lærer norsk raskt. De har også vært raskt ut med å søke etter midler til norskopplæring når virksomheten må utvides eller tilpasses nye deltakere.

Programrådgiverne mener at deltakerne i introduksjonsprogrammet vet hva de nye elementene i programmet innebærer, og at det er et ryddig opplegg. Deltakerne kan imidlertid kjenne på tidspress.

Språkkafeen fungerer godt. Deltakerne sier de liker denne praksisformen godt. De bruker hjelpemidler som bilder fra nyhetene siste uke, eller bilder som tematiserer matkultur, norske ord, lokale steder og lignende. De bruker også spill for å øve på ord og uttrykk som så blir en del av samtalen rundt bordene. Tilbakemeldingen er at de beste samtalene kommer når de støttes opp med visuelt materiale, særlig for dem som vegrer seg litt for å delta.

De ansatte mente det var viktig og bra at flyktingene fikk helseoppfølging tidlig. I Øygarden får de avtaler med flyktinghelsetjenesten og andre instanser allerede de første dagene etter bosetting. Særlig overføringsflyktinger kan ha langvarige helseutfordringer, både fysiske og psykiske. Når familier har store helseproblemer, setter kommunen sammen tverretatlige grupper som tar seg av den videre oppfølgingen.

Utfordringer i kommunens integreringsarbeid

De ansatte ser også forbedringspunkter. Det gjelder for eksempel det de mener er kortsiktig tenkning i kommunens bosettingspolitikk. Tanken bak Ukraina-prosjektet var god, og de hadde ikke klart å bosette like mange så raskt dersom de hadde fulgt rutinene i Navs flyktingteam. Den raske etableringen av prosjektet ga dem imidlertid for kort tid til å planlegge og avklare ansvaret mot

det ordinære flyktningsarbeidet. Arbeidsfordeling og samordningspunkter bør skriftliggjøres, mente de ansatte.

Da de ukrainske flyktingene etter hvert ble overført til introduksjonsprogrammet, skjedde det uten tilstrekkelig planlegging og ressurser. Som en av de ansatte uttrykte det: «Nå bruker vi masse tid på å lage nye rutiner på grunn av et prosjekt som skulle gjøre arbeidet mer effektivt.» Ukraina-prosjektet førte også til forskjellsbehandling av ulike kategorier flyktinger som bosettes i samme kommune.

Det er også en utfordring for kommunen å sikre at de har nok flyktningsfaglig kompetanse over tid, ifølge informantene. Ankomstene varierer, og da kan det være vanskelig for kommunen å opparbeide og vedlikeholde denne kompetansen.

Hvis noen slutter – det handler om år med erfaring før man fungerer godt i introduksjonsprogrammet, når du jobber med flyktinger er det er mye læring som man ikke kan lese seg til. (ansatt, Øygarden kommune)

De ansatte var opptatt av at kommunens bosettingspolitikk involverer mange ulike instanser, og at disse må samordnes. Dersom instansene var samordnet, hadde det vært enklere å tenke helhetlig, noe som for eksempel kunne føre til at de kunne ta høyde for at lang reisevei kan være en barriere for barn og unge som bosettes i kommunens ytterkanter, og at det også kan bety at det er få møteplasser i nabolaget. Men samtidig er det heller ikke enkelt å bosette alle flyktinger sentralt. Det er ikke praktisk mulig, og i tillegg er leien høyere, noe som igjen kan gjøre at flyktingene ikke har råd til å betale for boligen når de selv skal overta de økonomiske forpliktelsene.

Kommunen har strevd med å skaffe ressurser til å fullføre integreringsarbeidet for dem som er ferdige med introduksjonsprogrammet, og for dem som er 55 år eller eldre. Dette vil imidlertid lønne seg for kommunen på sikt, mener mange av de ansatte i flyktingtjenesten. Dersom de kommer til kort i denne perioden, får dette gjerne langsiktige konsekvenser fordi flere blir gående i systemet over tid.

Vektleggingen av arbeid og utdanning har ført til at de har hatt mindre oppmerksomhet på integrering gjennom deltakelse i fritidsaktiviteter. Sivilsamfunnet er en spesielt viktig integreringsarena for flyktingene som ikke kommer i jobb eller utdanning.

Kommunens ansatte opplevde at det ofte var krevende å søke om særskilte tilskudd fra IMDi, for eksempel til flyktinger med nedsatt funksjonsevne. I noen tilfeller er det vanskelig å oppdage alvorlighetsgraden i helseutfordringene innen fristen som IMDi har satt (14 måneder). Det er også uklart hvor midlene som skal dekke spesialisterklæring, skal tas fra. IMDi innvilger ofte tilskudd i ettertid, mens tiltak ofte bør iverksettes raskt. Ofte handler det om barn og lovpålagte tiltak.

De erfarer videre at det er vanskelig å få en faglig uttalelse fra Pedagogisk-psykologisk distriktssenter for fremmedspråklige voksne. Søknadsprosessen krever samarbeid. Helsetjenesten kartlegger, mens Nav blant annet søker om tilskudd.

De ansatte har opplevd at det er et problem å få tak i tolker til de ukrainske flyktingene. Flyktingteamet har brukt autoriserte tolker gjennom nasjonalt tolkeregister. I Ukraina-prosjektet har de ansatt personer med ukrainsk/russisk språkkompetanse til å oversette informasjon i møter eller i én-til-én-kontakt med ukrainske flyktinger. Denne løsningen gjør disse språkkyndige til mer enn tolker uten at de nødvendigvis har nok innsikt i regelverk og velferdstjenester. Dette har skapt en del uheldige misforståelser.

I intervjuene snakket de ansatte om hvordan det var å forholde seg til flere statlige rammer for introduksjonsprogrammet samtidig. Noen av flyktingene var under den gamle introduksjonsloven, noen under den nye integreringsloven, mens ukrainerne var omfattet av de midlertidige bestemmelsene i integreringsloven. De ansatte mente at forventningene til ukrainerne viste seg å være for høye. Det opprinnelige språkkravet, at de skulle tilegne seg norsk på B1-nivå i løpet av seks måneder, var urealistisk. I realiteten var det få som kunne snakke engelsk, og kun et fåtall kunne gå rett ut i arbeid.

Helse og tilrettelegging

Helsepersonell, spesielt helsesykepleierne, spiller en avgjørende rolle i integreringen av flyktinger. De gir viktig støtte på flere måter.

Helsesykepleierne har ansvar for foreldreveiledningen i introduksjonsprogrammet. Dette kurset er obligatorisk, og da vi intervjuet de ansatte, hadde de to grupper, én med ukrainsktalende og én med arabisktalende deltakere.

En spesiell innsats er lagt ned for å tilby kvinner og barn svømmeopplæring én dag i uka. Målet er å gi dem muligheten til å lære å svømme, spesielt dersom de ikke har tilgang til offentlige svømmeanlegg, eller dersom skolen ikke tilbyr svømmeundervisning.

Helsepersonellet gir også støtte til barn som deltar i innføringsklassene i skolen. Dette inkluderer samtaler og bruk av en metode kalt «Livets tre» for å hjelpe barna til å forstå og bearbeide opplevelsene av krig og flukt.

Et viktig aspekt ved helsepersonelllets innsats er veiledningen de gir til barnehageansatte. Barn som bosettes begynner vanligvis i barnehager i nærområdet, og personalet har kanskje ikke erfaring med å jobbe med barn og foreldre som ikke kan norsk.

Helsesykepleierne kartlegger også traumatiske opplevelser og psykiske symptomer ved hjelp av et spesielt kartleggings skjema. Dette verktøyet brukes på alle flyktingene som bosettes i kommunen, selv om erfaringen viser at de fleste overføringsflyktinger og tidligere asylsøkere gir begrenset informasjon ved første konsultasjon. Det typiske er at disse gruppene først rapporterer at alt går bra, men så hender det at de vender tilbake etter en tid, ofte ett halvt til ett år senere, og da forteller de om utfordringer de har. Det er verdt å merke seg at ukrainske flyktinger ofte gir mer utfyllende informasjon og beskriver psykiske symptomer. Til tross for at de rapporterer om søvnproblemer og daglig tristhet, opplever de at de mestrer hverdagen.

Helsepersonellet har gode rutiner for å hjelpe flyktingene med å tilpasse seg det norske helsesystemet. De tilbyr dem blant annet fysioterapi og ergoterapi og tilrettelegger for rullestolbruk når nødvendig. Samtidig oppgir de at det er utfordrende når flyktingene også sliter med psykisk helse.

Mange av dem har gjennomlevd krig og traumatiske opplevelser, som kan føre til symptomer som nummenhet og kroniske smerter. Dette kan være vanskelig å diagnostisere, og de kan ende opp med hyppige sykehusbesøk uten en klar diagnose. Videre kan det være slik at de med fysiske skader nøler med å søke behandling. Det kan også være vanskelig å overtale dem til å motta nødvendig hjelp.

Flyktinger som har behov for hjelp i voksenpsykiatrien, er utfordrende for det norske helsesystemet, og det merkes også lokalt, ifølge de ansatte i Øygarden. Det å sikre gode utredninger er en del av dette. Vurderingskriteriene er ofte utformet i vestlige land og tar ikke alltid høyde for kulturelle forskjeller i forståelsen av helse. Dette kan føre til at personene holder tilbake problemer de oppfatter som skambelagte. Videre kan språkbarrierer gjøre det vanskelig å gjennomføre psykologiske utredninger. Som en ansatte uttrykte det: «Det handler om kommunikasjon, når folk ikke sier noe selv, så blir det vanskelig. Vi kan ikke tvinge folke til psykolog.»

Helsetjenesten for flyktinger i Øygarden har tidligere gjennomført vellykkede prosjekter for å styrke flyktingenes psykiske helse. Disse prosjektene har inkludert psykologer og ulike grupper som turgrupper, kunstgrupper og matlagingsgrupper. Dette har bidratt til å fjerne stigmatisering og senket terskelen for deltakelse, samtidig som det har økt bevisstheten om hvor viktig det er med rutiner, søvn, mat, frisk luft og generell psykisk helse.

Det er verdt å merke at det ikke alltid er åpenbart når noen trenger behandling. Ofte blir behovene oppdaget av familien, som legger merke til at personen ikke kommuniserer og har motoriske utfordringer. Noen ganger kan det være nødvendig å sette inn hjelp raskt, spesielt for dem som har opplevd traumatiske

hendelser i fengsel og lider av søvnproblemer og spiseforstyrrelser. Det er som oftest enklere å hjelpe personer før de når et psykotisk stadium, da tvangsinnleggelse kan være den eneste løsningen.

Det er viktig å avklare flyktingenes helsesituasjon, spesielt med tanke på deltakelse i introduksjonsprogrammet, ettersom udokumentert fravær kan påvirke stønadsutbetalinger. Helseesykepleierne står overfor utfordrende beslutninger om utredning og tiltak når en opphopning av helseproblemer hindrer deltakelse i programmet eller arbeidslivet. Enkelte mener at helsetjenesten bør samarbeide tettere med ansatte i introduksjonsprogrammet, slik at behov for oppfølging kan oppdages tidligere, og slik at ikke hjelpetrengende risikerer å gå flere år før de får diagnose og behandling.

Flyktninger fra Ukraina er vant til en omfattende helsedekning, inkludert private legetjenester og hyppig medisinbruk. Det kan være nødvendig å forklare hvordan det norske helsesystemet fungerer, blant annet at det er ventetider for å få time hos spesialist, og kostnadene som er involvert. Tannhelse er en spesiell bekymring, og mange av dem har tannproblemer. I slike tilfeller må de selv bestille tannlegetimer med tolk og få hjelp med refusjoner.

Denne gruppen flyktninger har store bekymringer, spesielt de som har familie-medlemmer, som ektefeller eller unge sønner, som fortsatt er involvert i krigshandlinger. Den pågående krigen forsterker følelsen av uro og bekymring. De har ofte med seg andre påkjenninger fra fortiden, som alkoholmisbruk eller en voldelig oppvekst, og disse problemene blir forsterket av krig og flukt.

Barna i denne gruppen reagerer på traumatiske opplevelser, og helsepersonellet gir veiledning i et forsøk på å normalisere disse reaksjonene. De hjelper med å berolige barna og forklarer situasjonen som kan ha ført til reaksjoner, for eksempel tilstedeværelsen av helikoptre. Helsepersonellet har også delt ut veiledningsmateriale til foreldrene, inkludert RVTS' foreldreguide fra flykting.net, og oppfordrer dem til å søke hjelp hvis barnas uro vedvarer. Ofte er det skolene som først melder bekymringer om barnas trivsel, og dette gjelder ofte barn som hadde utfordringer allerede før de kom til Norge. En av de ansatte med helsebakgrunn oppsummerte situasjonen for flyktingene slik:

Holdning er at når flyktingene kommer, så skal de ut i jobb med en gang. Det er ikke så enkelt. De har med seg sammensatte utfordringer, krig og kort skolegang. Det forventes veldig mye med en gang, at de skal betale regningene sine, men det er vanskelig for mange. Det gjøres ikke alltid en «reality check». Av overføringsflyktninger tar vi inn de som krever mest og er mest sårbare, og de trenger trygghet, og det tar lang tid før de føler seg trygge. En for eksempel var redd for at myndighetene hørte på samtalen vår, vi har liten forståelse for flyktingeproblematikken og hva som kreves for å bli integrert. (ansatt, Øygarden kommune)

På vei mot arbeid

Flyktningtjenesten i Øygarden har samlet verdifull erfaring når det gjelder flyktingenes overgang til arbeid i løpet av de to siste årene. De har merket at det er dem med begrenset utdanning og store helseproblemer som har størst vanskeligheter med å komme i jobb eller utdanning når de er ferdige med introduksjonsprogrammet. Flyktningteamet ser at det er muligheter for forbedring ved å utvide praksismulighetene og finjustere rammene som regulerer veien til arbeidsmarkedet. De har også tro på at økt samarbeid og økt tilgang til flere ressurser gjennom Nav kan bidra til å gjøre overgangen til arbeid og videre utdanning mer sømløs for denne sårbare gruppen.

For det første er det nødvendig med en grundig oppfølgingsprosess på arbeidsplassen når en person er i praksis. Dette innebærer jevnlig besøk, dialog med arbeidsgiver, sikring av at personen får nødvendig opplæring, og en langsiktig oppfølging for å sikre en trygg tilpasning. Programrådgiverne har imidlertid begrenset med tid til rådighet til å gjøre dette.

Det er avgjørende at praksisplassen gir deltakerne muligheten til å snakke norsk, gir dem en innføring i fagterminologien og hjelper dem med å forstå hva de skal gjøre. Samtidig er det avgjørende at deltakeren i praksis ikke er en byrde for arbeidsplassen.

Det kan være vanskelig å få en person i jobb i selv etter praksis, ifølge de ansatte i Øygarden. Nav har anledning til å gå inn med lønnstilskudd, men erfaringene er ofte at arbeidsgiverne sier at språket er ikke godt nok til ansettelse. De peker på flere konkrete barrierer for å ansette flyktinger med begrenset norskkunnskap. Bedriftenes HMS-krav krever for eksempel at ansatte må kunne lese HMS-retningslinjer, forstå dem og ta ansvar for å følge dem opp.

Et viktig utviklingsområde for voksenopplæringen er, ifølge de ansatte i Øygarden, å tilpasse norskopplæringen og krav til kompetanse til ulike bransjer, noe som vil gjøre at flere kan komme i praksis og arbeid. De har søkt om og fått bevilget midler fra IMDi til bransjebaserte norskkurs.

De ansatte i flyktningeteamet mente at de gjorde en god jobb med å hjelpe flyktinger med å sende dokumenter til Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse for å søke om få godkjent tidligere utdanning og yrkespraksis.

Både på regionale samlinger og lokalt har det vært diskusjoner om alternative veier til arbeid for flyktinger med kompetanse og lang arbeidserfaring. Ett alternativ kan for eksempel være å la norskkunnskaper på nivå A2 være tilstrekkelig, å se bort fra kravet om dokumentert skolegang tilsvarende norsk grunnskole, og å åpne opp for at flyktingene kan ta fagbrev mens de er i arbeidslivet.

Ukrainerne med høy utdanning ble lenge (fram til juli 2023) forventet å nå norsk på nivå B1 i løpet av et halvt år for deretter å gå ut i arbeid. For mange var det ikke realistisk å nå dette nivået så raskt. Noen av dem som klarte å nå B1-nivået på så kort tid, ønsket dessuten å komme raskt opp på neste nivå (B2) fordi de da kunne kvalifisere seg videre, slik at de kunne få en stilling som var i tråd med utdannings- og yrkesbakgrunnen de hadde fra Ukraina. Hvis de gikk rett ut i en tilfeldig jobb etter introduksjonsprogrammet med norskkunnskap på nivå B1, antok de at det ville ta lengre tid før de nådde eller fikk testet seg på B2-nivået. Da ville de ha kastet bort verdifull tid.

