



Rekruttering av arbeids- innvandrere i kommunesektoren

En undersøkelse av behov, strategier, utfordringer og
suksesskriterier

Rapport 2014 - 02



Proba-rapport nr. 2014-02, Prosjekt nr. 13033

ISSN: 1891-8093

TT, SK / AG 31.1.2014

--

Offentlig

--

Rekruttering av arbeids- innvandrere i kommunesektoren

En undersøkelse av behov, strategier, utfordringer og
suksesskriterier

Utarbeidet for KS

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS kartlagt kommunenes rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Vi takker respondentene av spørreundersøkelsen og informantene som har stilt opp til intervju. En spesiell takk til kontaktpersonene i casekommunene som har tatt varmt imot oss og vært behjelpelig med organisering av besøkene.

Prosjektet er gjennomført av Trude Thorbjørnsrud (prosjektleder), Synne Klíngenbergr og Audun Gleinsvik (kvalitetssikrer).

Oslo 31. januar 2014

Trude Thorbjørnsrud
Prosjektleder

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY AND CONCLUSIONS	6
1. INNLEDNING OG METODE	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstillinger	12
1.3 Metode	13
2 BEHOV FOR ARBEIDSKRAFT	16
2.1 Demografiske endringer og fraflytting i kommunene	16
2.2 Funn i undersøkelsen	16
3 STRATEGIER OG TILTAK FOR REKRUTTERING	20
3.1 Omfang av strategier og tiltak	20
3.2 Hva innebærer strategier/tiltak for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft?	21
3.3 Strategier og tiltak i kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid	26
4 SAMARBEID OM REKRUTTERINGSTILTAK	31
4.1 Bruk av bemanningsbyråer	31
4.2 Bruk av NAV EURES	37
4.3 Samarbeid med lokalt næringsliv	39
4.4 Samarbeid med fylkeskommunen	40
5 ERFARINGER MED REGELVERK OG PROSEDYRER FOR ARBEIDSINNVANDRERE	43
5.1 Gjeldende regelverk	43
5.2 Kommunenes erfaringer med regelverket	44
6 KOMMUNENES ERFARINGER MED ARBEIDSINNVANDRERE	48
6.1 Omfang av arbeidsinnvandrere	48
6.2 Tilfredshet	49
6.3 utfordringer på arbeidsplassen	50
6.4 Behovet for å kunne norsk	53
6.5 Hva skal til for å løse utfordringene på arbeidsplassen?	54
6.6 utfordringer når det gjelder bolig og familie	56
6.7 Beholder kommunene arbeidskraften?	57
6.8 Tilrettelegging	59
7 GODE EKSEMPLER	63
7.1 Hamarøy kommune	63
7.2 Bremanger kommune	66
8 HVA KAN KOMMUNENE GJØRE FOR Å FÅ TIL EN VELLYKKET REKRUTTERING?	70
LITTERATUROVERSIKT	73

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse av rekruttering av arbeidsinnvandrere i kommunesektoren. Vi finner at nærmere 36 prosent av kommunene har iverksatt strategier eller tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere. Suksesskriterier for å lykkes innebærer en helhetlig plan og strategi for rekruttering og integrering, god kjennskap til regelverk, å sørge for norskopplæring og bolig, informasjonstiltak og praktisk bistand, samt at arbeidsplassen har et inkluderende arbeidsmiljø.

Bakgrunn

Norge er et attraktivt land for mange arbeidsinnvandrere, og de siste årene har det vært en kraftig økning i migrasjon både når det gjelder faglært og ufaglært arbeidskraft. Den økte arbeidsinnvandringen har sammenheng med EUs utvidelse i 2004 og 2007. Arbeidsinnvandringen er med på å løse deler av arbeidskraftbehovet som kommunesektoren står overfor, og bidrar også til en positiv utvikling for kommuner som trenger befolkningsvekst. KS har erfart at et økende antall kommuner selv går aktivt ut for å rekruttere arbeidsinnvandrere.

KS har ønsket å få mer kunnskap om kommuner og fylkeskommuners bruk av arbeidsinnvandring som rekrutteringsstrategi, hvilke utfordringer kommunene møter når det gjelder rekruttering og integrering, samt hva som er suksesskriterier for en vellykket rekruttering. KS har dessuten ønsket å vite om kommuner som deltar i et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid bruker dette samarbeidet til rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse av kommunenes rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Problemstilling og metode

Problemstillingene i undersøkelsen har vært følgende:

- I hvilken grad og omfang, og eventuelt for hvilken type arbeidskraft brukes arbeidsinnvandring som en del av kommuner og fylkeskommuners rekrutteringsstrategi?
- Hva oppleves som de største utfordringene i rekrutteringsarbeidet? Og hva skal til for å gjøre rekrutteringsarbeidet lettere/bedre?
- I hvilken grad oppleves det hensiktsmessig/lønnsomt å benytte seg av bemanningsselskaper?
- I hvilken grad kan innleie fra bemanningsforetak bidra til rekruttering til faste stillinger i kommunene?
- I hvilken grad lykkes kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere å rekruttere og beholde arbeidsinnvandrere med riktig kompetanse?

- Hvilke andre utfordringer enn selve rekrutteringsarbeidet kan oppstå, for eksempel med henhold til integrering, og hva gjør de som lykkes i arbeidet?
- Er det forskjell på kommuner som deltar på internasjonale arenaer og andre norske kommuner?
- Hvordan kan internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid tilrettelegge for arbeidsinnvandring?

Undersøkelsen er basert på spørreundersøkelser og casestudier. Spørreundersøkelsene har gått til alle rådmenn og fylkesrådmenn, og til et utvalg kommunale enhetsledere. Casestudiene omfatter besøk i seks utvalgte kommuner.

Oppsummering

Behov for arbeidskraft og omfang av strategier og tiltak

79 prosent av rådmennene oppgir at kommunen har utfordringer med rekruttering til kommunal sektor i dag, mens 87 prosent tror at kommunen vil få utfordringer de nærmeste 10-15 årene. Utfordringene er størst i helse-, pleie- og omsorgssektor og teknisk sektor. I fylkeskommunene opplever halvparten av respondentene at det er rekrutteringsutfordringer i dag, mens alle tror det vil bli det i fremtiden. Utfordringene er størst innenfor videregående opplæring og tannhelse. I overkant av 80 prosent av kommunene har iverksatt strategier eller tiltak for å rekruttere arbeidskraft.

I 36 prosent av kommunene er det utviklet strategier eller tiltak for rekruttering som omfatter rekruttering av arbeidsinnvandrere. Det er 29 prosent av kommunene og om lag halvparten av fylkeskommunen som har iverksatt slike strategier eller tiltak.

Én av tre kommuner som har strategier/tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere, har samarbeidet med andre kommuner om rekruttering. Like mange har samarbeidet med lokalt næringsliv. Nordland fylkeskommune er den eneste av fylkeskommunene som oppgir at de har et samarbeid med kommunene i fylket. Fylkeskommunen har etablert prosjektet "Tilflytting og rekruttering fra utlandet".

Tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere til stillinger i kommunesektoren kan blant annet omfatte annonsering i utlandet, deltakelse på rekrutteringsmesser, bruk av nettverk og kjøp av formidlingstjenester. Nærmere 40 prosent av kommunene svarer at tiltakene er del av et tilflyttingsprosjekt til kommunen. Om lag én av fire har samarbeidet med NAV EURES om rekruttering. Over halvparten av de kommunene som har iverksatt strategier/tiltak har brukt bemanningsbyråer. Bemanningsbyråer brukes hovedsakelig for å rekruttere til midlertidige stillinger/vikariater.

Det er først og fremst sykepleiere som leies inn gjennom bemanningsbyråer. I noen kommuner leies også annet helsepersonell inn, og i enkelte kommuner brukes bemanningsbyråer for å skaffe førskolelærere. Svært mange kommuner setter krav om bestemte språkkunnskaper hos vikarene, og vikarbyråene bruker først og fremst vikarer fra skandinaviske land. Majoriteten av respondentene i

spørreundersøkelsen oppgir at kommunen har vært fornøyd med samarbeidet, 20 prosent (blant både rådmenn og enhetsledere) svarer at de har vært misfornøyd. Halvparten av rådmennene og 60 prosent av enhetslederne mente at kostnadene var urimelig høye. De øvrige mente kostnadene var akseptable. Mange kommuner har opplevd at vikarer går over til å bli fast ansatte, men at dette skjer relativt sjelden.

Både bemanningsbyråer og NAV EURES erfarer at rekrutteringsbehovet i kommunene er stort, men at kommunene har for lite kunnskap om regelverk og hvordan de bør tilrettelegge for arbeidsinnvandrere.

Kommunenes erfaringer med arbeidsinnvandrere

Svært mange kommuner har medarbeidere som er arbeidsinnvandrere uten at de har iverksatt tiltak eller strategier for å rekruttere disse. Totalt svarer 80 prosent av rådmennene (alle kommunene) at de per dags dato har medarbeidere som har kommet til Norge for å jobbe. 16 av 17 respondenter i fylkeskommunen svarer det samme.

Respondentene i kommunene og fylkeskommunene er i stor grad fornøyd med å ha arbeidsinnvandrere som medarbeidere. Mange har likevel opplevd ulike former for utfordringer, de vanligste utfordringene er relatert til manglende norskkunnskaper. Respondentene oppgir at behovet for å kunne norsk er stort i kommunesektoren, og mange etterlyser bedre norskopplæringstilbud for arbeidsinnvandrere.

Respondentene i kommunene erfarer at det kan ta lang tid å få utdanninger i utlandet godkjent, og noen opplever at det kan være vanskelig å forstå hvorfor ulike lands utdanninger vurderes ulikt. Ved ansettelse av personer fra tredjeland (land utenfor EU/EØS-området) kan saksbehandlingen i UDI ta lang tid, og kommunene opplever kravene til lønnsvilkår og heltidsstillinger som stivbente. Respondentene ønsker raskere saksbehandlingstid og flere nevner at kravet til ansettelse fra tredjeland bør være mindre strengt.

Tilrettelegging

Kun halvparten av kommunene som har strategier/tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere har tilbud om språkopplæring utover det kommunen er pliktig til. Dette kan være gratis kurs for arbeidsinnvandrere, egne kurs og/eller tilpasset undervisningstidspunkt for arbeidsinnvandrere.

75 prosent av de kommunene som har tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere tilbyr hjelp med å finne bolig. I underkant av 60 prosent tilbyr hjelp til arbeidsinnvandrerne for å bli kjent med kommunen/norsk samfunn. Om lag halvparten av kommunene tilbyr hjelp med dokumentasjon, forståelse av regelverk etc., mens rundt 40 prosent av kommunene med tiltak/strategier tilrettelegger for familie.

Kjennetegn ved de casekommunene som har lykket med rekruttering er at de blant annet har et godt velkomstapparat i kommunen, tilpasset norskopplæring, god tilgang på boliger og trivselstiltak i lokalsamfunnet og på arbeidsplassen.

Kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid

23 kommuner har et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid med en kommune i tredjeland, 17 av disse svarte på spørreundersøkelsen. Det er bare fire av 17 rådmenn som svarer at de har brukt det internasjonale samarbeidet som en strategi for å rekruttere arbeidskraft. I noen kommuner har samarbeidet likevel ført til rekruttering, selv om dette ikke har vært del av en strategi. Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn er eksempler på kommuner som har rekruttert serbiske innvandrere til kommunen. En stor andel av de som har kommet har fått jobb som sykepleiere i kommunesektoren. I disse kommunene er erfaringen at det er en fordel å rekruttere serbiske innvandrere, fordi lokalbefolkning og innvandrere har gjensidig kjennskap til hverandres kultur gjennom det internasjonale samarbeidet, noe som gjør integreringsprosessen lettere. Kommunene opplever at byråkrati og regelverk har vært utfordrende når det gjelder å få arbeids- og oppholdstillatelse, og å få godkjent sykepleierutdanning fra et land utenfor EØS.

Suksesskriterier

Undersøkelsen viser at tilrettelegging i form av boligformidling, informasjon, samarbeid, språkopplæring og trivselstiltak er viktige for å få arbeidsinnvandrere til å komme og bli boende. Kommunen bør ha en helhetlig strategi for rekruttering og integrering. Vi finner at gode grep ved rekruttering av arbeidsinnvandrere omfatter følgende:

Behovsanalyse og strategi/kompetanseplan

Kommunene bør utforme en helhetlig og langsiktig strategi for rekruttering og integrering i kommunen. Analysen bør inkludere hvilken kompetanse og hvor mange ansatte det er behov for. Planen bør også omhandle hvilke tilretteleggingstiltak som bør iverksettes, og hvem som skal ha ansvar for de ulike tiltakene. Det er viktig at kommuneledelsen forankrer strategien hos kommunale arbeidsgivere/i enhetene.

Samarbeid

Det kan være hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om rekruttering. Kommunene kan ha felles utlysning av ledige stillinger, og et samarbeid kan gjøre det lettere å finne arbeid og bolig på tvers av kommunegrenser. Et samarbeid vil også gi kommunene større mulighet for å tilrettelegge, for eksempel ved å tilby norsk kurs eller trivselstiltak. Det kan også være nyttig å samarbeide med lokalt næringsliv i rekrutteringsprosessen.

Kjennskap til regelverk

Både på administrativt nivå i kommunen og i enhetene er det viktig å ha god kjennskap til regelverk for ansettelser av utenlandsk arbeidskraft, og kjennskap til hvilke prosedyrer arbeidsinnvandrerne må forholde seg til etter ankomst. Dette er viktig både for å lykkes med rekruttering, og for å kunne bistå de arbeidsinnvandrerne som kommer. For å få informasjon om regelverk har mange kommuner hatt nytte av samarbeid med NAV EURES.

Bolig

Når kommunene ønsker å rekruttere arbeidsinnvandrere bør de sørge for å legge til rette for midling av boliger til leie. I et lengre perspektiv er det viktig at kommunen sørger for tilstrekkelig boligbygging, slik at kommunens innbyggere, inkludert arbeidsinnvandrere, har mulighet til å skaffe egen bolig.