Jobbsjansen

Jobbsjansen er et tilbud til kvinner som kommer til Øygarden gjennom familie-gjenforening uten rett til å delta i introduksjonsprogrammet, og flyktningskvinner som fullfører introduksjonsprogrammet uten å komme i jobb. For den siste gruppen kreves det at det har gått ett år siden de fullførte programmet. Målet med Jobbsjansen er at flere kvinner skal få varig tilknytning til arbeidslivet, bli økonomisk selvhjulpne og skaffe seg et nettverk. Kjernen i arbeidet er å forberede dem til å søke jobb, forbedre norskkompetansen, lage et kvalifiseringsløp for den enkelte og støtte dem når de er i arbeid/praksis. Jobbsjansen i Øygarden er et kommunalt virkemiddel og ikke en lovpålagt tjeneste. Kommunen stiller med egne midler, men tiltaket er avhengig av prosjektmidler fra IMDi. Kommunen sender ny søknad hvert år. IMDi's midler dekker åtte måneders deltakelse for dem som får plass.

Ifølge rådgiverne i Jobbsjansen er det behov for et oppfølgingsløp som drøftes allerede i introduksjonsprogrammet. Et eksempel som viser dette, er en flyktningskvinner (asylsporet) med lærererfaring fra hjemlandet. Hun ønsket å fortsette som lærer, viste rask progresjon i norsk, og i undervisningen i voksenopplæringen fikk hun oppgaver spisset inn mot læreryrket. Senere hadde hun praksis som assistent i barnehage og SFO. Hun ønsket å videreutdanne seg i spesialpedagogikk. Hun kom opp på et B1-nivå i norsk, og da hun ble tatt inn i Jobbsjansen, fikk hun en mentor gjennom en arbeidsgiver som Jobbsjansen samarbeidet med. Mentoren hadde selv innvandringsbakgrunn. Gjennom Jobbsjansen fikk kvinnen et nettverk og hjelp til å utforme CV og forberede seg til jobbintervjuer.

Mange fra introduksjonsprogrammet ønsker seg en jobb innen helsefeltet, men her er det krav om norsk på B2-nivå, fullført yrkesfaglig fordypning fra videregående og praksis fra institusjon. Mange må gjøre ferdig grunnskolen for voksne før de kan starte på videregående og få fagbrev, så det kan framstå som et langt løp. Jobbsjansen har samarbeidet med helsefag på videregående. De samarbeider med helseinstitusjoner om praksisplasser og har i perioder fått frikjøpt ressurser for å gi dem som er i praksis, tilstrekkelig oppfølging.

Jobbsjansen er for dem som er motivert for å komme i jobb, som viser progresjon, og som har høyere utdanning (videregående eller høyere). En suksessfaktor er at rådgiverne er tett på deltakerne, at arbeidet er klart arbeidsrettet – oppgaven er å lage tilpassede kvalifiseringsløp – og at deltakerne kommer ut i praksis og utvikler nettverk. To tredjedeler av dem som går ut av programmet, går videre til arbeid eller utdanning.

Deltakerne får ikke alltid en jobb som er på nivå med den stillingen eller tilsvarer det yrket de hadde tidligere. Det viktigste er å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Når språket er bedre, observerer de at tidligere deltakere går videre og får en stilling som er mer i tråd med forventningene. Gjeldende rundskriv fra IMDi gjør at ukrainere ikke kan delta i Jobbsjansen.

Lokal og sosial integrering

Sivilsamfunnet i Øygarden viste stort engasjement da det kom mange flyktninger i perioden 2015–2016. Det samme skjedde da de ukrainske flyktningene kom. I løpet av det siste året har det vært lagt ned en stor innsats, blant annet fra private boligeiere, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner.

Noen av disse initiativene og engasjementene var opprinnelig rettet mot ukrainske flyktninger. Denne forskjellsbehandlingen har etter hvert blitt oppfattet som problematisk.

Befolkningen i Øygarden kommune, er ofte knyttet til menigheter i nabo-kommunen Bergen, og mange deltar også i kulturelle aktiviteter der.

Forskjeller mellom flyktninggrupper

Alle informantene i Øygarden kommenterte forskjellene mellom flyktningene som hadde kommet som overføringsflyktninger, de som hadde kommet gjennom asylsporet, og de ukrainske flyktningene.

Bakgrunnen til den enkelte er viktig, og det er store individuelle forskjeller når det gjelder skolegang, utdanning, krigsopplevelser og eventuelt opphold i flyktningleire. De ansatte i kommunen ser likevel noen generelle forskjeller mellom gruppene. Det gjelder for eksempel hva slags samfunn flyktningene kommer fra. Ukrainerne antas å ha hatt et godt liv før invasjonen, de har mer overlappende systemforståelse og stiller høyere krav til tjenestene. Men også for dem er tiden i introduksjonsprogrammet viktig. Den er viktig «for å få lande», som en ansatt uttrykte det. Også ukrainerne må skape seg en hverdag og få pengene til å strekke til.

Ukrainere som blir innmeldt i programmet, har kommet til landet på ulike måter, enten gjennom egenbosetting eller ved at kvinner og barn ankommer først og blir en del av bosettingsprogrammet, for så å bli etterfulgt av andre familie-

medlemmer som bestemødre og menn. En del ukrainere har flyttet, og noen har returnert til hjemlandet. Hvis de ikke deltar i introduksjonsprogrammet, er det ikke sikkert at kommunen vet hvor de befinner seg.

De som kommer gjennom asylsporet, har lært en del grunnleggende ting mens de bodde i asylmottak, ifølge informantene:

Hvordan man tar bussen, hvordan man betaler med kort. De har allerede bank-ID. De har hatt barn i barnehage og skole og vet hvordan de må kle barna. De som kommer direkte som overføringsflyktninger, kan ikke dette, vi må ofte begynne fra starten. (ansatt, Øygarden kommune)

Det kan være stor forskjell på dem som kommer fra samme land, blant annet fordi de har forskjellig utdanning og kommer fra svært ulike steder i hjemlandet. De ansatte i Øygarden mente dessuten at det var stor variasjonen i innad i den arabisktalende gruppen.

De ansatte pekte på at deres vanskeligste oppgave var å finne gode løp for de overføringsflyktningene som var i en sårbar situasjon. Disse trengte tett oppfølging blant annet fordi de har liten systemforståelse, har mange spørsmål og trenger mye detaljert informasjon i starten. For disse kunne presset i hverdagen bli stort. En av de ansatte i flyktningteamet oppsummerte situasjonen for denne gruppen slik:

De trenger mer veiledning i forhold til det norske systemet. Hvorfor må barna gå i barnehage, hvorfor får vi ikke penger hvis du er hjemme, hvorfor kan jeg ikke være hjemme med syk mann, etc. Å forandre holdninger er jo det vanskeligste som finnes. (ansatt, Øygarden kommune)

De ansatte spør om vi ikke forventer for mye av dem som i utgangspunktet har lite utdanning og eventuelt er analfabeter, og som ikke har erfaring med å lære gjennom skolegang. De var usikre på om klasseromsundervisning var den beste måten å organisere undervisningen på for denne gruppen. For dem som aldri har gått på skolen, kan dette være en vanskelig start. Deltakerne på introduksjonsprogrammet forventes å sette seg inn i digitale verktøy på kort tid, få et grep om språket og etter hvert komme over i arbeid. Mange har en lang vei å gå, ifølge informantene: «De skal føle seg som del av storsamfunnet, men mange er analfabeter, og har vanskelig å få jobb, og kan også ha helseutfordringer.»

I denne gruppen vil ofte barna lære språket og beherske omgivelsene før foreldrene. Dette kan skape utfordringer i familier der foreldre blir avhengige av barna sine for å utføre praktiske oppgaver som å kommunisere med kommunen og betale regninger. Dette påvirker foreldrerollen. Foreldrene mister autoritet.

Det kan imidlertid være forskjeller også blant dem som i utgangspunktet har lav utdanning og lite eller ingen formell kompetanse. De ansatte plukker raskt opp dette:

Du ser jo med en gang, ja dette kommer til å gå helt fint, eller de kommer vi til å måtte følge opp tett. Men det er vanskelig å si akkurat hvorfor, om det er innstilling, språk, om de har evne til å bli kjent med folk. (ansatt, Øygarden kommune)

Nettverk er også viktig. En av de ansatte sa følgende: «Vi ser at de som har slektninger her fra før, i Norge, de kommer mye fortere i gang fordi de har noen de kan ringe og spørre.» Nettverk med folk som snakker samme språk, kan gi trygghet og god informasjonsflyt. Samtidig mente informantene at noen kan orientere seg mot disse nettverkene og være mindre opptatt av lokal integrering, både sosialt og arbeidsmessig.

Flyktingenes erfaring i Øygarden

I Øygarden intervjuet vi tre overføringsflyktinger fra Midtøsten og tre ukrainske kvinner. De ukrainske informantene kommer fra områder som er okkupert, minelagt eller preget av krigen, og en snarlig retur er lite realistisk. De har utdanning fra hjemlandet, men de hadde ikke jobbet med det de var utdannet til, før de flyktet.

De ukrainske informantene opplever at det norske introduksjons- og velferds-systemet er regelbundet, og at det er mindre rom for fleksibilitet enn de er vant til hjemmefra. De stusser også over byråkratiet og den lange tiden det tar for å få bankkort, bank-ID, svar på søknader og lignende. I hjemlandet går slike prosesser mye raskere. De er minst fornøyde med helsevesenet og mener det er lang ventetid for å få undersøkelser i spesialhelsetjenestene. De er vant til å bruke lett tilgjengelige private helsetjenester.

Alle flyktingene omtaler introduksjonsprogrammet i Øygarden på en positiv måte. Flyktingene vi snakket med, hadde hatt langvarig oppfølging fra kontaktpersonen i kommunen. Ukrainere hadde også tett kontakt med kontaktpersonen. Som en av dem sa: «Jeg kan ringe ham, tekste ham.» De som ikke snakket engelsk eller norsk, brukte andre fra samme landgruppe som tolker for å få informasjon.

Flyktingene husket godt samtalen de hadde i begynnelsen av introduksjonsprogrammet der de snakket om planer for framtiden. Den fikk dem til å se framover, men det var også vanskelig å ha klare tanker om det som lå foran dem. Flere av kvinnene fra Midtøsten syntes det viktig å få ambisjonene skrevet ned. To hadde utdanning fra før, en tredje hadde grunnskole. Alle har planer om å ta videre utdanning, én vil ta fagbrev i barne- og ungdomsarbeid for å få en inngang til å arbeide med barn i skolen, en annen vil ta tilleggsutdanning for å kunne jobbe i skolen, mens en tredje har planer om å ta medisin. Støtten de får gjennom programmet, er viktig, og de peker på kontaktpersonen de har. «Det er min drøm, og hun hjalp meg veldig til å tro på den.» De opplevde å bli

behandlet som likestilte kvinner som skal ta utdanning og jobbe. Det ga dem aksept i familien og drivkraft til å prioritere egen opplæring og utdanning, selv om dette også kunne gå ut over familien.

Våren 2023 var de ukrainske flyktingene i Øygarden opptatt av at introduksjonsordningen måtte utvides (fra de da gjeldende seks månedene med språkkurs), slik at de kunne ta norsk på nivå B2. Mange planla å gå videre på universitet eller ut i kvalifiserte jobber der de kunne bruke utdanningen sin.

Flere av kvinnene opplevde at mennene deres hadde vanskeligere for å lære norsk enn dem. Manglende norskerdigheter hindret dem også i å komme i jobb. En av dem fortalte: «Kontaktpersonen ville finne plass til ham på et lastebilkurs, men de trenger B1-nivå for å jobbe som buss- eller lastebilsjåfør.» Manglende norskerdigheter gjør at de som foreldre blir avhengige av barna: «Hvis vi må kontakte personer for å få hjelp med problemer med telefon eller strøm, min sønn snakker for ham.»

Tolk brukes også, men de ukrainske flyktingene opplevde at dette var lite tilgjengelig.

Flyktingenes perspektiv

Flyktning fra Ukraina, kvinne, ett barn

Hun ble bosatt i utkanten av kommunen og må dra hjemmefra klokka 7 for å levere barnet i barnehage og er hjemme igjen klokka 17. De må gå 20 minutter til bussen og ta én buss til barnehagen, og så må moren ta to busser til for å komme til voksenopplæringen, som ligger i sentrum av kommunen. Dette begrenser mulighetene de har til å ha kontakt med naboer eller delta på sosiale aktiviteter. I helgene er det få bussavganger, noe som også begrenser mulighetene til å ha sosial kontakt med andre.

Hun var en av de første ukrainske flyktingene som ble bosatt i kommunen, og ivret etter at også de skulle få tilbud om norskkurs da det ble klart at de hadde rett til å delta i introduksjonsprogrammet. Hun forklarer hvorfor alle kastet seg over denne muligheten:

Alle ønsket dette. For det hjelper folk til å bli selvstendige, til å skjønne helse-systemet, hvordan betale regninger, hvordan søke på jobb, å få språkpraksis. Og hva skulle jeg gjøre når norskklassen sluttet uten å ha noe å gå til?

Hun er opptatt av at kvinner som henne som er eneforsørgere har vanskelig for å få hverdagen til å gå opp med fulltidsjobb. Med reisevei og offentlig transport er det ikke mulig. En del ufaglærte jobber krever også at man jobber kvelder og helger. Det er også vanskelig uten nettverk og barnepass.

Jeg har ingen familie, ingen nære bekjente, ingen som jeg kan overlate barnepass til. Jeg kan ikke forlate henne, hun er for utrygg til å bli passet av andre, hun er preget av det som har skjedd.

Slik hun ser det, er det derfor avgjørende at hun får gode nok norskkunnskaper til å kvalifisere seg til det yrket hun har hatt tidligere, som sikrer henne en arbeidstid som hun kan kombinere med å være alene om omsorgen for datteren.

Hun er bekymret for familien og det som skjer i hjemlandet.

Jeg har en mann i krigen, nå er det eneste planen at han er ved helse når krigen slutter og kan komme hit til oss. Da får vi se. Han vil helt sikkert trenge psykologisk hjelp. Venner av oss, som har vært i krigen fra 2013 – de har panikkangst og klaustrofobi, fordi de bodde så lenge under jorden. Kvinner som har sine menn i krigen, vi vil måtte lære å leve med disse nye mennene som returnerer fra krigen. Ingen snakker om det nå, men jeg tenker mye på det. Han vil ikke være i stand til å jobbe i starten. Vi mistet vårt firma i Ukraina, og vi kan ikke bare komme tilbake og starte på nytt, og vi blir ikke yngre.

Overføringsflyktning fra Midtøsten, kvinne

Denne kvinnen hadde allerede familie i Norge da hun kom til landet. Hun bor nå i Øygarden med flere barn.

Det største problemet var at vi trodde vi skulle bo med familien, brødrene mine, som har bodd i Norge i flere år, og at vi skulle bo i (by) nær dem, men det ble ikke det. De godtar ikke det, at vi får tilbudet om introduksjonsprogrammet i den kommunen, det ligger ikke i systemet, så det går ikke.

Da vi kom til Norge, så var det veldig vanskelig for meg og for barna også. Alt var nytt, språket var nytt, vi klarte ikke forstå, i tillegg følte vi oss ikke hjemme i landet her. Vi opplevde ikke å bli inkludert i det miljøet, vi er vant til at alle hilser på hverandre, men her er det motsatt. Alle er hos seg selv. Da vi kom, det var ikke mange her, og vi gikk rundt og følte at vi kom til en skog uten barn og folk.

Hun har barn i grunnskolealder og forteller at et av barna hadde hatt dårlige erfaringer med lærerne i flyktingleiren. Sammen med lærerne på skolen fikk de gjort barnet trygt nok til at det ville gå på skolen. Barnet fikk etter hvert venner og ønsket selv å gå.

Min plan nå er å studere. Jeg har allerede noe utdanning fra hjemlandet. Jeg blir ferdig på introprogrammet i vår, og så skal jeg i gang med videregående skole neste år. Jeg får stipend for å ta det. Jeg kunne egentlig ta det på et år, men jeg har barn, så jeg kan ikke gå om kvelden, være borte etter at de er ferdig på skole. Da må jeg gå på morgenen, og det tar to år på deltid.

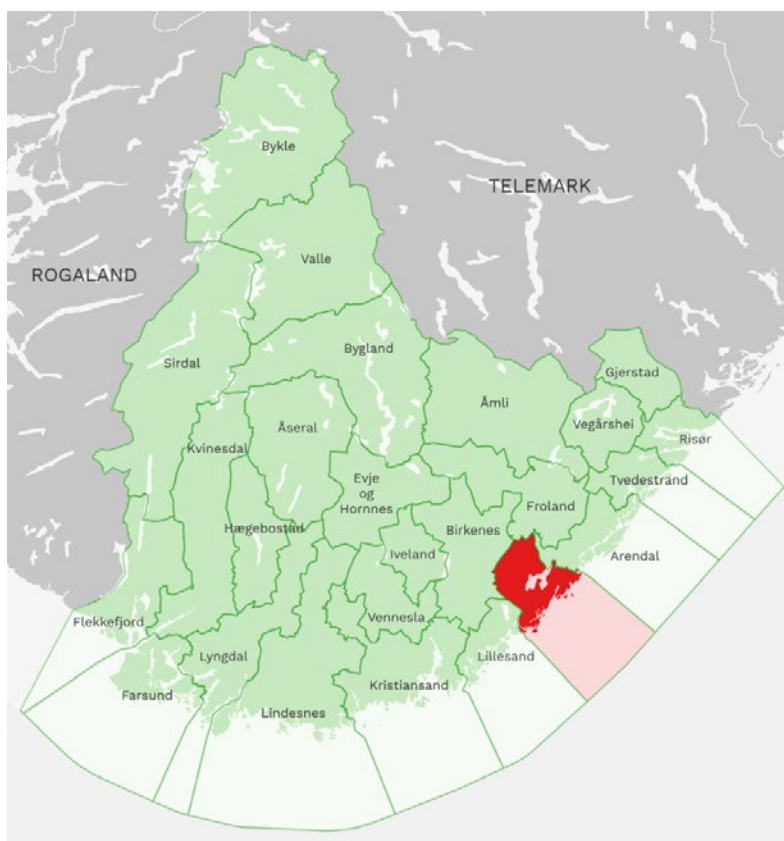
Hovedpunkter Øygarden

- Kommunen er nylig slått sammen med to andre kommuner, hver med egne flyktnings tjenester.
- Næringslivet er variert, og kommunen ligger ikke langt fra Bergen.
- Kommunens geografi – den ligger på en langstrakt øy – gir begrensede bussforbindelser og lang reisevei for dem som er bosatt i de mer grigrendte områdene nord og sør i kommunen.
- Flyktnings tjenesten i Øygarden var tidligere tilpasset bosetting av 20–25 flyktninger årlig. I 2022 tok kommunen imot 200 ukrainske flyktninger, og den planlegger å bosette 240 i 2023.
- Organiseringen av arbeidet ble påvirket av kommunesammenslåingen, innlemmingen av flyktnings tjenesten i Nav og opprettelsen av Ukraina-prosjektet.
- Ukraina-prosjektet skulle i utgangspunktet sikre et separat hurtigspor mot arbeid uten introduksjonsprogram. Dette måtte gis opp på grunn av overlappende ansvar mellom prosjektet og det ordinære integreringsarbeidet i regi av flyktnings teamet i Nav.
- Flyktnings teamet inkluderer programrådgivere, boveiledere, familieveiledere og veiledere for arbeidsrettet oppfølging.
- Innlemmingen i Nav ga tilgang til informasjon og ressurser. Teamet måtte også tilpasse seg mer byråkratiske rammebetingelser.
- Teamet samarbeider godt med voksenopplæring og helsetjenesten for flyktninger.
- Da kommunen fikk ansvar for å bosette 200 flyktninger i 2022 og 240 flyktninger i 2023, ble avdelingen med ansvar for introduksjonsprogrammet klart underbemannet.
- Teamet bruker både kommunale og private boliger ved bosetting av ukrainske flyktninger.
- Næringslivet viser interesse for praksisplasser og rekruttering, men språkbarrierer er en utfordring.
- Sivilsamfunnet er i liten grad involvert i bosettingsarbeidet, og kommunen har begrenset samarbeid med lokale organisasjoner i integreringen av flyktninger.
- Øygarden etterlyser en mer helhetlig og langsiktig politikk for bosetting og integrering.

Grimstad kommune

Grimstad er en jordbruks- og kystkommune i Sør-Norge. Kommunen har et næringsliv som er preget av handel, industri og kompetansebasert næring og forskning ved Campus Grimstad. Tidligere har kommunen bosatt flyktninger fra mottak, overføringsflyktninger og enslige mindreårige flyktninger. De siste to årene har de bosatt mange flyktninger fra Ukraina. Grimstad kommune har en relativt høy andel flyktninger i forhold til befolkningsstørrelsen.

De siste 20 årene har kommunen hatt en jevn økning i antall bosatte flyktninger. Bosettingsarbeidet de siste årene har imidlertid vært preget av det høye antallet ankomster i forbindelse med flyktningekrisen i 2015–2016 og bosettingen av ukrainske flyktninger fra 2022 og utover.



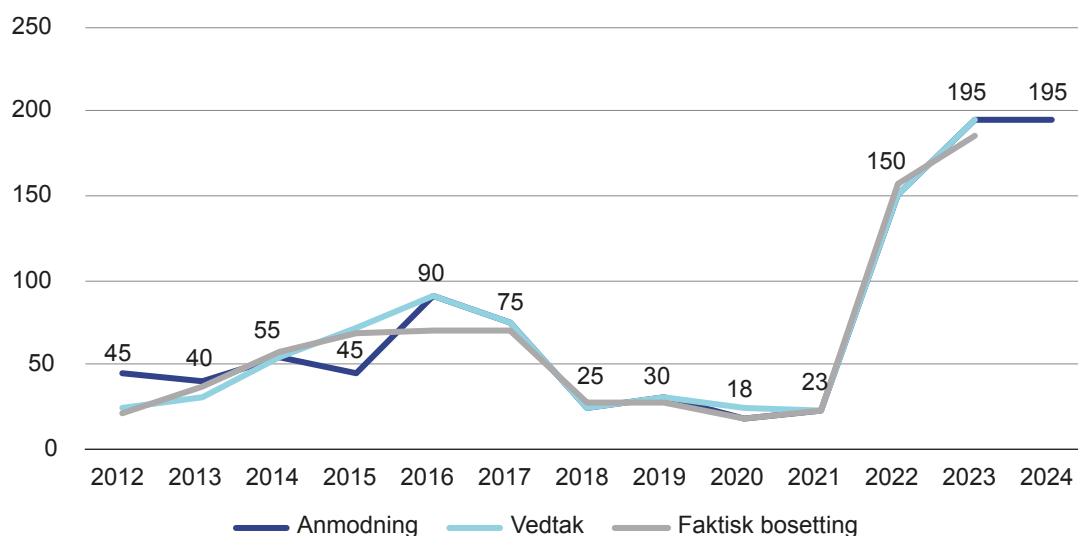
Kilde: Store norske leksikon (Snl.no).

I 2022 hadde 13 prosent av de 24 000 innbyggerne i Grimstad innvandringsbakgrunn. Omkring halvparten av de med innvandringsbakgrunn hadde kommet som flyktninger.⁴³ I 2022 bosatte kommunen 157 flyktninger, og den vedtok bosetting av 195 flyktninger i 2023 (se figur 5.1). Landgruppene omfatter blant annet Afghanistan, Burma, Eritrea, Irak, Kongo, Palestina, Somalia, Sør-Sudan, Tyrkia og i de siste to årene Ukraina. Kommunen hadde lagt en kommune-

43 IMDi (2023) <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/K4202/bosetting>

delplan for flyktingområdet 2015–2027. På grunn av de ukrainske flyktingene må man nå oppdatere planen.⁴⁴

Figur 5.2. Antall bosatte flyktinger i perioden 2012–2024 i Grimstad⁴⁵



Helheten i integreringsarbeidet

Målsettingen med integreringsarbeidet i Grimstad er å få flyktingene til å være aktive medansvarlige innbyggere i kommunen og å kjenne seg som del av lokalbefolkningen. Denne målsettingen var godt kjent og ble nevnt av flere av våre informanter. Det betyr at integrering sees på som en kontinuerlig prosess som bidrar til bedre livskvalitet, livsmestring og en følelse av å være inkludert i lokalsamfunnet. Dette berører ulike aspekter ved en persons liv. Kommunen sikter mot et helhetlig kommunalt system som gir «den nødvendige støtten nye bosatte flyktinger trenger for å bli selvhjulpne og integrerte i lokalsamfunnet» (Kommunedelplan for flyktingområdet, 2015–2027).

Som en ansatt uttrykte det:

Det er viktig å tenke helhetlig i integreringsarbeidet. Det handler om veldig mye mer enn kompetanse og økonomisk sikring. Det handler om et liv. Hvis noen for eksempel sliter med norsken, vet vi noe om hva som ligger bak? Er det noe som er vanskelig i familien? Kjenner vi til noen helseutfordringer? Er det noen som vet om de har økonomiske utfordringer? Så prøver vi i fellesskap å tenke helhetlig. (ansatt, Grimstad kommune)

I Grimstad intervjuet vi ti kommuneansatte, inkludert ansatte i flyktingtjenesten, voksenopplæringen, avdelingen for kommunal bolig og sosiale tjenester samt seks flyktinger. Intervjuene ble gjennomført høsten 2022.

⁴⁴ Grimstad Kommune (2015) <https://www.grimstad.kommune.no/tjenester/flyktinger-og-integrering/kommunedelplan-for-flyktingområdet/>

⁴⁵ IMDi (2023), tallene for 2023 er foreløpige, <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/K4202/bosetting>

Organisering av arbeid med bosetting, oppfølging og integrering

Det er flyktningsjenesten, Nav og voksenopplæringen som har ansvar for den individuelle oppfølgingen av flyktninger i Grimstad. Flyktningsjenesten har i utgangspunktet ansvar for bosetting, oppfølging og integrering av alle flyktninger og deres familier i de fem årene som integreringstilskuddet dekker. Nav har ansvar for introduksjonsprogrammet. Voksenopplæringen tilbyr norskopplæring, grunnskole for voksne og spesialundervisning. Flyktningsjenesten og voksenopplæringen er samorganisert og samlokalisert.

Alle som bosettes, får tildelt en egen kontaktperson fra flyktningsjenesten samt en saksbehandler fra Nav. Flyktningsjenesten, Nav og voksenopplæringen har samarbeidet tett de siste årene. Erfaringene er gode, selv om det ennå gjenstår noen spenninger. Noen av de ansatte i flyktningsjenesten synes at det er best at introduksjonsprogrammet er plassert under Nav, slik som nå, siden Navs mål «er å få folk inn i arbeid og utdanning», mens flyktningsjenesten er «ansvarlige for mennesker gjennom hele livet». Andre mener at Nav kan bli for opptatt av arbeid og utdanning, og at man må tenke mer helhetlig:

Noen i Nav sier at «jeg [Nav] skal tenke arbeid, du [voksenopplæring] skal tenke skole, og du [flyktningsjenesten] skal tenke fritid. Men vi må tenke mer hele mennesket. (ansatt, Grimstad kommune)

De ansatte i de tre tjenestene mener at det er viktig at hjelpeapparatet har nok fagbasert kunnskap i arbeidet med flyktninger. Noen flyktninger har for eksempel fysiske og psykiske plager som ikke er synlige. Likevel påvirker disse plagene dagliglivet deres og mulighetene de har til å lykkes på skolen og i arbeidslivet. Da er det viktig at alle tjenestene er klar over denne typen tematikk og ser hele mennesket, ifølge de ansatte. Hvis samtaler kun er rettet mot enkeltområder, slik som i enkelte samtaler i Nav-systemet, kan man overse viktig informasjon om flyktingene.

Kommunen er opptatt av at det er hele Grimstad kommune som bosetter. Det er flyktningsjenesten som har den koordinerende rollen, men man er opptatt av å sikre at det samarbeides godt på tvers av tjenestene i kommunen. Som en del av dette møtes et tverrfaglige team hver tredje uke. Teamet består av flyktningsjenesten, flyktningshelsetjenesten, voksenopplæringen og to avdelinger ved Nav (Nav med ansvar for introduksjonsordningen og Nav sosial). I tillegg holder ledelsen i kommunen regelmessige møter om bosettings- og integreringsarbeidet. Flyktningsjenesten fungerer som et bindeledd og henter inn andre tjenester ved behov, for eksempel psykologtjenester, familiekontor eller krisesenter. Flyktningsjenesten deltar også på møter i lokalmiljøet for å diskutere integreringsarbeidet. Kommunen er opptatt av at det også må være kontakt mellom hjelpeapparatet og den politiske ledelsen for at integreringsarbeidet skal lykkes.

Flyktingtjenesten har en egen stilling som jobber med barn og unge. Flyktingbarn får støtte til svømming, fritidsaktiviteter og leksehjelp. Målet er at alle barn og unge skal delta i fritidsaktiviteter. Det organiseres også en mannsgruppe, en samtalegruppe, drevet av frivillige menn. Her kommer flyktinger sammen og diskuterer temaer som selvtillit, identitet og psykisk helse. Kommunen har et aktivt samarbeid med frivillige organisasjoner. Flyktingtjenesten arrangerer også et ukentlig informasjonsmøte for ukrainske flyktinger der de formidler kunnskap om samfunnet som går ut over det som læres bort i introduksjonsprogrammet.

Hva lykkes man med? Tillit, tilgjengelighet og lavterskeltilbud

Ansatte i flyktingtjenesten mener at de gjennom arbeidet lykkes ved å etablere tillit, være tilgjengelige og tilby lavterskeltilbud. Alle disse tre elementene krever løpende dialog. I tillegg er de opptatt av å skape mest mulig likeverdige relasjoner med flyktingene. En av de ansatte uttrykte seg slik:

Arbeidet handler litt om å etablere tillit. Om å være tilgjengelig. Vi går på hjemmebesøk flere ganger, litt etter behov. Vi prøver også å skape mindre ubalanse i relasjonen. Vi prøver å arbeide som likeverdige. Ofte så sier jeg til de som jeg treffer, at akkurat nå er det kanskje de som trenger hjelp av meg, men om noen år kan det kanskje være motsatt. Man tenker hele tiden på at kanskje det er en form for ubalanse nå, men det kan endre seg om noen år. Jeg kan havne på sykehuset, og så er det dem som er sykepleier eller lege, eller mine barn har dem som lærer på skolen sin. Vi er opptatt av å ha en form for likhet og jeg tror at det også skaper tillit. (ansatt, Grimstad kommune)

Hjemmebesøk er veldig viktig fordi det gir oss en mulighet til å se samspill i familien, for å se hvordan det er hjemme. Vi kommer ikke på kontrollbesøk, det er ikke det vi gjør liksom. Vi kommer kanskje fordi vi skal snakke om brannsikkerhet i hjemmet. Da får vi alltid en kopp kaffe eller en kopp te, og så får vi en sjanse til å se hvordan ting fungerer i hjemmet. Tilgjengeligheten for disse enkle samtaler som gjør at folk gjerne kommer til oss og forteller hva som kan være utfordrende. (ansatt, Grimstad kommune)

Kommunen har også en åpen-dør-tilnærming når det gjelder helse og satser på at tilbudene skal være lavterskel og lette å bruke. Begge deler fungerer bra. Det er mange av flyktingene som sliter med lite norskkunnskaper og lav systemforståelse. I tillegg er enkelte tema tabu å snakke om, slik som psykisk helse. Da hjelper det at ting er lett tilgjengelige.

Det er veldig fint og verdifullt for flyktingene å ha den åpne helsedøren som er lavterskel. Hva gjør jeg hvis barnet mitt er sykt med feber og hoste? I Norge gir vi gjerne Paracet, sykt barn med feber og vondt i halsen kan være hjemme noen dager, antibiotika-bruk er vi ganske restriktive med i Norge. Vi forklarer dette. Vi gir informasjon om systemet i Norge.

Mange av flyktingene er vant til et helt annet helsesystem. Ukrainere for eksempel er vant til å gå til legen ganske kjapt, mens andre har ingen erfaring i det hele tatt. Vi får muligheten til å veilede og gi råd om helse, og det er veldig mye brukt. Vi gir også informasjon på forskjellige språk, for eksempel om vaksiner. (ansatt, Grimstad kommune)

Vi tror jo at den åpne helsedøren demper mye uro og er veldig positivt med tanke på psykisk uhelse. Det blir lett å få snakket med noen. [...] Noen i helsevesenet tenker kanskje at de burde henvises til psykisk helse i kommunen eller til familiesentre, men det er veldig mange som ikke ønsker det, fordi psykisk helse er tabu. Det eneste de ønsker, er den åpne helsedøren. Det er så lavterskel at de er ikke redd for hva konsekvensen skal bli. Noen er jo redd for å miste barna, fordi hvis de går til psykolog, kan det føre til at noen sier at de er gale og ikke kan ta vare på barna sine, og da blir barnevernet involvert. Derfor mener vi at det er viktig å hele tiden legge til rette for et tilbud som er lavterskel. (ansatt, Grimstad kommune)

Fokus på barn og unge

Flyktingtjenesten legger også særlig vekt på barns integrering og opplever at de lykkes med dette. En flyktingkonsulent med særlig ansvar for barn og familier samarbeider med familievernkontoret i nabokommunen Arendal. Det lokale familiesenteret har lavterskeltilbud, og flyktingene kan få veiledningskurs for foreldre hos flyktingtjenesten.⁴⁶ Det er Flyktingtjenesten som tilbyr foreldreveiledning (ICDP) og administrerer dette tilbudet i samarbeid med voksenopplæringen. Mange foreldre vet lite om hvordan barnevernet jobber, og noen frykter den institusjonen.