Norskopplæring

Det er et stort behov for tilpasset språkopplæring i kommunene, det vil si språkopplæring som er tilpasset arbeidsinnvandrerne nivåmessig, og at tidspunktene for opplæringen er forenlig med arbeid. For små kommuner kan det være en fordel å samarbeide med andre kommuner om å tilby norskkurs. Det er også mulig å bruke nettopplæring. Kommunen bør også sørge for å være informert om andre aktører som tilbyr språkopplæring som frivillige organisasjoner og private leverandører.

Inkluderende arbeidsmiljø

På den enkelte arbeidsplass er det viktig å sørge for et inkluderende arbeidsmiljø og ha opplærings- og trivselstiltak, gjerne fadderordning. Det er viktig å ha imøtekommende og inkluderende holdninger, og forståelse for nødvendigheten av å ansette arbeidsinnvandrere.

På kommunale arbeidsplasser bør det være forståelse for at noe norskkunnskaper må tilegnes gjennom jobb, og at det også må legges til rette for å lære norsk på arbeidsplassen.

Informasjon og praktisk bistand

Det er viktig at kommunen sørger for at den enkelte arbeidsinnvandrer får nødvendig informasjon og bistand til å finne seg til rette i lokalsamfunnet. Tilflytterne trenger informasjon om hva de som arbeidsinnvandrere er pliktige til å gjøre, og de må få informasjon om norske institusjoner og ordninger som NAV og skattekontor. Arbeidsinnvandrere som har med familie trenger blant annet informasjon om skole, barnehage og helsestasjon og praktisk bistand som for eksempel hjelp til å finne jobb til ektefelle, informasjon om søknadsprosesser for barnehage, hjelp til med å melde barna inn på skolen etc.

Kommunen bør sørge for at arbeidsinnvandrerne får informasjon om mulige fritidstilbud. Disse kan for eksempel være i regi av frivillige organisasjoner. Kommunen bør også sørge for/støtte opp om felles møteplasser for innvandrere og lokalbefolkningen i kommunen.

Summary and Conclusions

Introduction

Norway is an attractive country for many migrant workers, and in recent years there has been a sharp increase the influx of both skilled and unskilled labour. The increase was stimulated by the EU enlargements in 2004 and 2007. Labour migration can help solving challenges with low labour supply and needs for increased service supply caused by population growth in Norwegian municipalities. KS (the municipality organisation) has found that a growing number of municipalities themselves are actively recruiting migrant workers.

Proba Research has, on behalf of KS, conducted a study of municipal recruitment of migrant workers.

Questions and Methodology

The questions in the survey were the following:

- To what extent and scope, and possibly; which type of labour, is used in local and regional authorities' recruitment strategy?
- What are the main challenges for recruitment? What does it take to make recruitment easier/better?
- To what extent is it appropriate/profitable to use recruitment agencies?
- To what extent do temporary workers from recruitment agencies get permanent positions in municipalities?
- To what extent do municipalities successfully recruit and retain immigrant workers with the right skills?
- In addition to the recruitment, which other challenges arise, for example with respect to integration. The municipalities that succeed with migrant workers, what do they do?
- Are there differences between municipalities that participate on international arenas and other municipalities?
- How can international cooperation between municipalities facilitate labour migration?

The study is based on surveys and case studies. The surveys were sent out to all councillors and county executive men, as well as to some municipal managers of local units.

Main Findings

79 per cent of councillors stated that the municipality has recruitment challenges today, and 87 per cent believe that the municipality will also face challenges over the next 10-15 years. The challenges are greatest in health and community care, as well as in housing, planning, and environmental services. Half of the respondents in the regions experience recruitment challenges today, while almost all think there will be challenges in the future. For regions, challenges are greatest in secondary education and dental health. 36 per cent of municipalities have developed strategies or measures for recruitment of migrant

workers. 29 per cent of the municipalities and about half of the regions have implemented such strategies or measures.

Recruitment agencies are used especially for hiring nurses for short-term assignments. Most municipalities are satisfied with the cooperation with recruitment agencies, but half of councillors and 60 per cent of the unit managers believe that the costs are unreasonably high. Many municipalities have experiences with temporary workers becoming permanent employees, but this happens rather infrequently.

Many municipalities have migrant workers which were recruited without any targeted measures or strategies. About 80 per cent of the municipalities have workers who have come to Norway to work, whereas 16 out of 17 regional governments respond the same.

Respondents in the municipalities and regions are largely satisfied with having migrant workers as employees. Still, many have experienced various challenges; the most common challenges are related to lack of knowledge in the Norwegian language. Municipalities experience that it takes long to get formal certification for employees with education taken abroad. Some respondents do not see why the same education in different countries are evaluated differently. When recruiting from countries outside the EU/EEA, municipalities experience long processes in the Norwegian directorate of immigration (UDI), and see the earnings threshold and requirement for full-time positions as rigid.

Characteristics of municipalities that have succeeded in recruiting typically have well-organised welcome-arrangements, personalised language training in Norwegian, welfare measures in the community and at work, as well as good access to housing.

Municipalities with international cooperation

23 municipalities have international cooperation with a municipality in a country outside the EU/EEA. 17 of these municipalities responded to the survey. There are only 4 out of 17 councillors who respond that the international cooperation has been used for stimulating the recruitment. Even some municipalities not actively using the cooperation in recruitment have experienced that the cooperation does affect recruitment from the cooperating municipality. Hattfjelldal, Hemnes and Vefsn are examples of municipalities that have recruited from Serbian municipalities they cooperate with. A large proportion of the Serbians have found jobs as nurses in the municipal sector. The experience of these municipalities is that recruitment through the international cooperation makes the integration process easier as the local population and immigrants have some mutual knowledge of each other's culture. Local authorities find that bureaucracy and regulations has been challenging when it comes to getting work, residence permit, and approval of the nursing education from a country outside the EEA.

Criteria for Success

The study shows that successful recruitment of migrant workers includes the following:

Mapping of needs and a strategy/skill plan

Municipalities should adopt a comprehensive, long-term strategy for recruitment and integration. The mapping should include demand for competencies and number of employees. The plan should also address which integration measures that should be implemented, and who should be responsible for the various measures. The municipality must anchor the strategy with local employers and units.

Cooperation

It can be useful to cooperate with other municipalities on recruitment. Municipalities can have joint publishing of vacancies. Cooperation can make it easier to find work and housing across municipal boundaries. It can also make it easier to provide personalised Norwegian courses or welfare measures.

Knowledge of regulations

When hiring foreign labour it is important for the administrative level in both municipalities and workplaces to have good knowledge the procedures migrant workers must adhere to upon arrival. For information on regulations, many municipalities have benefited from cooperation with NAV EURES.

Housing

When municipalities seek to recruit migrant workers, they should provide housing for rent. In a longer perspective, it is important that the municipality provides adequate housing, so that the migrant workers have the opportunity to buy their own home.