Dette er bakgrunnen for at barnevernet inviteres inn som en del av Livsmestringkurset i regi av voksenopplæringen. Her forklarer barnevernet hvordan de kan støtte barn og deres familier. Enkelte flyktingfamilier har også tilgang miljøarbeidere med morsmålskunnskaper utenom kontortid.

Kommunen jobber også for at barna i flyktingfamiliene skal ha en aktiv fritid. Flyktingtjenesten hjelper familiene og barna med å finne aktiviteter som passer. Kommunen dekker utstyr og kontingenter i de første fem årene etter bosetting og kan også følge opp aktivitetene når det er behov for det. Siden Grimstad er en kystkommune, mener flyktingtjenesten at det er viktig at både barna og foreldrene deres kan svømme. De siste årene har flyktingtjenesten fått midler til svømmekurs for barn og unge, voksne og kvinner. Barnas deltakelse i aktiviteter anses som et viktig bidrag til integreringen.

Vi tror at alle disse tingene er med på å integrere barn og unge, at barn og unge får delta i samfunnet. At vi ikke skaper grupper i byen som ikke har

⁴⁶ ICDP-veiledning (International Child Development Program)

noe å delta på, som kanskje kan komme skjevt ut. Det er vi litt opptatt av.
(ansatt, Grimstad kommune)

De ansatte i flyktningsjenesten oppmuntrer barna til å være aktive og gjerne i sammenhenger der de må snakke norsk. De er oppmerksomme på at særtiltak, slik som spesielle velkomstgrupper på skoler, kan føre til at barn blir isolert.

Noen flyktninger opplevde at ikke alle aktivitetene var tilrettelagt for dem. De nevnte svømming som et eksempel. Selv om det var opprettet en egen kvinne-gruppe, ble det ikke tatt hensyn til ramadan. I den perioden er det restriksjoner på når man kan spise. De følte at det ikke alltid ble tatt hensyn til deres spesielle behov i slike situasjoner.

Manglende språkferdigheter var en utfordring for mange foreldre. Flere slet med å følge timeplanen eller bruke apper og digitale verktøy.

De ansatte i Grimstad så at ungdommer med flyktningsbakgrunn kunne være spesielt utsatt i det nåværende opplæringsystemet. Tidligere kunne 16-åringer vokse seg inn i introduksjonsprogrammet, som de sa, men etter den nye integreringsloven er ikke dette lenger mulig. Det oppstår lett problemer når elever med begrenset skolebakgrunn begynner i 10. klasse. De har ikke rett til norskopplæring i henhold til integreringsloven, men etter opplæringsloven. Men det er uklart hvor de som mangler grunnskoleutdanning, skal motta nødvendig norskopplæring. Når det gjelder ungdom som har fullført ungdomsskolen, har det også vært utfordringer med tilbudet. De ansatte oppfattet at de mellom 16 og 18 år lett kunne havne i en sårbar situasjon. De ansatte mente at ungdommen i denne aldersgruppen ikke blir like godt ivaretatt i dag, det vil si etter nye integreringsloven, som tidligere.

Man har glemt å tenke helhetlig for gruppen mellom 16 og 18 år. Det er en veldig sårbar gruppe, med svake norskkunnskaper og lite mestringsfølelse. De kan lett komme inn i dårlige miljø. Behovet for tilhørighet er stor. [...] Hvordan har man egentlig tenkt når man tenker integrering for de mellom 16 og 18 år? Jeg synes at det virker som de er glemt. Tidligere kunne de vokse seg inn i introduksjonsprogrammet. Der hadde man regnet med dem. Da hadde de en økonomisk sikring og noen som fulgte med på dem. Som kunne følge med tanke på deres utdanning, kompetanse, norskopplæring og arbeid. Jeg synes de var bedre ivaretatt før. (ansatt, Grimstad kommune)

Tiltak for menn

Kommunen har også tatt initiativ til samtalegrupper for menn. Gruppene er lavterskeltilbud der menn møtes for å snakke norsk, drikke kaffe, spille biljard eller dra sammen på arrangementer. Menn som sliter med for eksempel selvtillit, psykisk helse eller å finne en plass i det nye samfunnet, har ellers få steder der de kan håndtere utfordringene.

Vi prøver å fortelle alle at det er normalt å bli deprimert, å ha vonde tanker. Vi prøver å dempe sjokket litt, normalisere det. Mange her allerede psykiske lidelser fra før som trengs oppfølging. (ansatt, Grimstad kommune)

En ansatt forteller om en interaksjon mellom mennene i gruppen:

Det sto noen menn rundt biljardbordet og diskuterte om forskjellen på «jeg liker deg» og «jeg elsker deg». Det var det som manngruppen diskuterte. Og da fikk vi på en måte testet på forskjellen at de kunne si «jeg liker deg» til meg og «jeg elsker deg» til kona si eller barna sine. De stod rundt biljardbordet og hadde en sånn samtale. De lo og koste seg. Det enkle er ofte det beste. Det å jobbe på et lavt nivå. Og med tanke på det vi skulle jobbe med traumer, så er normalitet aller beste. Det er vi bevisst på her. (ansatt, Grimstad kommune)

Utfordringer i kommunens integreringsarbeid

De ansatte i flyktningtjenesten var opptatt av at man må forstå den tidsmessige dimensjonen ved bosetting. Det tar lang tid å etablere seg i et nytt samfunn. Denne prosessen innebærer en rekke praktiske og psykologiske utfordringer. Flyktninger trenger tid «til å bare lande litt i samfunnet». Ansatte mener at det er urimelig å forvente at alle flyktninger, som har så ulik bakgrunn og livssituasjon, raskt skal kunne følge instruksjoner og forstå omgivelsene.

Det blir fort «litt mye»

Alle våre informanter i Grimstad, både ansatte og flyktninger, mener at det for mange fort kan bli litt mye i hverdagen. Noen flyktninger må lære alt fra å betjene lysbrytere til å lese og skrive og mestre et helt nytt språk. I tillegg har mange ansvar for familie og barn og for å få hverdagen til å gå opp. En av de ansatte uttrykte det slik:

Mange føler at det blir mange krav. Enslig mor med fem barn, skal følge opp masse avtaler på vegne av barna, foreldresamtaler og legetimer. Og det forventer vi at hun skal gjøre det. Det er veldig krevende for noen. Men her forventer vi at hun alene følger opp. Vi forventer at ting er på stell for eksempel i barnehage, med klær og alt. (ansatt, Grimstad kommune)

Flyktninger har ulik bakgrunn og ulike opplevelser, og dette påvirker deres identitet som flyktninger. Noen har bodd i flyktningleirer i lang tid, mens andre nylig har blitt tvunget til å flykte på grunn av konflikter. Identiteten som flyktning kan være noe nytt for dem. Det tar tid å bygge tillit i relasjonen med flyktningene. Denne tilliten er nødvendig for å kunne hjelpe dem effektivt.

Språk og samfunnskunnskap

Språk var den store barrieren for mange flyktninger i dagliglivet, ifølge de ansatte i kommunen. På dette området kan situasjonen ofte være forskjellig for

ulike grupper, avhengig av om de har andre i nærheten som snakker morsmålet, og tilgangen på lokale tolker.

Informantene fortalte at mange av flyktningene med minst kompetanse mangler læringsstrategier. De har liten eller ingen erfaring med å tilegne seg kunnskap. Dette gjør at lærerne må bruke mye tid på å lære dem å lære, samtidig som det er begrenset framgang. Kravene til språkkunnskap i den nye integreringsloven er høye. Ifølge informantene har dette blitt en stressfaktor i klasserommet både for flyktninger og lærere.

Ifølge de ansatte kan de litt eldre flyktningene ha særlige utfordringer med å lære språket. De er sterkt motivert for å lære norsk, men mener selv at de kunne ha lært språket raskere utenfor klasserommet. Ønsket er at undervisningen skal være tettere knyttet til den erfaringen de har fra tidligere utdanning og arbeidsliv. En slik arbeidsrettet tilnærming vil gi en bedre ramme for læringsprosessen enn å øve i et klasserom sammen med andre flyktninger som heller ikke behersker språket. En av flyktningene sa at man «lærer bedre norsk gjennom livet». Andre flyktninger mener derimot at man først må lære språket, og så kan man heller ta andre fag og oppgaver senere. Både ansatte og flyktninger oppfattet kravene til språkopplæringen som rigide. Alt fra overføringsflyktninger uten grunnskole til flyktninger fra mottak med høy utdanning ga uttrykk for denne holdningen.

De ansatte i Grimstad delte oppfatningen til ansatte i andre kommuner når det gjaldt arbeidet med flyktninger fra Ukraina. De mente at denne gruppens kompetanse var «kraftig overvurdert», og at det å sikre god integrering var vanskeligere enn de hadde forventet.

Kapittel 6A [midlertidige regler den nye integreringsloven] er egentlig bygd på en forventning at alle ukrainerne snakker engelsk, at de forstår det norske samfunnet, at de kjenner til det norske arbeidsmarkedet, og de kommer seg raskt ut i jobb. Jeg tenker at nesten alt dette er feil. De har ikke engelskkunnskaper som gjør at de raskt kan komme seg ut i jobb. De har ikke engelskkunnskaper som gjør at de kan klare seg uten tolk. De har ikke engelskkunnskaper som gjør at de kan snakke med en huseier. I Ukraina søker man på jobb på en ganske annen måte enn man gjør i Norge. Den medbragte kompetansen er ikke nødvendigvis overførbar på den måten som staten har tatt for gitt at den var. (ansatt, Grimstad kommune)

Fra starten av var det også en utbredt oppfatning at ukrainerne ikke trengte informasjon om det norske samfunnet. De ansatte mener at det er feil. I Grimstad starter de integreringsløpet med et informasjonsmøte der de tar opp grunnleggende aspekter ved å leve i Norge.

Ukrainerne har ikke plikt om å lære om det norske samfunnet. Men vi har lagt inn to timer i tillegg til norskundervisningen. Da går vi gjennom dette med tillitssamfunnet, Nav, skattekort. Det trengs! (ansatt, Grimstad kommune)

Digitale tjenester

Manglende språkferdigheter og tekniske ferdigheter gjør det spesielt vanskelig for flyktninger å bruke digitale tjenester. Mange private og offentlige tjenester krever at man bruker digitale plattformer. Flyktningene selv nevnte at de sliter mye med den digitale hverdagen og trenger mer opplæring. Ansatte mente også at digitalisering av hverdagen skaper utfordringer.

Det aller meste er digitalt nå – BankID og det å få barna med på fotball, for eksempel. Apper her og apper der, og hvis forelderen er analfabet eller ikke vant med digitalt verktøy, så er det digitale en hindring i seg selv. Det er en utfordring som vi synes er ganske vanskelig å håndtere [...]. Det er en generelt stor utfordring både på det formelle, som kontakt med Nav eller kontakt med det offentlige, men også i kontakt med frivilligheten eller sivilsamfunnet, fordi informasjon kommer via apper, påmelding kommer via apper. (ansatt, Grimstad kommune)

Ansatte mener at det allerede er vanskelig for flyktninger å forholde seg til det norske systemet. Digitaliseringen gjør det enda vanskeligere.

Og jeg ser at slik som vårt samfunn er, det passer ikke for alle innvandrere eller flyktninger. Det er ikke få jeg oppretter elektronisk ID for. Jeg må ordne med betaling av regningene til de er i stand til det selv. Det er utfordrende å forstå [systemet] i seg selv. Vi sier, litt ironisk, at de som blir plukket opp i en flyktningleir, de har en enorm dannelsesreise på den korte flyreisen, og så kommer de hit og skal forholde seg til Nav. (ansatte, Grimstad kommune)

Helse

Flyktingtjenesten opplever at flyktninger ofte har av et bredt spekter av helseproblemer. Men ofte er de ikke i stand til å sette ord på det som feiler dem, noe som gjør at det kan gå lang tid før man får satt i gang behandling. Dette gjelder som tidligere nevnt psykisk helse, der flyktinghelsetjenesten har et lavterskeltilbud (Åpen helsedør), men også kroniske lidelser. Ansatte mener at det er viktig å ha en egen helsetjeneste som forstår migrasjon og hva flyktningene gjennomlever. Flyktningene vi intervjuet, nevnte også at helseproblemer hos dem selv eller noen i familien hindret dem fra å delta fullt ut i alt som var forventet av dem.

Flyktingtjenesten opplevde at helsekartleggingen hadde vært mangelfull for den ukrainske gruppen. Dette ble oppfattet som «svært uheldig, både for kommunen og ikke minst for ukrainerne». En av de ansatte presiserte dette poenget:

Mangelfull kartlegging på ukrainerne er en kjempeutfordring. [...] Vi har hatt flere bosettinger der vi ikke har fått beskjed om at det var store helseutfordringer. Dette gjør det vanskelig for kommunen å ivareta flyktningene godt nok fra første dag. En som vi bosatte, hadde store psykiske helseutfordringer. I det tilfellet var det egentlig meningen at en konsulent skulle ta imot. Men av forskjellige grunner ble det to som gjorde det sammen. Det var vi veldig glade for i ettertid. Noen situasjoner kan sette våre ansatte i fare. (ansatt, Grimstad kommune)

Streng frister og behovet for dokumentasjon i saker som gjaldt søknader om særlig tilskudd fra IMDi, bidro også til å gjøre vanskelig å sikre god nok helsehjelp til flyktningene. Ifølge en av de ansatte er det slik:

En del av både psykiske helseutfordringene og fysiske funksjonsnedsettelse handler om traumer, og det er kjempevanskelig å få dokumentert. Det er ikke vanskelig å få dokumentasjon på at noen er blinde. Men det er vanskelig å få dokumentert at noen har traumer som fører til store, alvorlige helseutfordringer, og at de har behov for et stort hjelpeapparat i hverdagen. Det er kjempevanskelig, og veldig mange av flyktningene har et stort hjelpebehov. (ansatt, Grimstad kommune)

Ansatte peker på at fristen som sier at man må rapportere helseproblemer innen 14 måneder etter bosetting, er for kort. Det tar lang tid å observere, kartlegge, henvise og diagnostisere mange av disse tilfellene.

Integreringsloven – fleksibilitet og rigiditet

Ifølge de ansatte gir den nye integreringsloven for lite rom for fleksibilitet i arbeidet med flyktninger, som har svært ulike forutsetninger når de starter på et integreringsløp. Mangelen på fleksibilitet er spesielt problematisk for enslige foreldre med barn.

Deltids introduksjon (som ukrainske flyktninger har tilgang til) var en kjempegod idé, og den burde gå inn i integrasjonsloven, den er mer menneskelig, tar livet i betraktning. (ansatt, Grimstad kommune)

Ansatte og flyktninger selv mener at den graden av fleksibilitet som ukrainske flyktninger nyter godt av, burde være tilgjengelig til alle.

Ukrainerne, de får lov til å studere litt, jobbe litt. Og vi har sagt i alle år [til de andre flyktninger] at «nå må du vente fordi du må gjøre skole først». En mann på 50 år fra Syria ønsker ikke å sitte på skole og måtte tegne «sol». Jeg ser det mange ganger. Kvinnen blomstrer, kanskje hun ikke har gått så mye på skole før. Barna løper rundt. Far sitter igjen som taperen. Han må jeg ha tolk til, mens resten av familien har lært seg norsk. Og det gjør noe med et menneske. Tenk hvis jeg kunne fått han ut i en jobb eller et parallelt løp, hvor han kunne kjent at han gjorde noe betydningsfullt, samtidig som at han kunne lære noe viktig. Det ville vært en helt annen opplevelse. I Danmark gjør de dette, en jobb står klar når de kommer, for

de ønsker jo at de skal ut i arbeid. Det tror jeg hadde gjort en stor forskjell.
(ansatt, Grimstad kommune)

For flyktninger med høyere utdanning medfører den nye integreringsloven utfordringer. Kravene har økt, men tidsrammene for å oppfylle dem er begrensede. Flyktningene med lavere utdanning mente også at systemet var for rigid, og at utdanningskravene for å gå ut i arbeidsmarkedet var altfor høye.

Noen ansatte er enige i det som står i loven om å styrke flyktingenes kompetanse og få folk inn i arbeid. Det er bra for individet å delta og bidra til samfunnet. Samtidig ga de uttrykk for at «integrering skal faktisk skal handle om veldig mye mer», om ting som ikke står i integreringsloven.