Language training

There is a great demand for personalised language learning in the municipalities, i.e. language training adapted to migrant workers' working hours and level of education. It may also be appropriate to use online training courses, and the municipality should make sure to be informed about other providers of language training.

Inclusive work environment

At the workplace, it is important to ensure an inclusive work environment and to have training and welfare measures, such as the "buddy" arrangement. It is important to be welcoming and to state the necessity of employing migrant workers.

Information and practical assistance

It is crucial that each immigrant worker receives the necessary information and assistance to settle in the community. Migrant workers must obtain information about Norwegian institutions and arrangements such as NAV (Employment and welfare office) and the tax office. Migrant workers with family should also have

information on schools, kindergartens, health clinics and practical assistance such as help finding jobs for spouses.

The municipality should also ensure that migrant workers receive information about possible leisure arrangements, which might be run by voluntary organizations.

1. Innledning og metode

1.1 Bakgrunn

Norge er et attraktivt land for mange arbeidsinnvandrere, og de siste årene har det vært en kraftig økning i migrasjon både når det gjelder faglært og ufaglært arbeidskraft. Arbeidsinnvandringen er med på å løse deler av arbeidskraftsbehovet som kommunesektoren står overfor, og bidrar også til en positiv utvikling for kommuner som trenger befolkningsvekst. KS har erfart at et økende antall kommuner selv går aktivt ut for å rekruttere arbeidsinnvandrere.

Den økte arbeidsinnvandringen har sammenheng med EUs utvidelse i 2004, og ytterligere i 2007. Utvidelsene førte til en massiv arbeidsinnvandring fra Øst-Europa til Norge. EUs tjenstedirektiv som ble vedtatt i 2006 har dessuten åpnet for at (bemannings)selskaper fra land i EØS fritt kan selge tjenester i Norge. I tillegg har den gode arbeidsmarkedssituasjonen i Norge medført at flere har kommet fra de andre nordiske landene for å arbeide i Norge de siste årene. Norden har hatt felles arbeidsmarked siden 1954.

Samtidig med den kraftige økningen i arbeidsinnvandringen har det de siste årene vært et økende fokus på å styrke kommunesektorens tilgang på arbeidskraft og på å opprettholde bosetting og næringsliv i distriktskommunene gjennom rekruttering av arbeidsinnvandrere. KS har utarbeidet en egen strategi for arbeidskraft og rekruttering der ett av innsatsområdene i strategien er rekruttering av arbeidsinnvandrere. Flere kommuner har i samarbeid med lokalt næringsliv og andre kommuner etablert prosjekter for å rekruttere arbeidskraft. En del kommuner har fått hjelp av NAV EURES i dette rekrutteringsarbeidet. I tillegg benytter mange kommuner seg av bemanningsbyråer for å rekruttere vikarer, disse vikarene er ofte arbeidsinnvandrere.

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag fra KS gjennomført en undersøkelse for å få mer kunnskap om kommuners og fylkeskommuners bruk av arbeidsinnvandring som rekrutteringsstrategi. KS ønsket også mer kunnskap om hvilke utfordringer kommunene faktisk møter når de rekrutterer arbeidsinnvandrere, og kunnskap om hva som er suksesskriterier for en vellykket rekruttering. Som en del av prosjektet har vi også undersøkt om strategisk internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid kobles til strategier for rekruttering av arbeidsinnvandrere i de kommunene som har et slikt samarbeid, og om det internasjonale kommune-til-kommune-samarbeidet bidrar til bosetting, arbeid og næringsutvikling i kommunene.

Et viktig tema for undersøkelsen har dessuten vært å belyse mulige begrensninger i dagens lovverk, slik kommuner og fylkeskommuner ser det, og om det kan være behov for å gjøre noe mer for å lette rekruttering av utenlandsk arbeidskraft. Prosjektet belyser også omfang, utfordringer og suksesskriterier knyttet til samarbeid med bemanningsselskaper om rekruttering av arbeidsinnvandrere.

1.2 Problemstillinger

Problemstillingene for prosjektet har vært følgende:

- I hvilken grad og omfang, og eventuelt for hvilken type arbeidskraft brukes arbeidsinnvandring som en del av kommuner og fylkeskommuners rekrutteringsstrategi?
- Hva oppleves som de største utfordringene i rekrutteringsarbeidet? Og hva skal til for å gjøre rekrutteringsarbeidet lettere/bedre?
- I hvilken grad oppleves det hensiktsmessig/lønnsomt å benytte seg av bemanningsselskaper?
- I hvilken grad kan innleie av vikarer fra bemanningsforetak bidra til rekruttering til faste stillinger i kommunen?
- I hvilken grad lykkes kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere i å rekruttere og beholde arbeidsinnvandrere med riktig kompetanse?
- Hvilke andre utfordringer enn selve rekrutteringsarbeidet kan oppstå, for eksempel med hensyn til integrering, og hva gjør de som lykkes i arbeidet?
- Er det forskjell mellom kommuner som deltar på internasjonale arenaer og andre norske kommuner?
- Hvordan kan internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid tilrettelegge for arbeidsinnvandring?

I tillegg til analyser og drøftinger av overnevnte problemstillinger, skulle prosjektet synliggjøre gode eksempler, samt utforme en mulig "sjekkliste" for kommunale og fylkeskommunale arbeidsgivere i rekrutteringsarbeidet.

Med begrepet arbeidsinnvandrere forstår vi innvandrere som er rekruttert internasjonalt av bedrifter og/eller de som har søkt seg selv til Norge for å arbeide. Dette gjelder både utsendte/utstasjonerte utlendinger eller innvandrere som kommer til Norge med primært formål om å jobbe, inkludert uregistrerte utlendinger fra EØS-området som oppholder seg i Norge i inntil tre måneder for å jobbe, samt innvandrere fra tredjeland som vanligvis får oppholdstillatelse som faglærte.

I statistisk sammenheng brukes begrepet arbeidsinnvandrer om innvandrere med arbeid som oppholdsgrunnlag (jf St.meld. nr 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring). I ikke-statistisk sammenheng brukes begrepet arbeidsinnvandrer mindre presist og omfatter også personer som ikke er registrert som innflyttet og som kommer for kortvarig oppdrag, f.eks. sesongarbeid. Det kan da skilles mellom midlertidig og varig arbeidsinnvandring (ibid.). I vår undersøkelse er altså begrepet arbeidsinnvandrer brukt både om utlendinger som flytter til Norge for å jobbe, og de som kommer hit midlertidig for å jobbe.

I rapporten skiller vi mellom arbeidsinnvandrere som kommer til Norge fra EØS/EFTA-området og tredjeland. EØS/EFTA-området omfatter det felles

europæiske arbeidsmarkedsområdet som følger av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Tredjeland omfatter land utenfor EØS/EFTA-området.

1.3 Metode

Datainnsamlingen i prosjektet er basert på intervjuer, spørreundersøkelser og casestudier.

Innledende studier

Innledende intervjuer med KS, NAV EURES og bemanningsselskaper

Vi startet prosjektet med å intervju en representant for KS om KS' rekrutteringsstrategier og kjennskap til kommunenes rekruttering av arbeidskraft og bruk av bemanningsselskaper. I innledningsfasen intervjuet vi også representanter fra NAV EURES og bemanningsbransjen om deres erfaringer med kommunale aktører, både når det gjelder leie av vikarer og rekruttering til ansettelser. Målet med intervjuene var å få mest mulig informasjon om hva kommunene etterspør, og hvilken bistand de får fra NAV EURES og bemanningsselskaper.

Besøk i pilotkommuner

Vi besøkte to kommuner for å få en bedre forståelse av hvordan rekruttering av arbeidsinnvandrere praktiseres i dag og få et bilde av potensielle utfordringer og suksesskriterier. I tillegg intervjuet vi ansatte i en tredje kommune per telefon. Formålet med intervjuene var først og fremst å få et best mulig grunnlag for å lage gode spørreskjemaer til spørreundersøkelsene, men vi har også brukt informasjon fra disse kommunene for å få en bedre forståelse av bakgrunn for ulike strategier og tiltak som ulike kommuner har. Pilotkommunene var Eidskog, Lørenskog og Hattfjelldal.

I hver kommune intervjuet vi ansatte på strategisk og operativt nivå. På strategisk nivå intervjuet vi en representant for ledelsen i kommunen (personalleder, rådmann eller administrativt ansatt) og på operativt nivå intervjuet vi én eller flere ledere i pleie- og omsorgssektoren.

Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført spørreundersøkelser til ulike nivå i kommunene for å kartlegge i hvor stor grad kommunene har strategier for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, i hvilket omfang de bruker arbeidsinnvandrere og hvilke erfaringer de har når det gjelder utfordringer og kriterier for å lykkes. Vi har skilt mellom strategisk og operativt nivå i kommunene/fylkeskommunene i denne kartleggingen.

Spørsmålene som ble stilt til rådmennene (strategisk nivå) handlet om kommunens *strategier* og tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere og hvilke erfaringer kommunene har med rekruttering. Kommuner og fylkeskommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid fikk i tillegg spørsmål knyttet til dette samarbeidet.

Lederne på operativt nivå (enhetsledere i kommunen) ble hovedsakelig spurt om *bruk* av arbeidsinnvandrere i kommunesektoren, inkludert omfang, tiltak for tilrettelegging og erfaringer. Disse spørsmålene ble stilt til operativt nivå fordi ansettelse og innleie av arbeidskraft som regel er delegert til den enkelte enhet, og det er den enkelte enhet som har erfaring med hvilke utfordringer som kan oppstå og hva som skal til for at rekrutteringen blir vellykket.

Undersøkelsene ble gjennomført suksessivt: Undersøkelsen ble først sendt via datainnsamlingsverktøyet Survey-Xact til rådmannen i kommunen (strategisk nivå). Rådmennene ble bedt om å videresende undersøkelsen dersom de mente at andre var bedre skikket til besvare undersøkelsen. I tillegg til å svare på våre spørsmål ble rådmennene i kommunene bedt om å oppgi én eller to epostadresser til ledere for relevante tjenesteområder hvor kommunen/fylkeskommunen har rekruttert arbeidsinnvandrere. I fylkeskommunene gikk spørreundersøkelsen kun til ledere på strategisk nivå (fylkesrådmann eller tilsvarende).

Vi sendte deretter en ny undersøkelse via Survey-Xact til de innrapporterte ledere for tjenesteområdene/enhetene (operativt nivå).

Undersøkelsen ble sendt til rådmenn i 423 kommuner. Det ble sendt tre purringer. Vi fikk 216 svar. Dette gir en svarprosent på 51 prosent. Som nevnt, fikk respondentene i kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid i tillegg noen spørsmål om dette samarbeidet. Blant de 23 kommunene i Norge med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid, besvarte 17 undersøkelsen.

17 av de 18 lederne i fylkeskommunene besvarte undersøkelsen. Svarene fra respondenter i Oslo inngår i resultatene fra undersøkelsene til *kommunene*.

Basert på epostadressene til enhetsledere som ble innrapportert av rådmennene, ble den neste undersøkelsen sendt til 140 ledere for enheter/tjenesteområder i kommunen. 118 besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 84 prosent. 68 prosent av respondentene var ledere i helse-, pleie- og omsorgssektoren, mens de resterende var ledere i andre sektorer.

Store kommuner er i noen grad overrepresentert i utvalget som har besvart undersøkelsen. Gjennomsnittlig folketall er 15 700 blant de kommunene som har svart, mens folketallet i gjennomsnitt er 11 600 blant de som ikke har besvart undersøkelsen. Undersøkelsen er representativ når det kommer til andel innvandrere i kommunene, hvilket betyr at det ikke er slik at det er en overvekt av kommuner med stor andel innvandrere som har besvart undersøkelsen.

Undersøkelsen til enhetene er ikke representativ for enheter i kommunene. Kontaktinformasjon til enhetsledere ble bare oppgitt i de kommunene der rådmann hadde besvart undersøkelsen og den aktuelle enhetslederen hadde erfaring med arbeidsinnvandrere.

Casestudier

På bakgrunn av spørreundersøkelsene og de innledende intervjuene plukket vi ut seks kommuner med strategier og/eller tiltak for rekruttering av

arbeidsinnvandrere. Kriteriene for valg av casekommuner var, i tillegg til strategier/tiltak for rekruttering, spredning i kommunestørrelse og geografisk beliggenhet. Vi ønsket å ha kommuner med ulike arbeidskraftbehov. I tillegg ønsket vi en casekommune med et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid. De seks casekommunene var Bremanger, Bodø, Hamarøy, Herøy (Møre), Klepp og Tolga. En av disse kommunene, Klepp, er en del av et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid.

Målet med besøkene var å få informasjon om behov for arbeidskraft, planer for rekruttering og erfaringer med ulike tiltak. Vi ønsket å få belyst aktuelle fellestrekk og særtrekk, og å få frem gode eksempler og verdifull læring. Kommunene med internasjonalt samarbeid fikk spørsmål knyttet til dette samarbeidsprosjektet, spesielt om erfaringer knyttet til hvordan samarbeidet kan tilrettelegge for arbeidsinnvandring.

Vi var én til to dager i hvert case – avhengig av hvor omfattende kommunens arbeid med arbeidsinnvandrere var. Det ble gjennomført intervjuer/gruppesamtaler med ledelsen i kommunen (strategisk nivå) og innenfor enkelte tjenesteområder (operativt nivå). Valg av informanter og tilnærming (intervju/gruppesamtale) ble tilpasset det enkelte case. Eksempler på informanter vi intervjuet er ordfører, rådmann, kommunalsjef, personalansvarlig, leder for sykehjem, rektor ved voksenopplæring og konsulenter i kommunen som jobbet med rekruttering og tilrettelegging for innflyttere.

Vi gjennomføre også intervju med representanter fra Nordland fylkeskommune og NAV Eures Nordland.

I hvert case fikk vi dokumentasjon på eventuelle nedfelte strategier, kommunens retningslinjer og annen relevant informasjon.