På 50- og 60-tallet snakket man om «flyktingearbeidere». På et eller annet vis er man litt tilbake til den tanken. Hvordan kan flyktingen først og fremst bli en nyttig ressurs? Og selvfølgelig skal vi tenke at de skal være nyttige ressurser. Men perspektivet handler først om at flyktingen skal få en mestringsopplevelse og kjenne seg selv som en nyttig ressurs. Og vi skal tenke på begge perspektiver, men jeg synes at perspektivene kommer i feil rekkefølge. Vi skal beskytte mennesker mot krig og konflikt, og da handler det først om å ha et perspektiv på individet. Og så, etterpå, skal de selvfølgelig bli bidragsyttere i samfunnet, men ikke at de først og fremst skal bli bidragsyttere. Loven preges av fokus på økonomi og samfunnsnytt, uten å ta tilstrekkelig hensyn til hvem flyktingene er.
(ansatt, Grimstad kommune)

Flyktinggrupper

Hver enkelt flykting vil ha individuelle kjennetegn som gjør integreringen mer eller mindre krevende. De ansatte i Grimstad så likevel noen allmenne trekk som hadde betydning for integreringen, slik som bosituasjonen før man kom til Norge, og utdanningsnivå. Flyktinger som har bodd i lite sentrale strøk eller i flyktingleir, og/eller som har lav utdanning, vil normalt ha flere utfordringer i integreringsløpet, ifølge informantene. Overføringsflyktinger, som har bodd i leir og ofte har lav utdanning, kan derfor være blant dem som har et lengre løp. Ellers kan ulike kombinasjoner av individuelle faktorer som alder, kjønn, helse, familiesituasjon, kompetanse og motivasjon påvirke integreringen.

Det er så mange ting som spiller inn. [...] Alder er en av faktorene som spiller inn, men samtidig så er det jo store individuelle forskjeller, både kanskje med motivasjon, men også hva man har studert tidligere, om man er alfabet, og hva er familiesituasjon? [...] Lese og skrivevansker som er veldig vanskelig å oppdage. [...] Er man aleneforsørger, mor eller far? Hva har man med seg fra før, og hvordan man har det med tanke på sin psykiske helse? [...] Får man riktig hjelpemidler eller ikke? (ansatt, Grimstad kommune)

Flyktingenes erfaringer i Grimstad

Overføringsflyktning fra et land i Midtøsten

Mannen og familien slapp unna krigen i hjemlandet, og etter mange år i en flyktingleir fikk de asyl i Norge. Han har vært i Norge i noen år, men synes fortsatt tilværelsen kan være vanskelig. Nå som han er i 50-årene, føler han at han er «for gammel» til å lære, at han ikke lenger har like lett for ting som han pleide.

Han sliter med å lære nye ting, og norsk er «veldig vanskelig». Han sier at «dårlig hukommelse» gjør det vanskelig. Saksbehandleren på Nav sier at han må lære norsk. Han gjør så godt han kan. Han gikk til og med til legen sin for å be om noen piller som kunne hjelpe ham å lære. Han føler seg håpløs.

Han savner å jobbe. Han har ikke jobbet på mange år og vet ikke når han kan jobbe igjen. Han hadde et kreativt yrke og likte arbeidet sitt i Syria. Arbeidet var meningsfylt og respektert. Han skulle ønske han kunne få tilgang til et verksted for å jobbe igjen i en jobb han allerede kan, i stedet for å måtte lære nye ting.

Overføringsflyktning fra et afrikansk land

Mannen, som kommer fra et afrikansk land, kom som flyktning til Norge etter mange år i flyktingleir. I leiren hadde han meningsfylt arbeid og følte at han kunne hjelpe andre. Men i Norge har han for lav utdanning til å kunne jobbe. Mange jobber krever videregående utdanning. Han vil gjerne bli hjelpepleier på sykehjem, men føler at målet er vanskelig å oppnå. Nå går han på grunnskolene og er i 40-årene. «Hvorfor må jeg lære engelsk først [for å få studiekompetanse], når mitt mål er å jobbe i norsk sykehjem? Dette snakker vi [flyktinger] mye om.»

Han må også klare mye i hverdagen. Introduksjonsprogrammet, barna, barnas lekser, egne lekser. Alt er «på telefonen», som han sier, og det er vanskelig når du ikke kan språket. Han synes det er veldig slitsomt.

Han føler at det er lang vei fram til dit han vil.

Flyktning fra et land i Asia

Denne mannen kom som asylsøker til Norge sammen med kone og barn. Før de kom til Grimstad, hadde de vært på flere mottak andre steder i landet. Det følte som de flyttet hele tiden, og han var bekymret for hvordan det påvirket barna. Det påvirket også språket, siden han syntes det var utfordrende å skifte dialekter hele tiden. Dette var en «kjempvanskelig tid».

Han har høyere utdanning han ikke kan bruke i Norge, men han har slått seg til ro med at han må begynne på nytt. På grunn av mangel på kurstilbud har han for øvrig gått glipp av et år. Han har ønsket å lære seg engelsk i flere år, men det har ikke vært mulig, mens ukrainere får engelskopplæring nå. Som voksen mann synes han at han burde jobbe.

Han ønsker å bidra, gi noe tilbake til samfunnet. Slik det er nå, føler han at han mister motivasjonen, og han er redd for å bli deprimert.

Han synes det er demotiverende at han ikke kan velge selv, verken når det gjelder hvor han skal bo i landet, hva han skal lære, eller hvilken retning livet hans skal ta. «De spør oss [hva vi vil], men det betyr ingenting. De hører ikke på oss. Det betyr ingenting hva vi sier [...], men det er mitt liv.»

Hovedpunkter Grimstad

- Integrering sees på som en kontinuerlig prosess. For å lykkes må det tas hensyn til alle aspekter av flyktingenes liv, ikke bare utdanning og arbeid.
- Samarbeid mellom ulike tjenester og med den politiske ledelsen anses som avgjørende for å lykkes med integreringsarbeidet.
- Lavterskeltilbud fungerer best, spesielt når det gjelder tabubelagte temaer som psykiske helse. Det er også viktig med tilpassede tiltak for grupper som kan falle utenfor, inkludert støtte til barn og unge, mannsgrupper og flyktinger fra Ukraina.
- Det tar tid for flyktinger å etablere seg i et nytt samfunn, og det er mange praktiske og psykologiske utfordringer knyttet til dette. Det er nødvendig med mer tid til alt som må gjennomføres.
- Språkbarrierer er en stor hindring for flyktinger i hverdagen, og språkkravene for å komme seg inn i arbeidsmarkedet er for høye, noe som skaper stress både for flyktinger og lærere. Flyktinger ønsker en mer relevant, aktivitetsbasert tilnærming til språkopplæringen.
- Flyktinger fra Ukraina ble feilvurdert med tanke på deres kompetanse og kunnskap om det norske samfunnet. Det ble forventet at de skulle komme raskt ut i arbeid og forstå det norske arbeidsmarkedet, men dette viste seg å være feil.
- Digitaliseringen av samfunnet skaper utfordringer for flyktinger, spesielt for dem som mangler språkferdigheter og digitale ferdigheter.
- Mange flyktinger har ulike helseproblemer, både fysiske og psykiske. Det tar tid å bygge tillit og ta tak i helseutfordringer, spesielt traumer. Fristene og dokumentasjonskravene gjør det vanskelig å få tilgang til nødvendige midler og hjelp til flyktinger med helseutfordringer, spesielt når det gjelder traumer.
- Ansatte og flyktinger mener at den fleksibiliteten som er tilgjengelig for ukrainske flyktinger, bør gjøres tilgjengelig for alle. Både flyktinger med høyere og lavere utdanning opplever endringene i integreringsloven og introduksjonsprogrammet som begrensende når det gjelder å lære språket og

komme inn på arbeidsmarkedet. Det ønskes mer relevante, aktivitetsbaserte opplæringsmetoder som er knyttet til flyktingenes tidligere erfaringer.

- Flyktinggrupper som har bodd i rurale områder eller i flyktingleir, og/eller som har lav utdanning, står overfor betydelige utfordringer i integreringen. Overføringsflyktninger, spesielt dem med lav utdanning, oppleves som en gruppe med spesielle utfordringer.
- Individuelle faktorer som alder, helse, familiesituasjon, tidligere kompetanse og motivasjon spiller en stor rolle i integreringsprosessen. Ungdom er spesielt sårbare, og den nye integreringsloven har ført til begrensninger i støttetilbudet for denne gruppen.

6 Erfaringer fra kommunene – dimensjoner på tvers

Beskrivelsen av arbeidet med tilrettelegging for integrering i de fem case-kommunene gir gode innspill til spørsmålene som skal besvares i denne studien. I dette kapitlet supplerer vi kunnskapen derfra med det som kom fram i gruppeintervjuene med representanter fra Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid. I kapittel 1 delte vi problemstillingene inn i tre knyttet til myndighetenes håndtering, flyktingenes opplevelse og eksempler på god praksis.

Nasjonale rammer

Informantene i kommunene stod midt i en periode med store endringer. Den nye integreringsloven trådte i kraft rett før den kraftige økningen i ankomsten av ukrainske flyktinger. De som jobber med bosetting og kvalifisering, fikk da enda et regelverk å forholde seg til (midlertidige regler for flyktinger med midlertidig kollektiv beskyttelse).⁴⁷ På toppen av dette måtte de ansatte kommunisere med et IMDi som selv stod under et kraftig press på grunn av ankomsten av flyktingene fra Ukraina, noe som blant annet resulterte i lengre responstider.

De ansatte var mest opptatt av at ukrainske flyktinger var omfattet av et særskilt regelverk som førte til lokal forskjellsbehandling av flyktinger. Dette skapte forvirring både blant de ansatte og flyktingene selv, samtidig som det ga opphav til konkrete utfordringer som for eksempel var knyttet til retten til å gå inn og ut av introduksjonsordringen, slik vi så i Bergen.

En del av de ansatte i kommunene opplevde at de parallelle nasjonale regelverkene skapte en uheldig todeling der de ukrainske flyktingene ble et A-lag og de andre flyktingene et B-lag. Man snakket om de ukrainske flyktingene som «VIP-flyktinger». De nasjonale forskjellene i betingelser ble noen steder forsterket av lokale særfordeler, slik som gratis offentlig transport og private utleiere som kun ville leie ut til flyktinger fra Ukraina.

⁴⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>, <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/ny-integreringslov/>

Organisering av arbeidet i kommunene

Det har vært store variasjoner i antall flyktninger som har blitt bosatt i Norge de siste ti årene. De høye ankomsttallene i 2015–2016 ble fulgt av en rolig periode, før de ukrainske flyktningene sendte tallene i taket i 2022. Dette har preget arbeidet i kommunene og måten introduksjonsprogrammet og integreringsarbeidet har vært organisert på. Med denne typen variasjoner blir utfordringen for kommunene å sikre kapasitet (at man har en basisorganisasjon som er stor nok til at den kan bygges opp ved behov), kontinuitet (at man ikke mister folk og gode samarbeidsformer i perioder med få ankomster), og kompetanse (at man ikke mister folk og rutiner i de rolige periodene, som så er vanskelige å hente inn og etablere når det kommer flere flyktninger). Kommunene må balansere mellom over- og underkapasitet.

Informantene var videre opptatt av at det krever faglig kompetanse å sikre god bosetting av flyktninger og et godt introduksjonsprogram. Denne flyktningfaglige kompetansen var det også viktig å beholde i tider med få ankomster.

I casekommunene så vi eksempler på ulike måter å organisere flyktningarbeidet på. I de store kommunene, som Bergen og Bærum, var det større grad av spesialisering i tjenestene enn i de mellomstore kommunene (Alta, Grimstad) og den mindre kommunen (Øygarden). Siden antall flyktninger var større, var det også et større behov for enkeltstående tjenester, som i sin tur førte til behov for mer omfattende koordinering.

Ukraina-prosjektet i Øygarden er interessant fordi det ble organisert parallelt med, eller på utsiden av, det ordinære integreringsarbeidet. På grunn av forventningene om at denne flyktninggruppen skulle ha et høyt utdanningsnivå og kort vei til arbeidslivet, la kommunen opp til at disse flyktningene skulle følge et helt eget løp som styrte utenom introduksjonsordningen. Dette løpet ble etter hvert gitt opp, men det forteller noe om forskjellene og likhetene mellom integreringsløpene og behovene til de tre flyktningkategoriene vi ser på (overføringsflyktninger, tidligere asylsøkere og ukrainske flyktninger).

Skal kommunene lykkes med bosettingen og integreringen, må de kommunale tjenestene koordineres – og denne koordineringen er både avansert og krevende. Informantene var opptatt av at samlokalisering av tjenestene, eller at de var plassert i lokaler som lå i nærheten av hverandre, gjorde det lettere å sikre slik koordinering. Selv i en stor kommune som Bærum hadde man valgt en samlokalisert løsning, noe de ansatte mente var avgjørende for at de skulle lykkes med å samordne arbeidet. Også i de noe mindre kommunene Grimstad og Alta så de ansatte verdien av samlokalisering. I Alta hadde de samlet all undervisning, kontorene for introduksjonsprogrammet, rådgiverne og miljøarbeiderne på samme område. Dette bidro til at de fysiske avstandene mellom de ulike

tjenestene var korte, og til god flyt av informasjon mellom ansatte og mellom de ansatte og flyktningene.

Forskjeller mellom flyktninggruppene

Utgangspunktet for dette forskningsprosjektet var at kommunene meldte fra til IMDi om utfordringer knyttet til forskjellene mellom ulike flyktninggrupper. Først gjaldt dette flyktningene som kom gjennom asylsporet, og overføringsflyktningene og senere også flyktningene fra Ukraina. Dette bildet ble bekreftet gjennom besøkene i casekommunene og samtalene med representantene for Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid. Kommunene opplevde at dette var tre distinkte grupper med systematiske forskjeller, men som også hadde en rekke overlappende behov som måtte dekkes av kommunen. De var med andre ord både like og ulike.

Den helhetlige modellen for integrering (Hynie, 2019) som vi beskrev i kapittel 1, kan være en nyttig ramme for å beskrive disse forskjellene og likhetene. I figur 6.1 ser vi at integreringsprosesser vil foregå innenfor bestemte sosio-økonomiske rammer eller forutsetninger. I Norge var 2022–2023 en periode som var preget av en strammere økonomi for folk flest, men med vedvarende lav arbeidsledighet. Staten viste samtidig stor vilje til å dekke kommunenes kostnader knyttet til det rekordhøye mottaket av ukrainske flyktninger. Det var positive holdninger til mottak og bosetting av flyktninger gjennom hele feltperioden (Fladmoe & Brekke, 2023).

Figur 6.1. En helhetlig modell for integrering



Flyktningenes opplevelse

Når det gjelder den enkelte flyktingens opplevelse (se figur 6.1.), har vi bare dekket dette kursorisk gjennom illustrerende intervjuer. En sentral dimensjon i den enkeltes følelse av tilhørighet og trygghet er i en tidlig fase knyttet til

graden av fremmedhet overfor den lokale livsformen. Dette kan knyttes til den enkeltes opplevelse av sammenheng i hverdagen og mellom tidligere og nye erfaringer (Antonovsky, 1987; Brekke, 2004). I denne opplevelsen inngår ifølge sosiologen Antonovsky (1987) blant annet forståelsen av omgivelsene og muligheten for selv å påvirke omgivelsene. Som vi har sett, var det et stort spenn i denne typen forståelse og i opplevelsen av å mestre omgivelsene mellom flyktningene fra Ukraina – som hadde best forutsetninger for å kople seg på det norske – og de av overføringsflyktningene som stod lengst unna et norsk dagligliv. De ansatte i kommunene beskrev dette spennet, men pekte også på variasjonen i den individuelle opplevelsen innad i de enkelte gruppene. Det å komme fra Ukraina ga ikke flyktningene noen automatisk tilhørighet og trygghet, mens enkelte flyktninger fra Sør-Sudan raskt kunne oppleve tilhørighet og trygghet.

Individuelle forutsetninger for integrering

De individuelle forutsetningene for integrering vil ofte være helt avgjørende for den enkeltes integrering og påkopling til omgivelsene. Hynie (se figur 6.1) deler disse forutsetningene inn i språkkunnskap, kulturelle forutsetninger og kompetanser (utdanning, arbeid, annet).

Språkopplæring var et hett tema i intervjuene med ansatte i kommunene. De ansatte snakket om de økte kravene til norskkunnskaper, som kunne virke demotiverende på dem som hadde langt fram,⁴⁸ om forventningene til engelsknivået til ukrainske flyktninger, som i mange tilfeller var altfor høye, samt om utfordringene knyttet til tolkebehov, som særlig gjaldt overføringsflyktninger fra små språkgrupper. De ansatte var enige om at det var viktig å lære språk, og pekte gjentatte ganger på at manglende språkforståelse var den største hindringen for å få etablert gode praksisløp.

Kulturbegrepet er lite brukt i norsk migrasjonsforskning, men det ble brukt av de ansatte i kommunene og kan være nyttig i denne kursoriske sammenligningen mellom de tre flyktningkategorienes forutsetninger for integrering. Ifølge Hynie m.fl. (2019) kan kultur sees som kunnskap, verdier, moral, tradisjoner og vaner som kommer til uttrykk gjennom individers handlinger. Til sammen vil disse elementene gi flyktninger i de tre kategoriene og med ulik landbakgrunn ulike sett med forventninger til omgivelsene, lokalsamfunnet og tjenestene de møter i kommunene. De ansatte i kommunene pekte både på de store forskjellene mellom flyktningkategoriene, men også mellom landgrupper, familier og enkeltpersoner. Her var det store variasjoner. De ansatte i kommunene som jobbet med bosetting og integrering, syntes å ha en dobbel innstilling til dette spennet. På den ene siden så de at mange krevde særbehandling – at det ble vist stor forstå-

⁴⁸ Integreringsforskriften. <https://www.imdi.no/kvalifisering/regelverk/juridisk-veileder-til-integreringsforskriften/kapittel-6-veiledende-minimumsnivaer-i-norsk/>

else for dere særegenheter – for at de skulle få et godt integreringsløp i Norge. På den andre siden ønsket de å gi alle det samme tilbudet.

Det var stort spenn mellom flyktingenes kompetanse både mellom flyktinger innen samme ankomstkategori og mellom kategoriene. Enkelte overføringsflyktinger og asylsøkere hadde lite eller ingen formell skolegang eller annen kompetanse, mens andre hadde lang utdanning og relevant arbeidserfaring. De ansatte i kommunene nevnte oftest overføringsflyktinger fra de afrikanske uttakslandene når de snakket om flyktinger som hadde lite formell kompetanse. Lite skolegang og ofte lange opphold i leirer gjorde at de voksne i disse gruppene kunne ha lang vei fram til formell kvalifisering i Norge, for eksempel i form av studiekompetanse.

De ansatte var videre opptatt av at rutinene for å registrere kompetanse kunne bli bedre. De ønsket seg mer og bedre informasjon om flyktingenes kompetanse før bosetting, slik at de kunne være bedre forberedt. Dette gjaldt spesielt overføringsflyktinger, men også flyktinger fra asylsporet og Ukraina. Ifølge informantene i Alta er det en fordel å koordinere fylkeskommunens karriereplanlegging og kommunens kompetansekartlegging. Ved å være realistisk først og deretter finne ut hvilke muligheter som finnes, vil man kunne planlegge bedre kvalifiseringsløp for den enkelte. Hvis de først blir bedt om å tenke stort, kan det være skuffende når de etterpå ser hva de faktisk må gjennom for å komme dit de vil.

Lokalsamfunnets forutsetninger for integrering

Variasjonen i flyktingenes forutsetninger kan sees i forhold til de lokale forutsetningene for integrering. I figur 6.1 ser vi at disse grovt kan deles inn i lokalbefolkningens åpenhet for å knytte sosiale bånd, lokalbefolkningens holdninger til flyktingene samt kommunens og andre organisasjoners tilrettelegging og tiltak for integrering.

Ifølge de ansatte i de fem casekommunene stod lokalsamfunnene klare til å inkludere flyktinger fra de tre kategoriene. Dette ønsket ble klarest uttalt når det gjaldt gruppen fra Ukraina, men både kirke- og trossamfunn, frivillige organisasjoner og kommunen hadde tiltak som la til rette for at flyktingene seg imellom og flyktingene og lokalbefolkningen kunne knytte sosiale bånd.

I denne rapporten har vi først og fremst vært opptatt av å undersøke hvordan kommunene håndterer bosettingen og integreringen av flyktinger. Vi har sett at integreringstiltakene og introduksjonsprogrammet ble tilpasset flyktingbefolkningen i den enkelte kommunen. Det var stor variasjon i behovene til den enkelte flyktingen og den enkelte flyktingefamilien, men det var også noen trekk som gikk igjen innad i grupper med samme landbakgrunn, og blant dem som tilhørte samme flyktingkategori.

Informantene fra kommunene fortalte at lokalbefolkningens holdninger til å motta flyktninger i hovedsak var positive. Samtidig opplevde de ofte et skarpt skille mellom holdningene til ukrainske flyktninger og asylsøkere og overføringsflyktninger. Dette kom som nevnt til uttrykk i at mange kun ville leie ut boliger til ukrainske flyktninger, og ved at flyktninger med afrikansk og asiatisk bakgrunn ble utsatt for diskriminerende tilrop og handlinger. Politiet ble koplet inn i enkelte tilfeller der slike handlinger ble gjentatt.

Påkopling mellom flyktning og lokalsamfunn

I figur 6.1 ser vi også påkoplingspunktet mellom flyktning og samfunn. Det er ikke overraskende at de ansatte i kommunene mente at det er enklere å legge til rette for at flyktninger som har et solid fundament ved ankomst – det vil si visse språkkunnskaper og kjennskap til europeiske normer og praksiser – skal kunne delta i samfunnet. Det vil være enklere for denne gruppen å nyte godt av tiltakene som kommunen tilbyr, og å kople seg på en ofte digital hverdag i Norge. Motsatt vil de som står lengst unna et moderne norsk samfunnsliv ved ankomst, kunne møte større utfordringer, både i møte med tiltakene som tilbys, og i form av negative holdninger i lokalbefolkningen.

Flyktingenes opplevelse

Flyktingene vi intervjuet i de fem casekommunene, befant seg i høyst ulike situasjoner. De hadde, som vi har sett, svært ulik bakgrunn. Noen hadde dessuten kommet kort i bosettings- og kvalifiseringsløpet, mens andre hadde kommet lenger. Noen hadde nylig startet språkopplæringen, men likevel kommet godt i gang med å lære norsk, mens andre som hadde vært lenge i systemet, strevde med å komme videre.

Også mange av ukrainerne opplevde at det var utfordrende å lære språket så raskt som det var forventet.

Flyktingene som hadde lite utdanning fra hjemlandet, hadde en tung vei å gå for å få studiekompetanse i Norge. For dem som hadde jobbet i hjemlandet, kunne det være ekstra frustrerende at de måtte gjennom et langt løp i det norske skolesystemet før de kunne få den jobben de hadde hatt i mange år før de måtte flykte.

Ville de få en jobb som var i tråd med kompetansen de hadde fra hjemlandet, eller måtte de ta en annen jobb og se om de kunne kvalifisere seg for en tilsvarende jobb etter hvert? Denne typen spørsmål preget både de flyktingene som hadde utdanning og kvalifikasjoner, og rådgiverne deres i kommunene.

Enkelte høyt kvalifiserte flyktninger opplevde at de måtte tilpasse seg et system som var laget for flyktninger med lavere utdanning, «den typiske flyktningen». For andre med høy kompetanse og for en del ukrainske flyktninger kunne bildet være det motsatte. Det ble forventet at de skulle prestere på høyt nivå med én gang, mens de ofte trengte mer tid.

En del flyktninger fra asylsporet og noen av overføringsflyktningene vi snakket med, var opptatt av hvor slitne de var. For noen gjaldt dette mest i bosettingsfasen da det var mye nytt å forholde seg til. Men de kunne også bli slitne som følge av hektiske hverdager med kurs, barn og lav mestringsfølelse, eller av langvarige kurs med begrensede framskritt.

Tidlig aldring

Flere av flyktningene pekte på en negativ sammenheng mellom mestring og alder. I så måte er særlig evnen til å lære språk viktig, siden dette danner grunnlaget for å gå videre med studier og arbeid.

Dette funnet underbygges også av en Fafos-rapport fra 2017, som konstaterer følgende: «Alder ved oppstart i norskopplæring har også *svært* mye å si for hvorvidt elevene består en eksamen eller ikke [...] Andelen bestått synker med økende alder. Deltakere under 30 år har den høyeste andelen bestått innenfor samtlige spor» (Djuve et al., 2017, s. 250, vår utheving). Som Fafos rapport indikerer, er det allerede ved 30-årsalderen et punkt der kurven begynner å peke nedover med hensyn til hvem som består norskprøvene. Dette gikk også fram i intervjuene med flyktningene. Samtlige nevnte at det er krevende å lære seg språk i voksen alder, og at man relativt tidlig er «for gammel». Dette er et velkjent fenomen, men hvor stor innvirkning dette har på hvordan flyktninger klarer seg i Norge, er muligens undervurdert. Fordi språkferdighetene er så viktige for å få jobb og utdanning i Norge, vil integreringen stoppe opp for mange hvis de ikke mestrer språket. Flyktninger regnes som eldre etter fylte 55 år. Antakelsen er at man etter denne alderen ikke vil få noe særlig utbytte av introduksjonsprogrammet. Det er også denne gruppen kommunene har størst utfordringer med å finne tilbud til, ifølge våre informanter. Våre funn, som er underbygget av Fafos funn, tyder imidlertid på at man allerede etter fylte 40 år begynner å få utfordringer med å lære et nytt språk.

Eksempler på god praksis

Kommunene fortalte om mange utfordringer i arbeidet med bosetting og kvalifisering. Like fullt var de stort sett fornøyd med egen innsats og med resultatene de klarte å oppnå sammen med flyktningene.

Sammenslåing av tjenester

Både de ansatte i casekommunene og representantene fra Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid pekte på eksempler på at de hadde slått sammen nærliggende tjenester og fått det til å fungere. Det var ulike lokale varianter av dette, og vanligvis var to eller flere av følgende tjenester slått sammen: flyktingtjenesten, voksenopplæringen, boligkontoret, Nav og helsetjenesten. Sammenslåingen gikk ut på at disse ble samlokalisert eller organisert i samme avdeling eller samme seksjon. Fordelene som ble nevnt, var tettere kontakt, kunnskapsdeling, større fleksibilitet og bedre informasjonsflyt. Større enheter gjør også at man kan ansette folk med mer sammensatt kompetanse. En av representantene fra Faglig forum for kommunalt flyktingarbeid beskrev situasjonen i egen kommune slik:

Vi er organisert som et kommunalt foretak. Vi sitter på flyktingtjenesten, asylmottak og voksenopplæring. Det har følger for budsjettering, blant annet. Vi finansierer boligkontor og vi finner bolig, vi finansierer stillinger på frivilligsentralen, og hos Nav, vi har særlig satset på verdien av flerspråklighet som ressurs og aktiv bruk av språkassistenter. (representant fra Faglig forum kommunalt flyktingarbeid)

Slik vi ser det hadde få flyktingankomster i perioden 2017–2021 tvunget fram en omorganisering i mange kommuner. De var dermed tettere rigget da flyktingene fra Ukraina begynte å komme. Det kan virke som om den nye og tettere organiseringen og den sterke støtten fra den politiske ledelsen og andre deler av kommuneadministrasjonen ga et godt driv i bosettingsarbeidet. De ansatte ga uttrykk for at de stort sett var fornøyd med organiseringen.

Når et høyt antall flyktinger skal bosettes, skulle man forvente et press i retning av spesialisering og oppsplitting av de flyktingrelaterte tjenestene i kommunene. Likevel så vi at en stor kommune som Bærum fant betydelig verdi i samlokalisering og tett koordinering.

Nye samarbeidsformer med tredje sektor

De ansatte i kommunene trakk fram sivilsamfunnets rolle i integreringen, og mange kommuner hadde utviklet nye samarbeidsformer med ulike organisasjoner. En av kommunene finansierer for eksempel stillinger i en frivillig organisasjon som skal sikre god bruk av de frivillige kreftene i området. Det kan også være snakk om lengre samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner om oppgaver knyttet til bosetting og integrering. Sivilsamfunnsorganisasjoner spiller også en uavhengig rolle som integreringsaktører i lokalsamfunn rundt om i landet. Det gjelder både idrettsorganisasjoner, humanitære foreninger, religiøse samfunn og private enkelttiltak. Et eksempel på det siste er JoinUs, som tilbyr gratis aktiviteter til alle som ønsker å delta, uavhengig av forutsetninger og bakgrunn.

Leie til eie

I en mindre kommune har man etablert en leie-til-eie-ordning. Det vil si at kommunen kjøper en bolig, og at flyktingen, i stedet for å betale leie, betaler ned på lånet. «Leien» gir dermed flyktingen en mulighet til å kjøpe boligen i framtiden. Erfaringene med dette er gode, og de kommunalt ansatte mente at ordningen hindrer fraflytting og bidrar til langsiktig integrering.

Foreldreveiledning

Mange informanter i kommunene trakk fram positive erfaringer med foreldreveiledningen, som er en del av introduksjonsprogrammet. Ordningen fungerte som en god plattform for å snakke om utfordringene med å være foreldre i et nytt land. Samtidig ga den de ansatte en anledning til å ta opp spesifikke utfordringer som de visste at flyktingene ville møte som foreldre. Foreldreskap er en av de store utfordringene som flyktinger står overfor når de skal bosettes og integreres i Norge. Dette gjelder alle de tre flyktingkategoriene vi omtaler i denne rapporten. Det kan imidlertid være spesielt krevende for overføringsflyktingene. Det har i lengre tid vært et mål for norske myndigheter å ta ut barnefamilier, og ofte familier med større barnekull, som en del av kvoten. For noen av disse kan kombinasjonen av lav systemforståelse, mange barn, lave språkferdigheter og liten formell kompetanse gjøre det spesielt vanskelig å følge opp barna i hverdagen, for eksempel ved å ha kontakt med barnehage, skole og fritidsaktiviteter, og støtte dem i tilvennings- og integreringsprosessen.

Praksisoppfølging fungerer bra

Tilrettelegging for praksis og oppfølging underveis fungerte bra i mange kommuner. De ansatte hadde likevel ulike meninger om når det er best for flyktingene å komme ut i praksis. Noen pekte på at det er store individuelle forskjeller mellom flyktingene, og at det gjelder å finne en praksisplass som passer godt nok til den enkelte. Noen ga eksempler på tunge løp der flyktinger med lav kompetanse måtte følges opp over lang tid. Av og til måtte miljøarbeidere være fysisk til stede på arbeidsplassen. Det var heller ingen automatikk i at en praksisplass ga flyktingen en fastere tilknytning til arbeidsplassen. De ansatte opplevde også at det var en konstant jakt på passende praksisplasser. Noen kommuner hadde ansatt personer med ny kompetanse for å lykkes med denne delen av arbeidet.

Det finnes en rekke tiltak der man tenker nytt rundt koplingen mellom flyktinger og næringsliv. Ett eksempel er Globale Sandefjord, der Nav og det lokale næringslivet sammen nådde et mål om å få 1000 personer med innvandringsbakgrunn i arbeid.

Bruk av ny type kompetanse

Noen kommuner hadde ansatt folk med selgerkompetanse til å holde kontakten med bedrifter og lokalt næringsliv. Tanken var at de skulle bruke kontaktnettet sitt og spesialkompetansen sin til å øke tilgangen på praksisplasser. Andre kommuner brukte sosiale entreprenører til å skaffe praksisplasser.

Lavterskeltilbud

De kommunene som hadde innført lavterskeltilbud i forbindelse med helsetjenester eller samtalegrupper, var fornøyd med disse løsningene. Med slike løsninger, som for eksempel åpnet for at flyktningene kunne oppsøke helsetjenestene uten å bestille time, nådde de flyktninger som ellers kunne oppleve digitale barrierer, eller som av andre grunner ikke tok kontakt med de kommunale tjenestene.

Tilpasset språkopplæring

I Oslo har man god erfaring med tilpasset språkopplæring. Dette er en del av tiltaket «Samarbeidsmodell Oslo», der folk med flyktningbakgrunn og dårlig språknivå får ekstra støtte til språkopplæring og individuelt tilpassede løp.

7 Inntrykk og funn

Denne rapporten er basert på et omfattende datamateriale. Vi innleder dette kapittelet med å reflektere over noen inntrykk som vi har dannet oss på grunnlag av intervjuene med kommunene, spørreundersøkelsene og analysene av registerdataene. Deretter presenterer vi noen utvalgte funn.

Hovedinntrykket fra feltarbeidet i kommunene og surveyene er at 2022 og 2023 var unntaksår i myndighetenes arbeid med å bosette og integrere flyktninger i Norge. Samtidig som mange kommuner hadde utfordringer med å finne gode måter å arbeide med overføringsflyktningene på – kvotene hadde økt de siste årene – måtte både nasjonale myndigheter og kommunene håndtere rekordhøye ankomster av ukrainske flyktninger. Mange av de ukrainske flyktningene ble bosatt i kommuner som nesten ikke hadde tatt imot flyktninger tidligere. Andre kommuner hadde bygget ned mottaksapparatet i perioden med lave bosettings-tall og måtte utvide kapasiteten da de ukrainske flyktningene kom. Begge deler synliggjorde hvor viktig spesifikk kompetanse er i arbeidet med bosetting og integrering. De ansatte i kommunene var imidlertid klar over at de stod midt i en spesielt hektisk periode. Til tross for det økende presset opplevde de også mestring, og de var på stadig jakt etter nye løsninger.

Et annet sentralt inntrykk er at flyktningene har svært ulike utgangspunkt når de kommer til kommunene og starter et integreringsløp. Det er individuelle forskjeller, men det er også forskjeller for eksempel mellom familietyper (enslige, partnere med og uten barn), mellom kvinner og menn, mellom dem med og uten utdanning og mellom flyktninger fra ulike land.