Telefonintervjuer med ansatte i kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid

I tillegg til besøk i casekommunene intervjuet vi ansatte i ytterligere tre kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid. Dette var for å få mer informasjon om hvordan samarbeidet har blitt brukt som en rekrutteringskanal.

2 Behov for arbeidskraft

2.1 Demografiske endringer og fraflytting i kommunene

Det vil i årene framover være et behov for å ansette flere faglærte i kommunesektoren. Demografiske endringer gjør at behovet for arbeidskraft vil øke, og det vil være spesielt merkbart i helse- og sosialsektoren. Bare siden 2011 har sysselsettingen innen helse- og sosialtjenester vokst med nesten 14 000 personer, og det er liten grunn til å forvente en nedgang i veksten i årene framover (Ørbog, 2013:25). Også innenfor andre yrker vil kommunene ha behov for arbeidskraft, og NAVs bedriftsundersøkelse tyder på at det allerede er en knapphet på arbeidskraft innenfor en rekke yrker. Spesielt er det en mangel på helsefagarbeidere, sykepleiere, ingeniører og lærere. Ettersom disse yrkesgruppene er sentrale i kommunenes tjenesteyting, er knappheten på kvalifisert arbeidskraft innenfor disse yrkene en utfordring i mange kommuner.

Denne utfordringen er ikke lik for alle kommuner. Både behovet for arbeidskraft og tilgangen på arbeidskraft er forskjellig. Flyttemønstrene varierer mye mellom landsdeler. Ved fraflytting er det primært de unge voksne som flytter, fraflytting fører derfor ofte til aldring av befolkningen og fortsatt stort behov for arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren. Kommuner i Nord-Norge og på Vestlandet har generelt en fraflytting av befolkningen i arbeidsdyktig alder.¹ Samtidig er det en tilflytting til sentrale strøk på Østlandet. Fraflyttingen veies til en viss grad opp av innvandring fra utlandet (SSB, 2013). Når en bruker SSBs mål på sentralitet ser en at det er netto fraflytting fra alle typene kommuner utenom de mest sentrale, og fraflyttingen er størst fra de minst sentrale kommunene.

Selv om fraflytting bare er en av årsakene til økt behov for arbeidskraft, stemmer de geografiske mønstrene for fraflytting godt overens med hvilke kommuner som har størst vansker med å finne kvalifisert arbeidskraft. Ørbog (2013) finner store geografiske skiller. Forskjellen mellom tilbud av arbeidskraft og etterspørsel blant arbeidsgivere innen helse- og sosialtjenesten er størst i Nord-Norge og deretter på Sør-Vestlandet. Innenfor undervisning ser det ut til å være vanskeligst å rekruttere for virksomheter på Vestlandet og i Nord-Norge.

2.2 Funn i undersøkelsen

Casekommunene vi besøkte gjenspeilte at det er regionale forskjeller i kommunenes utfordringer når det gjelder rekruttering. Det var først og fremst de små kommunene i Nord-Norge og på Vestlandet som hadde knapphet på arbeidskraft over et bredt spekter. De øvrige kommunene vi besøkte var mest opptatt av at de hadde utfordringer i enkelte sektorer eller til enkelte stillingstyper. Alle de små kommunene vi besøkte var imidlertid bekymret for

¹ SSB: Tabell: 05541: Innenlandske flyttinger, etter aldersgrupper

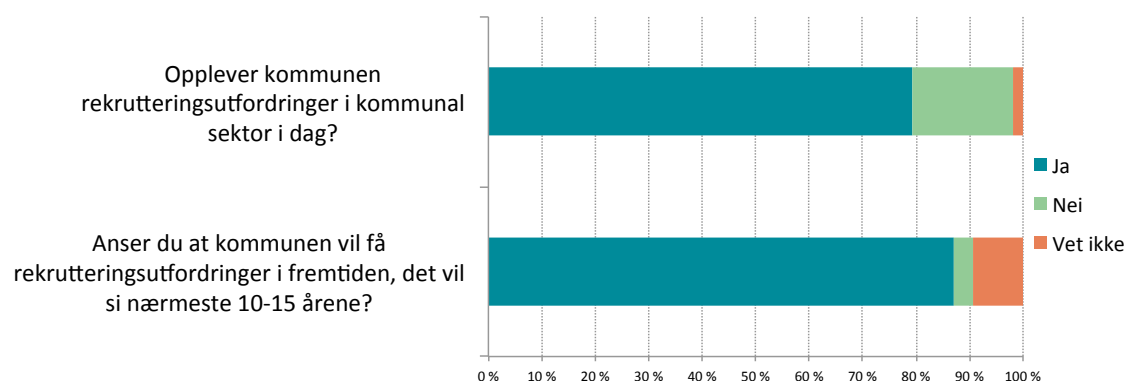
fraflytting og nedgang i folketallet. Alle casekommunene antok at de kom til å få rekrutteringsutfordringer i fremtiden.

I spørreundersøkelsen til kommunene fikk både rådmenn og enhetsledere spørsmål om utfordringer knyttet til rekruttering av arbeidskraft til kommunen.

I spørreundersøkelsen til rådmennene oppgir 79 prosent at kommunen har utfordringer med rekruttering til kommunal sektor i dag. 19 prosent svarer at de *ikke* har utfordringer med rekruttering, mens de resterende 2 prosent svarer ”vet ikke” (se Figur 2.1).

Anslagene for fremtiden er mer pessimistiske: 87 prosent av rådmennene tror at kommunen vil få utfordringer med rekruttering til kommunal sektor de neste 10-15 årene. 4 prosent tror ikke kommunen vil få utfordringer, mens 9 prosent oppgir at de er usikre.

Figur 2.1 Rekrutteringsutfordringer i dag og de neste 10-15 år. N=216

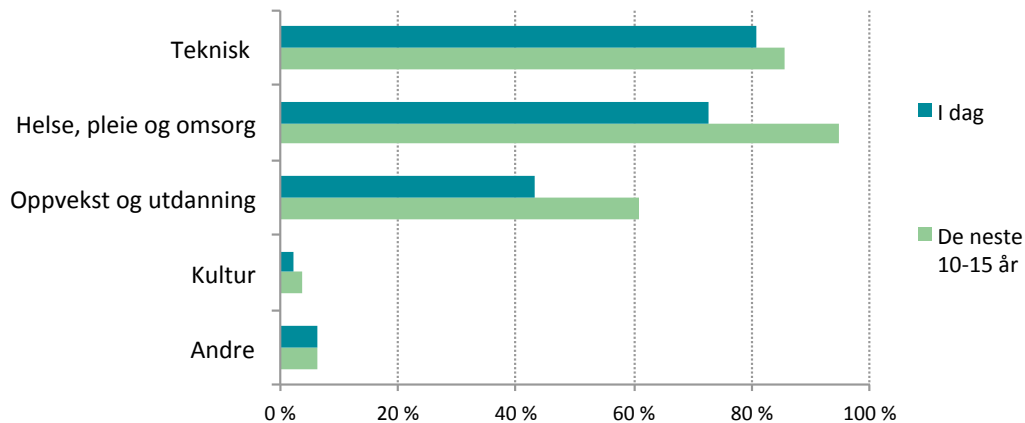


Kilde: Spørreundersøkelsen til rådmenn

Utfordringene er, og vil komme til å bli, størst i teknisk sektor og innenfor helse-, pleie- og omsorgssektoren. 80 prosent av respondentene svarer at de opplever rekrutteringsutfordringer til teknisk sektor i dag og 85 prosent av respondentene anser at de vil oppleve rekrutteringsutfordringer til denne sektoren de neste 10-15 år (se Figur 2.2). Rundt 70 prosent av respondentene svarer at de har utfordringer med å rekruttere til helse-, pleie- og omsorgssektoren i dag, mens hele 95 prosent svarer at de vil oppleve rekrutteringsutfordringer innenfor denne sektoren de neste 10-15 år.