Et av hovedmålene med denne studien har vært å se etter forskjeller mellom tre ulike kategorier av flyktninger: overføringsflyktninger, de som kommer gjennom asylsporet, og ukrainske flyktninger med midlertidig opphold i Norge. Forskjellene er beskrevet i detalj tidligere i rapporten. Det er imidlertid verdt å nevne at det i løpet av perioden oppstod et skille i behandlingen av de ukrainske flyktningene og de andre flyktningekategoriene. Lokalt snakket man om et A- og B-lag, og de ansatte i kommunene var opptatt av å få fram at de ikke så landbakgrunn, men bare flyktninger. Særbehandlingen av de ukrainske flyktningene fra de nasjonale myndighetene falt i mange tilfeller sammen med forskjeller i holdningene til lokalbefolkningen og andre lokale aktører som for eksempel transportselskaper. Forskjellsbehandlingen kunne skape problemer for det kommunale flyktningarbeidet.

Et tredje inntrykk vi sitter i igjen med, er at arbeidet i kommunene gjenspeiler de nasjonale myndighetenes ambisjoner på integreringsfeltet. Siden 2016 har det vært flere runder med politiske reformer knyttet til introduksjonsordningen og integrering. Slik vi ser det, har det vært to parallelle trender i dette arbeidet. På den ene siden har nasjonale myndigheter presset på for å sikre at flyktningene raskt kommer i utdanning og arbeid. Gjennom et såkalt hurtigspor skal flyktninger med relevant kompetanse komme raskt ut i jobb. Disse ambisjonene kom blant annet til uttrykk i den nye integreringsloven fra 2021 og senere i særloven for ukrainske flyktninger. På den andre siden har de nasjonale myndighetene sett verdien av andre integreringsprosesser utover utdanning og arbeid. Solberg-regjeringens integreringsstrategi med vekt på såkalt hverdagsintegrering ble overtatt av Støre-regjeringen.⁴⁹ I vårt feltarbeid har vi møtt på begge disse trendene, både arbeidslinja og forståelsen for at integrering er noe mer enn arbeid og utdanning.

Et fjerde inntrykk er at de rekordhøye ankomstene av ukrainske flyktninger har gjort at både nasjonale myndigheter og kommunene, som før kjempet om flyktningene, nå er mest opptatt av å sikre at de har nok lokal kapasitet. Da vi begynte datainnsamlingen, var samtlige informanter opptatt av IMDi's arbeid med å finne en god fordelingsnøkkel for bosettingsplassene. Kommuner som fikk mange over i arbeid og utdanning ett år, ble belønnet med flere flyktninger året etter. Et nøkkelmoment i diskusjonen den gangen var kommunenes inntrykk av at IMDi ikke tok nok hensyn til ressursene og kompetansen til flyktningene som ble bosatt. Det kunne føre til at en kommune som tok imot flyktninger som hadde en lang vei å gå før de kunne delta fullt ut i arbeid og utdanning, kom dårligere ut enn nabokommunen, til tross for at innsatsen var den samme. Denne diskusjonen ble satt på pause da de ukrainske flyktningene begynte å komme. Bevisstheten om det store spriket i flyktingenes og flyktingkategorienes utgangspunkt har imidlertid presset fram en intern diskusjon om dette i Arbeids- og inkluderingsdepartementet og i IMDi. Spørsmålet som diskuteres, er om det kan være hensiktsmessig å bruke andre mål på integrering enn bare overgangen til arbeid og utdanning.

Et siste inntrykk er at kommunene hadde et pragmatisk forhold til ordningen med midlertidig opphold for ukrainerne. Ingen visste når krigshandlingene i Ukraina kommer til å opphøre. I løpet av perioden vi har studert, har altså ingen av aktørene – verken de nasjonale myndighetene, kommunene eller flyktningene – visst om eller når det blir mulig å returnere til hjemlandet. Denne usikkerheten er reflektert i lovgivningen ved at flyktningene kan miste oppholdstillatelsen hvis det blir mulig for dem å returnere, mens kommunenes praksis pekte i retning av at oppholdet i Norge ble varig. Innstillingen til de ansatte i kommunene var at de

⁴⁹ <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/indikatorer-for-integrering/hverdagsintegrering/#:~:text=lf%C3%B8lge%20regjeringens%20integreringsstrategi%20er%20m%C3%A5let,i%20sm%C3%A5%20og%20store%20fellesskap.>

jobbet for integrering, og så fikk det bli opp til flyktingene å avgjøre om de ville returnere på et senere tidspunkt. Oppholdets midlertidige karakter kunne ellers føre til enkelte frustrerende situasjoner for kommunene. De ukrainske flyktingene hadde for eksempel adgang til å være borte fra introduksjonsprogrammet i forbindelse med hjemreiser eller arbeid. Dette kunne skape usikkerhet rundt bruken av leiligheter og uvisshet om når de kom tilbake til introduksjonsprogrammet.

Hvordan kan Norge best legge til rette for integrering av flyktinger? Med denne studien håper vi at følgende funn kan bidra i det som må være en kontinuerlig samtale mellom politikere, forskere, frivillige organisasjoner, kommuner, flyktingene selv og den øvrige befolkningen i Norge.

Utvalgte funn

Kommunene må håndtere flyktinger med ulike forutsetninger

Kommunene må håndtere flyktinger som ofte har svært ulike forutsetninger for å bli integrert i Norge. Den ulike sammensetningen av flyktinggruppene krever særtilpasning i det kommunale tjenesteapparatet.

Mer informasjon om flyktingene tidlig

Kommuneansatte opplever at de ofte får for lite informasjon om flyktingene som skal bosettes, og at den ofte kommer for sent.

Noen overføringsflyktinger har en spesielt lang vei

De kommuneansatte opplever at en del av overføringsflyktingene har en spesielt lang vei fram til full deltakelse i det norske samfunnet.

Tilbudet til eldre flyktinger er tynt – de blir gamle tidlig

Kommunene har få, eller ingen, tilbud til flyktinger som er over 55 år. Disse har ikke rett til introduksjonsprogram, og de opplever også selv at de blir stående utenfor. Alder kan tematiseres sterkere i den nasjonale politikken. De ansatte i kommunene opplever at språklæringen går tregere etter at flyktingene har fylt 40 år.

Rekkefølgen på karrieresamtaler: realisme før drømmer?

Ifølge dagens regler skal fylkeskommunen ha den første karrieresamtalen med flyktingene, og så skal denne ligge til grunn når kommunen snakker med dem om veien framover og fastsetter et sluttmaal for introduksjonsprogrammet. De ansatte i kommunene opplevde at samtalen med fylkeskommunen handlet om hva flyktingene ideelt sett ønsker å oppnå når det gjelder skole, utdanning og arbeid. Det betyr at kommunen i sin samtale må drive med realitetsorientering og hjelpe dem med å legge et løp fram mot mål som faktisk er oppnåelige.

Det kan både være skuffende og demotiverende for flyktingene. Noen kommuner har foreslått å snu rekkefølgen på samtalene, slik at flyktingene først snakker med kommunene om hva som er realistisk, og deretter om hvor de ideelt ønsker å ende opp.

Samarbeidet med lokale aktører fungerer

Kommunene har stort sett et godt samarbeid med lokale aktører, inkludert næringslivet og lokale lag og foreninger, i arbeidet med å sikre gode integreringsløp.

Nye samarbeidsformer med sivilsamfunnet

Kommunene har funnet nye samarbeidsformer med den tredje sektor, som å finansiere stillinger i frivillige organisasjoner og inngå samarbeidsavtaler om oppgaver knyttet til bosetting og integrering. Sivilsamfunnet spiller en viktig rolle i integreringen.

Flernivåstyring er sårbart

Nasjonale og lokale myndigheter er gjensidig avhengige av hverandre i bosettings- og integreringsarbeidet i Norge. Fra nasjonalt hold formidles økonomiske, juridiske og politiske rammer for arbeidet. Kommunene rapporterer tilbake om hvordan virkeligheten ser ut på bakkeplan. Nasjonale myndigheter kan så justere rammer og instruksjoner. I vår studie så vi at partene i hovedsak hadde en felles forståelse på tvers av disse nivåene. Men det finnes unntak, som da nasjonale myndigheter sa at de forventet at de ukrainske flyktingene ville ha kort vei til arbeidsmarkedet. Kommunene tilpasset seg disse forventningene, som så måtte justeres. Dette førte til flere problemer i kommunene og skapte frustrasjon på lokalt nivå.

Flyktingarbeidet må forankres bredt i kommunen

Det varierte hvor sterk støtte flyktingarbeidet hadde i kommunene. I mange kommuner spilte politikere, kommuneledelse og flyktingmedarbeidere på lag. I enkelte kommuner ønsket de som jobbet med flyktinger, sterkere støtte og økt bemanning.

Beholde kapasitet og kompetanse over tid

De ansatte i kommunene var opptatt av at flyktingarbeid er et eget fag, og at kompetansen lett forsvant i perioder med få ankomster. Fra kommuneledelsen var det snakk om å balansere kapasitet og kontinuitet, slik at ikke alt må etableres på nytt.

Praksisplasser fungerer

Tilrettelegging for praksis og oppfølging underveis fungerte bra i mange kommuner, men det var ulike meninger blant de ansatte om når det er best å

komme ut i praksis. Individuelle forskjeller mellom flyktingene var viktig i valg av praksisplass. De ansatte var konstant på jakt etter passende praksisplasser, og noen hadde tatt i bruk ny kompetanse, som å ansette tidligere eiendomsmeglere og selgere, for å lykkes med denne delen av arbeidet.

Knapphet på boliger – fleksibel håndtering

Mottaket av flyktinger fra Ukraina har ifølge våre surveyer ført til knapphet på boliger, spesielt utenfor byene. Kommunene har imidlertid klart å tilpasse seg, og de har skaffet et historisk høyt antall boliger.

Endret sammensetning aktualiserer alternative mål på integrering

Endringer i sammensetningen av flyktingene som kommer til Norge, utfordrer målene for vellykket integrering. I tillegg til jobb og utdanning nevnes andre integreringsmål som aktiv deltakelse i lokalsamfunnet og mestring av foreldrerollen.

Ukrainske flyktinger får særbehandling

Nasjonale myndigheter innførte et skille mellom behandlingen av ukrainske flyktinger og andre flyktingkategorier. Lokalt ble det snakket om et A- og B-lag. Særbehandlingen fra nasjonale myndigheter sammenfalt ofte med forskjeller i lokalbefolkningens syn på de ulike flyktinggruppene. Dette skapte problemer for kommunenes flyktingarbeid.

Ukrainske flyktinger blir sammenlignet med arbeidsinnvandrere

Mange steder blir ukrainerne nærmest sett på som arbeidsinnvandrere. Folk glemmer at de flykter fra krig, og at det hovedsakelig var kvinner, barn og eldre som kom hit i tidsperioden som ligger til grunn for rapporten.

Ukrainske flyktinger med god utdanning mangler ofte praksis

I flere av kommunene fikk vi høre at mange flyktinger fra Ukraina manglet arbeidserfaring fra området de var utdannet innenfor. Denne manglende praksisen gjorde det mer utfordrende for kommunene å finne jobber som passet til utdanningen for dem det gjaldt.

Endring i helsebehov hos ukrainske flyktinger

Inntrykket i kommunene var at flyktingene fra Ukraina som kom i andre halvdel av 2023, hadde flere helseutfordringer. På sikt kunne dette bli en utfordring for kommunenes mulighet og villighet til å bosette denne gruppen.

Asylsøkere kommer raskere i arbeid og utdanning

I undersøkelsen av registerdata for alle flyktinger som er bosatt mellom 2010 og 2020, ser vi at en høyere andel asylsøkere enn overføringsflyktinger kommer raskt i gang med utdanning og arbeid i Norge. Det samme gjelder

menn, enslige, barnløse, unge voksne og personer med noe utdanning, sammenlignet med kvinner, personer med partner, foreldre, eldre og personer med lavt utdanningsnivå. Det er også betydelige forskjeller etter fødeland.

Individuelle kjennetegn forklarer forskjellene mellom flyktninggrupper

Gjennomgangen av registerdataene tyder på at forskjellene mellom asylsøkere og overføringsflyktninger når det gjelder andelen som er i jobb og utdanning, hovedsakelig kan knyttes til forskjeller i sammensetningen av gruppene (særlig kjennetegn som botid, alder, kjønn, familiesituasjon og utdanningsnivå). To personer med samme kjennetegn vil ha omtrent samme sannsynlighet for å komme i jobb eller utdanning enten de kommer som overføringsflyktning eller asylsøker.

Bosettingskommunen forklarer lite av variasjonen

Bosettingskommune forklarer relativt sett lite av denne variasjonen, noe vi kan tolke som en indikasjon på at det ikke er store forskjeller mellom kommunene i hvor godt de lykkes med den sosioøkonomiske integreringen.

Individuelle kjennetegn er viktigere enn flyktningkategori

Funnene fra registerundersøkelsen kan utfordre en hypotese som sier at kjennetegn ved selve asylløpet – asylsøkernes migrasjonskraft (de kommer seg til Norge på egen hånd) og en tilvenningsperiode i mottak – gjør det enklere for dem å komme i arbeid og utdanning enn for overføringsflyktninger.

Litteratur

- Ager, A. & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), s. 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Antonovsky, A. (1984). *Unraveling the mystery of health. How people manage stress and stay well.* Jossey-Bass Inc. San Fransisco.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2014). Kommunale reformer som teoretiske utfordringer. In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Det kommunale laboratorium* (pp. 9-16). Oslo: Fagbokforlaget.
- Bevelander, P. (2011). The Employment Integration of Resettled Refugees, Asylum Claimants, and Family Reunion Migrants in Sweden, *Refugee Survey Quarterly*, Volume 30, Issue 1, p. 22–43.
- Bevelander, P. (2020). Integrating refugees into labor markets. *IZA World of Labor* 2020: 269. <https://doi.org/10.15185/izawol.269.v2>
- Barstad, A. & Molstad, C.S. (2020). Integrering av innvandrere i Norge. Begreper, indikatorer og variasjoner mellom grupper. Tilgjengelig på https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/2721574/RAPP2020-44_web.pdf
- Bredal A, Orupabo J (2014) Drammen Som Introduksjonsarena: En Gjennomgang av Kommunens Introduksjons- Og Kvalifiseringsarbeid for Nyankomne Innvandrere. Institutt for samfunnsforskning Rapport 2014: 4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.P. (2001). *Velkommen og farvel. Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge.* Thesis. Pax forlag.
- Brekke, J.P. (2004). While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden. *Rapport Institutt for samfunnsforskning.* 2004:10.
- Brekke, J. P., Paasche, E., Espegren, A., & Sandvik, K. B. (2021). Selection Criteria in Refugee Resettlement. Balancing vulnerability and future integration in eight resettlement countries. *Institutt for samfunnsforskning.* 2021:3.
- Brekke, J.P. (2023). Den store flyktingtesten. *Kronikk. Aftenposten.*
- Djuve, A. B. (2002) *Overføringsflyktninger: Bosettingskommuner og integrering.* Forprosjekt. Fafo-notat 2002:8.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C. & Hagelund, A. (2011). *Kvinner i kvalifisering: Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver (FAFO-rapport 2011/02).*
- Djuve, A. B., & Kavli, H.C. 2015; *Ti års erfaringer En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere.* Fafo rapport 23/2015. 20431.pdf (fafo.no)
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem.* Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Enes, A.W. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007–2011 (Rapporter 2016/24).* Hentet fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/tidligere-deltakere-i-introduksjonsprogrammet-2007-2011>

- Fedoryshyn, N., Leksen, R.M. & Skenteris, K. (2023). Hvordan går det med integreringen i Norge? Indikatorer, status og utviklingstrekk i 2023. Integrerings og mangfoldsdirektoratet. Tilgjengelig på <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/indikatorer-status-og-utviklingstrekk/hvordan-gar-det-med-integreringen-i-norge-2023-.pdf>
- Fladmoe, A. & Brekke, J.P. (2023). Holdninger til innvandring og integrering før og etter Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022: Tilleggsanalyse til Integreringsbarometeret 2022. Institutt for samfunnsforskning. 2022:14.
- Garnier, A., Jubilut, L.L. & Sandvik, K.B. (Red.). (2018). Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance. Berghahn Books.
- Grønlie, T. (2004). Fra velferdskommune til velferdsstat–hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans. Historisk tidsskrift, 83(4), 633-649.
- Hernes, Arendt, Joonas og Tronstad (2019). Nordic integration and settlement policies for refugees A comparative analysis of labour market integration outcomes. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2019:529.
- Hernes, V. (2017). Central coercion or local autonomy? A comparative analysis of policy instrument choice in refugee settlement policies. Local Government Studies, 43(5), 798-819. doi:10.1080/03003930.2017.1342627
- Horst, C. (2006). Buufis amongst Somalis in Dadaab: The transnational and historical logics behind resettlement dreams. Journal of Refugee Studies, 19(2), 143–157.
- Hynie, M. (2018). Refugee integration: Research and policy. Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology, 24(3):.265-276.
- Hynie, M., McGrath, S., Bridekirk, J., Oda, A., Ives, N., Hyndman, J., Arya, N., Shakya, Y.B., Hanley, J. & McKenzie, K. (2019). What Role Does Type of Sponsorship Play in Early Integration Outcomes? Syrian Refugees Resettled in Six Canadian Cities. Refuge, 35(2), pp. 36–53. <https://doi.org/10.7202/1064818ar>.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2020a). IMDi kommuneundersøkelse 2019. Hentet fra: https://www.imdi.no/contentassets/aa4eb49493714bcf915ef83453258d68/kommuneundersokelsen_2019.pdf
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2020b). Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2019. Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/9e95fe9249324198904fbae0f6dab785/utgifter-til-bosetting-og-integrering-2019.pdf>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2022). Kommuneundersøkelsen 2021.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020) Rundskriv G-15/2020: Retningslinjer for arbeidet med overføringsflyktninger jf. utlendingsloven § 35. Tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/contentassets/47fe09b332c54f95aad990583df64da6/rundskriv-g-15-2020---retningslinjer-for-arbeidet-med-overforingsflyktninger.pdf>
- Kavli, H. C. og Svensen, E. (2001) Overføringsflyktninger – uttak og integrering. Fafo-notat 2001:8. Hentet fra: https://www.fafo.no/media/com_netsukii/664.pdf
- Kavli H, Hagelund A, Bråthen M (2007) Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere. Fafo rapport 2007:34. Oslo: Fafo.
- Kulasingam, A.S., Strøm, F., Lunde, H. & Bratholmen, N.V.L. (2021). Overføringsflyktninger 2020. Tilgjengelig på <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/bitstream/handle/11250/3039570/RAPP2021-32.pdf>