I overkant av 40 prosent har utfordringer med rekruttering til sektor for oppvekst og utdanning i dag, mens 60 prosent mener de vil få det i løpet av de neste 10-15 år. Et par prosent av de spurte rådmennene opplever rekrutteringsutfordringer til kultursektoren i dag, noen flere mener de vil oppleve utfordringer i framtiden. Rundt 5 prosent svarer at de har rekrutteringsutfordringer til andre områder i kommunesektoren. Dette dreier seg hovedsakelig om rekruttering til stillinger i administrasjonen.

Figur 2.2 Til hvilke sektorer er det/vil du forvente rekrutteringsutfordringer?



Kilde: Spørreundersøkelsen til rådmenn

Enhetslederne ble spurt om de opplever rekrutteringsutfordringer til *sin enhet* i dag. 71 prosent svarer at de har utfordringer, mens 27 prosent svarer at de ikke har utfordringer. De resterende 2 prosent svarer "vet ikke". Det er en klar overvekt av enhetsledere i helse-, pleie- og omsorgssektoren som oppgir at de har rekrutteringsutfordringer. 84 prosent av respondentene i denne sektoren oppgir at de har rekrutteringsutfordringer i dag, mens 54 prosent av respondentene i andre sektorer oppgir det samme.

Respondentene ble spurt om hvilke type stillinger det er utfordrende å rekruttere til. Flest opplever at det er utfordrende å rekruttere til vikariater og midlertidige stillinger; 67 prosent av de med utfordringer svarer at de har utfordringer med å rekruttere til vikariater, mens 62 prosent har utfordringer med å rekruttere til faste deltidsstillinger. Det er 43 prosent som har utfordringer med å rekruttere til faste heltidsstillinger.

I spørreundersøkelsen til ledelsen i *fylkeskommunen* svarer halvparten at fylkeskommunal sektor har rekrutteringsutfordringer i dag. Det er særlig i sektorene for videregående opplæring og tannhelse at utfordringene er store: Nesten alle svarer at det er utfordringer med rekruttering til disse sektorene. Rundt halvparten opplever også utfordringer med å rekruttere til samferdsel. Planlegging er også en sektor som noen opplever at det er utfordrende å rekruttere til.

Alle respondentene i undersøkelsen til fylkeskommunen tror det vil bli rekrutteringsutfordringer i fylkeskommunal sektor de neste 10-15 år. Fylkesrådmennene anser at utfordringene vil bli størst i videregående opplæring og tannhelse.

Når ledere i kommunen anser at de ikke har, eller vil komme til å få, rekrutteringsutfordringer kan det skyldes at *behovet* for nye ansettelser er lite eller at kommunen har god tilgang på arbeidskraft. God tilgang på arbeidskraft kan skyldes faktorer som kommunen ikke direkte rår over, slik som arbeidsmarkedsregion og (sentral) beliggenhet, og/eller det kan skyldes at

kommunen har iverksatt gode tiltak for rekruttering som gjør at de har lyktes med rekrutteringen. De enhetslederne som svarte at de ikke hadde rekrutteringsutfordringer ble derfor spurt om de har satt i gang spesielle tiltak som gjør at de ikke opplever rekrutteringsutfordringer, og i så fall hvilke tiltak. En tredjedel svarer at de har iverksatt tiltak som gjør at de ikke opplever utfordringer med rekruttering. Noen av tiltakene som har blitt iverksatt går ut på å øke stillingsbrøken til de ansatte og benytte seg av bemanningsselskaper. Andre tiltak som nevnes omfatter langsiktig planlegging, å være i forkant og kartlegge behovet, skape et godt rykte ved å sørge for et godt arbeidsmiljø og at jobben er interessant.

Andre årsaker til at kommunene ikke opplever rekrutteringsbehov kan være geografi, lokalt næringsliv, lønn i kommunesektoren, omdømme og nettverkseffekter. Noen kommuner kan for eksempel ha en privat hjørnesteinsbedrift i kommunen som tiltrekker seg arbeidstakere med ektefelle/samboer som får jobb i kommunen.

En enhetsleder skriver at kommunen ikke opplever rekrutteringsutfordringer fordi kommunen grenser til Sverige og derfor har god tilgang på svensk arbeidskraft.

Vi har ansatte som bor i Sverige og jobber her, vi er en grensekommune

En informant i et vikarbyrå forteller at lønnsforskjeller mellom kommuner kan være avgjørende for hvor arbeidsinnvandrere ønsker å jobbe:

Kommuner som har tariffavtaler som går utover hovedtariffavtalen er attraktive. En vikar vil heller til Tysvær enn til Haugesund. Noen kommuner har en lønnsforskjell på 50 000 kroner i året.

Hele 60 prosent av kommunene uten rekrutteringsutfordringer har arbeidsinnvandrere ansatt i kommunesektoren. Dette tyder på at mange kommuner har tiltrukket seg utenlandsk arbeidskraft, uten at dette nødvendigvis har skjedd som følge av en bevisst strategi eller tiltak for rekruttering.

3 Strategier og tiltak for rekruttering

Mange kommuner har nedfelt strategier og satt i verk tiltak for å møte rekrutteringsutfordringene i kommunal sektor.

I dette kapitlet viser vi hvor mange kommuner og fylkeskommuner som har rekrutteringsstrategier og tiltak for rekruttering, og hvor ofte arbeidsinnvandring er en del av rekrutteringsstrategiene. Vi viser omfang av ulike typer tiltak, og til hvilke typer stillinger kommunene rekrutterer arbeidsinnvandrere. Vi beskriver også hvordan internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid kan tilrettelegge for arbeidsinnvandring. Kartleggingen er basert på spørreundersøkelsen til rådmenn og fylkesrådmenn, samt intervjuer i casekommunene.

3.1 Omfang av strategier og tiltak

I spørreundersøkelsen til rådmenn/fylkesrådmenn startet vi med å spørre om kommunen/fylkeskommunen hadde rekrutteringsstrategier og/eller hadde utviklet tiltak for å rekruttere.

23 prosent av rådmennene svarer at det har blitt vedtatt strategier for å rekruttere flere ansatte til kommunesektoren. 59 prosent har ikke en egen strategi, men har utviklet ulike tiltak for å rekruttere flere. 19 prosent av respondentene svarer at de verken har strategier eller tiltak.