- Lerfaldet, H., Wold, L., og Høgestøl, A. (2017): Flere i arbeid med Jobbsjansen – En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005-2016. Andre delrapport. ideas2evidencerapport 07:2017.
- Lerfaldet, H. & Skutlaberg, L.S. (2018). Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019. Andre delrapport. ideas2evidencerapport 09:2018.
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L. S., & Høgestøl, A. (2019). Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av jobbsjansen 2017–2019. Hentet fra Rapport Ideas2evidence.
- Lillegård, M. & Seierstad, A. (2013). Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenlikning av kommunenes resultater. (Rapport 2013:55). Statistisk sentralbyrå.
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2018). En mulighet for kvalifisering – brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet. Hentet fra <https://fafo.no/images/pub/2018/20684.pdf>
- Nav. (2023). Grunnbeløpet i folketrygden. Tilgjengelig på <https://www.Nav.no/grunnbelopet>. Lest 13. oktober 2023
- Olsen, B. (2023) Flyktninger i og utenfor arbeidsmarkedet 2021. Tilgjengelig på https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/flyktninger-i-og-utenfor-arbeidsmarkedet-2021/_/attachment/inline/ca.1260e8-ecf1-4ce9-b98c-b49fe377fc81:e56d0f1a7e2fca.4bc090c4b4c1742fb7b342583a/RAPP2023-10.pdf
- Pressé, D., & Thomson, J. (2008). The Resettlement Challenge: Integration of Refugees from Protracted Refugee Situations. *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 25(1), 94–99. <https://doi.org/10.25071/1920-7336.21402>
- Rambøll (2020). Foreldreveiledning til deltakere i introduksjonsprogram. Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/bfbf48cce23f4864a79affbd245c2632/foreldreveiledning-til-deltakere-i-introduksjonsprogram.pdf>
- Rambøll og Oslo Economics (2020) Statlige virkemidler ved bosetting av flyktninger med særlige behov. Rambøll. 10.06.2020. IMDi rapport.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). Styring og samstyring. Governance på norsk. Oslo: Fagbokforlaget.
- Spencer, S. & Charsley, K. (2016). Conceptualising integration: a framework for empirical research, taking marriage migration as a case study. *Comparative Migration Studies*, 4(1). pp- 1–19. <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0035-x>
- SSB (2017) Dårligere levekår, men likevel høy tillit og sterk tilhørighet – SSB <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/darligerelevekar-men-likevel-hoy-tillit-og-sterk-tilhorighet>
- SSI (2020). COVID-19 og herkomst – oppdatert fokusrapport. COVID19-og-herkomst-oktober-2020 (ssi.dk)
- Statistisk sentralbyrå. (N.A.-a). Variabeldefinisjoner. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/a/metadatal/definisjoner/variabler/main.html>. Lest 13. oktober 2023
- Statistisk sentralbyrå. (N.A.-b). Klassifikasjoner og kodelister (Klass). Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/klass/>. Lest 13. oktober 2023
- Statistisk sentralbyrå. (N.A.-c). Kodeliste igrus3. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/a/metadatal/codelist/datadok/1276616/no>. Lest 13. oktober 2023
- Statistisk sentralbyrå. (N.A.-d). Statistikkbanken. Sysselsetting, registerbasert. 13164: Ansatte etter sektor (5 grupper), næring (5-siffernivå) og arbeidssted (K) (avslutta serie) 2016K1 – 2022K3. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/statbank/table/13164>. Lest 13. oktober 2023

- Statistisk sentralbyrå. (N.A.-e). KOM_masterliste_1838_2024. Tilgjengelig på https://www.ssb.no/metadata/alle-endringer-i-de-regionale-inndelingene/_attachment/download/8101a12d-926a-4a62-9dd8-ffe2610cf642:24ab1fa5ff5075c6f2763980191df065ab112b8e/KOM_Masterliste_1838_2024.xlsx. Lest 16. oktober 2023
- Stone, M. M., & Sandfort, J. R. (2009). Building a Policy Fields Framework to Inform Research on Nonprofit Organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 38(6), 1054-1075. doi:10.1177/0899764008327198
- Strøm, F., Lunde, H., og Lysen, J. G. (2020). Når halvparten av overføringsflyktingene har vedvarende lavinntekt. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/naer-halvparten-av-overforingsflyktingene-har-vedvarende-lavinntekt> [Hentet 01.12.21].
- Søholt, S., Nygaard, M., Støa, E., Hauge, Å. L. (2018). Flere flyktninger bosatt raskere. Hvordan fikk kommunene det til? Rapport. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. 2018:3.
- Søholt, S., Liodden, T., Stærkebye Leirvik, M., Vilhjaldsdóttir, S., Staver, A.B., (2020a) Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 1. NIBR-rapport 2020:13
- Søholt, S., Liodden, T., Stærkebye Leirvik, M., Vilhjaldsdóttir, S., Staver, A.B., (2020b) Kunnskapsoppsummeringer – om fem strategier for å styrke flyktingenes overgang til arbeid og kvalifisering. Evaluering av kommunale integreringstiltak. Delrapport 2. NIBR-rapport 2020:14
- Søholt, S., Malmberg-Heimonen, I. Tøge, A.G. (2020c): Fra prosessevaluering til pilotering – Evaluering av kommunale integreringstiltak – Delrapport 3, NIBR-rapport 2020:15
- Søholt, S., & Aasland, A. (2021). Enhanced local-level willingness and ability to settle refugees: Decentralization and local responses to the refugee crisis in Norway. *Journal of Urban Affairs*, 43(6), 781-798. doi:10.1080/07352166.2019.1569465
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Tronstad, K. R. (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner: Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? (NIBR-rapport 2015: 2).
- Trætteberg, H.S., Lindén, T.S. & Eimhjellen, I. Third-Sector Organizations in Area-Based Initiatives: Instruments for Public Policies or Partners in Co-Production? *Voluntas* (2023). <https://doi.org/10.1007/s11266-023-00595-7>
- Tønnessen, M. & Andersen, S.N. (2019). Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall? Rapport. SSB.
- Umblis, J. 2020 Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandringsbakgrunn. ISF rapport 2/2020.
- Uslaner, E. (2002) *The moral foundations of trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Utne, H. og Strøm, F. (2020): Overføringsflyktinger 2019. SSB Rapporter 2020/2.

Appendiks 1 – Definisjoner i registerundersøkelsen

Individkjennetegn

For hvert individ bruker vi den tidligste tilgjengelige informasjonen om hvert kjennetegn. Noen kjennetegn er tilgjengelige fra innvandringsåret, mens andre kjennetegn kun er tilgjengelige fra 1. januar eller senere, året etter innvandringsåret. Der ikke annet er oppgitt, finnes variabeldokumentasjon og definisjoner i Statistisk sentralbyrås oversikt over variabeldefinisjoner (Statistisk sentralbyrå, N.A.-a) eller klassifikasjoner (Statistisk sentralbyrå, N.A.-b). **Overføringsflyktninger** er individer oppført med verdien 711 i Statistisk sentralbyrås detaljerte koder for innvandringsgrunn («Innvandringsgrunn nivå 3»; Statistisk sentralbyrå, N.A.-c). **Asylsøkere** defineres av verdien 712. Personer med **familiegjenforening/-utvidelse** som innvandringsgrunn defineres av verdiene 741, 742 eller 743. **Kjønn** viser til juridisk kjønn (mann/kvinne) i registerdataene. **Fødeland** henviser til morens bostedsland ved fødselen (inkluderer de vanligste fødelandene Syria, Iran, Irak, Afghanistan, Sudan, Somalia, Etiopia og Eritrea) separat og grupperer sammen øvrige fødeland i gruppen «andre». **Innvandringsår** er første oppholdsdato, altså da individet ble registrert bosatt i Norge. **Botid** er antall år siden innvandringsåret, målt 1. januar. En person som innvandret i 2014, har botid på 0 år 1. januar 2015. **Bosettingskommune** er den kommunen som individet er registrert bosatt i 1. januar etter innvandringsåret, etter kommuneinndelingen fra 2020. Ved flytting etter bosetting før årsskiftet vi ikke vår definisjon samsvare med vedtak om bosetting. **Partnerstatus** er definert ut fra om personen har en gyldig oppføring av samboers eller ektefelles løpenummer (anonymisert personnummer) det aktuelle året. **Partnerstatus år etter innvandring** er målt 1. januar året etter innvandringsåret. **Antall egne barn under 18 år** er antall barn under 18 år individet er forelder til, som er registrert bosatt i Norge 1. januar i det aktuelle året. **Antall egne barn ved innvandring** er målt 1. januar året etter innvandringsåret. **Utdanningsnivå** er definert med utgangspunkt i første siffer i Statistisk sentralbyrås Standard for utdanningsgruppering (NUS) og refererer til individets høyeste registrerte utdanningsnivå 1. oktober i det aktuelle året. Vi har slått sammen enkelte utdanningsnivåer til følgende utdanningsgrupper: 0 Ingen utdanning og førskoleutdanning; 1 Barneskoleutdanning; 2 Ungdomsskoleutdanning / vgs. grunnutdanning; 3 Vgs., avsluttende utdanning / påbygging; 4 Universitets- og høyskoleutdanning (UH), lavere nivå; 5 UH, høyere nivå / forskerutdanning;

99 Manglende informasjon / uoppgett. **Utdanningsnivå år etter innvandring** viser til 1. oktober året etter innvandring. Selv om noe slik utdanning kan være tatt i Norge, gir dette i hovedsak et rimelig bilde av utdanningen personer har på innvandringstidspunktet (sett bort ifra det store antallet med manglende informasjon). **Sysselsatt / i arbeid** er definert som å ha en yrkesinntekt (summen av lønnsinntekter og netto næringsinntekter, inkludert sykepenger og fødselspenger, i løpet av kalenderåret) over 1 G (grunnbeløpet i folketrygden 1. mai; Nav 2023). Data om inntekt har kun gyldige oppføringer for individer som var bosatt ved slutten av året, slik at individer som utvandrer eller dør, mangler informasjon om yrkesinntekt det året. Personer er definert som **i utdanning** hvis de er registrert med igangværende utdanning 1. oktober det aktuelle året, uansett nivå. **I arbeid / utdanning** er definert ut fra om personen er sysselsatt / i arbeid og/eller i utdanning det aktuelle året.

Kommunekjennetegn

Kjennetegnene ved kommunene som vi benytter i analysene, er i all hovedsak beregnet eller kodet med utgangspunkt i registerdataene vi benytter, med noen unntak. Utgangspunktet for disse tallene er individer som er registrert bosatt i Norge det aktuelle året, med gyldige koder for bostedskommune. Informasjon om folketall og ulike grupper gjelder ved 1. januar det aktuelle året. Inntekts- og utdanningsinformasjon gjelder for den kommunen individene er bosatt i 1. januar det aktuelle året, selv om informasjon om utdanningsnivå er registrert 1. oktober, og inntektsinformasjon gjelder for hele året (og ikke for individer som har dødd eller utvandret i løpet av året). Det er noen mindre avvik mellom verdiene vi beregner, og offisielle tall fra Statistisk sentralbyrå. Kommunekjennetegnene vi bruker, er befolkningsstørrelse (antall personer registrert bosatt i kommunen), andel av befolkningen med flyktning-/asylbakgrunn (definert ved verdiene 711, 712, 741, 742, 743, 71 eller 713), andel av befolkningen som er innvandrere (utenlandsfødte med to utenlandsfødte foreldre), andel av befolkningen som er norskfødte med innvandrerforeldre (norskfødte med to utenlandsfødte foreldre), andel av befolkningen med innvandringsbakgrunn (innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre), andel av befolkningen med bakgrunn fra Asia (personer med innvandringsbakgrunn fra Asia, inkludert Tyrkia, ekskludert Kypros), andel av befolkningen med bakgrunn fra, andel av befolkningen med bakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika, sentralitetsindeks 2020 (en kontinuerlig indeks utviklet av Statistisk sentralbyrå som måler sentralitet på en skala fra 0 til 1000 – i praksis fra 295 til 1000), sentralitetsklasse 2020 (en gruppering av sentralitetsindeksen i 6 klasser), gjennomsnittsinntekt i alderen 30–59 (gjennomsnittlig sum av lønnsinntekter og netto næringsinntekter i løpet av kalenderåret, inkludert sykepenger og fødselspenger), andel av den sysselsatte befolkningen som jobbet i ulike næringer i 2010 (hentet fra Statistisk sentralbyrå N.A.-d), andel av befolkningen i alderen 30–59 med høyere

utdanning, andel av befolkningen i alderen 30–59 som mottar samlet sosialhjelp og stønader større enn egen yrkesinntekt (omfatter sosialstønad, grunn- og hjelpestønad og bostøtte fra husbanken), andel av alle med innvandringsbakgrunn i alderen 30–59 som har høy inntekt (over 4 G) og/eller høyere utdanning, og en indikator for om regionen har et større sykehus (Sistnevnte er særlig relevant fordi flyktninger og asylsøkere med spesielle helseutfordringer, som kan være en hindring for deltakelse i utdanning og arbeid, ofte blir bosatt i områder nær sykehus. Her inkluderes ikke mindre avdelinger, som Tynset, Nordfjord og Moss, etter en skjønnsmessig vurdering. Denne indikatoren er derfor noe upresis. Kontakt forfatterne for mer informasjon. Vi følger Statistisk sentralbyrås standard for økonomiske regioner fra 2020).

Avgrensning av utvalget

Vi avgrensner tidsperioden vi studerer, til årene fra og med 2010 til og med 2020 og tar utgangspunkt i individer som har innvandret i 2010 eller senere, og som er registrert bosatt i Norge det aktuelle året. Våre data for inntekt, som er sentrale for å definere arbeidsmarkedsutfall, strekker seg til og med 2020. Individer faller ut av utvalget dersom de utvandrer eller dør. I tilfeller der vi avgrensner utvalget til bestemte aldersgrupper, vil sammensetningen av utvalget etter år påvirkes av innvandring, utvandring og dødsfall (ikke fødsler), men også av at individer blir gamle nok til å inkluderes i utvalget, eller at de trer ut av utvalget fordi de har blitt eldre enn den øvre grensen vi har satt. Sammensetningen av utvalget etter botid påvirkes ikke av innvandring, men av utvandring, dødsfall og alder. På grunn av manglende informasjon om inntekt det året individer dør eller utvandrer, faller individer ut av utvalget vårt det året de dør eller utvandrer.

Kommuneinndelinger

Det har vært flere kommunesammenslåinger (og noen oppsplittinger) i perioden vi studerer. I analysene er det viktig å ha en konsistent kommunesammensetning over tid for å kunne sammenligne integreringen over tid i kommunene. For å sikre dette har vi «slått sammen» kommuner bakover i tid, slik at de så langt det er mulig, følger kommuneinndelingen fra 2020, med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås oversikt over endringer i kommunestrukturen (Statistisk sentralbyrå, N.A.-e). Vi har ikke tatt hensyn til endringer av grenser mellom kommuner (overføring av områder). For å håndtere oppsplittinger av kommuner har vi slått sammen hele Stokke med Sandefjord, hele Tysfjord med Narvik og hele Snillfjord med Orkland.

Tilrettelegging for integrering av flyktninger i Norge

Organisering, tiltak og erfaringer

Hvordan kan norske myndigheter best legge til rette for integrering av flyktninger? De siste årene har norske kommuner måttet finne løsninger som passer til stadig nye grupper flyktninger. Denne studien viser hvor man lykkes godt og hvor det kan være behov for justeringer.