Blant de som ikke har en strategi eller tiltak svarer i overkant av halvparten at de vurderer å utvikle en strategi/tiltak for å rekruttere flere. Rundt 20 prosent svarer at de ikke har behov for strategi/tiltak, mens en like stor andel svarer at de er usikre på hvorfor det ikke er iverksatt tiltak/utviklet strategi i kommunen. I underkant av 10 prosent svarer at det er andre grunner. Av andre grunner nevnes at kommunen nedbemanner, at det ikke er nedsatt ressurser til å jobbe med rekruttering, og at kommunen satser på kompetanseheving av egne ansatte for å dekke behovet.

Blant fylkesrådmennene svarer 15 av 17 respondenter at fylkeskommunen har utviklet en strategi eller iverksatt tiltak for å rekruttere flere ansatte til fylkeskommunal sektor. I fylkeskommunene er det 9 respondenter, det vil si 53 prosent av alle fylkeskommuner (som besvarte undersøkelsen), som svarer at strategien/tiltakene omfatter rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Blant de som svarer at de har utviklet strategier/tiltak for å rekruttere flere, svarer rundt halvparten av respondentene i kommunene at dette innebærer tiltak for å rekruttere *arbeidsinnvandrere*. Dette gjelder 36 prosent (78 kommuner) av alle kommunene som besvarte undersøkelsen. Blant kommunene som har utviklet strategi/tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere, har 18 prosent (14 stykker) ikke implementert strategien/iverksatt tiltakene. Per dags dato er det dermed 64 kommuner, det vil si 29 prosent av alle kommunene (som besvarte undersøkelsen), som har iverksatte strategier eller tiltak som innebærer rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Disse funnene stemmer godt overens med tidligere undersøkelser i kommunene. Ifølge en spørreundersøkelse gjennomført som en del av KS'

arbeidsgivermonitor i 2012, hadde 29 prosent av alle kommunene iverksatt tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere til kommunesektoren (ks.no). Blant fylkeskommunene var det 57 prosent som svarte at de har iverksatt tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere til sektoren.

Et interessant spørsmål er om kommunene som har strategier og tiltak for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft opplever rekrutteringsutfordringer i mindre grad enn de som ikke har iverksatt strategier og tiltak. Resultatene tyder på at sammenhengen heller er motsatt: Blant de som svarte at de har rekrutteringsutfordringer har 86 prosent strategier eller iverksatte tiltak for rekruttering, mens denne andelen er 62 prosent blant de som svarte at de ikke hadde rekrutteringsutfordringer. Fra intervjuer i casekommunene vet vi at det er de kommunene som opplever størst rekrutteringsutfordringer som har iverksatt tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere.

3.2 Hva innebærer strategier/tiltak for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft?

Tilflyttingsprosjekter

En del kommuner har en strategi for å rekruttere tilflyttere fra utlandet til kommunen. I disse tilfellene er det ofte fokus på å rekruttere utenlandsk arbeidskraft som tilflyttere til kommunen, og ikke spesielt fokus på å rekruttere til *kommunesektoren*. Disse kommunene søker etter utenlandsk arbeidskraft med familier med primært mål om at hele familien skal flytte til kommunen. Dette dreier seg ofte om kommuner med synkende befolkningsgrunnlag som ønsker å opprettholde, og øke folketallet. I noen kommuner er tilflyttingsprosjekter basert på et samarbeid med lokalt næringsliv, og i noen tilfeller er det et samarbeid mellom flere kommuner i regionen. En del av de kommunene som har tilflyttingsprosjekter samarbeider med bedrifter som har spesialisert seg på slike prosjekter. I en tidligere spørreundersøkelse til kommunene, beskrevet i Grimsrud m.fl. 2013, hadde 73 av kommunene i Norge i løpet av de 10 siste år hatt et samarbeid med en privat aktør, kalt Placement, som har spesialisert seg på å rekruttere nederlendere til norske kommuner.

Strategier for rekruttering til *kommunesektoren* kan ses i sammenheng med strategier for tilflytting og næringsutvikling. I mange kommuner kan tiltak for rekruttering til kommunesektoren være en del av et tilflyttingsprosjekt, ved at kommunen prøver å rekruttere blant tilflytterne. Tanken er ofte at dersom man rekrutterer familietilflyttere kan noen av dem vise seg å være aktuelle for en jobb i kommunen. Andre kommuner utarbeider rekrutteringsstrategier i samarbeid med lokalt næringsliv med primært formål å rekruttere til private bedrifter (se også Hanche-Olsen m fl. 2011). I mange tilflyttingsprosjekter er det fokus på ulike integreringstiltak som skal bidra til at arbeidsinnvandrerne finner seg til rette. Dette er nærmere omtalt i kap 7.

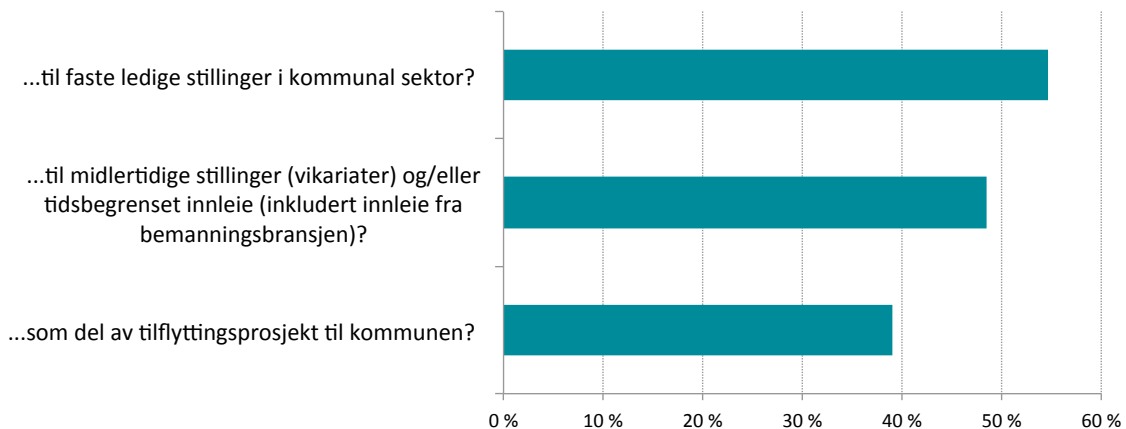
Rekruttering til kommunal sektor

I andre tilfeller er kommunen/fylkeskommunen først og fremst opptatt av å rekruttere til egen sektor. Når kommunene har satt i verk tiltak for å rekruttere til *kommunesektoren* innebærer disse tiltakene ofte deltakelse på jobbmesser i utlandet, stillingsutlysninger i utlandet og/eller bruk av bemanningsbyråer. Hvilke av disse tiltakene som benyttes har igjen sammenheng med om de ønsker å rekruttere til faste ledige stillinger eller til vikariater. Bemanningsbyråer brukes først og fremst for å rekruttere til vikariater.

Respondentene i spørreundersøkelsen som hadde svart at de hadde strategier/tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere, fikk spørsmål om deres kommune/fylkeskommune har tiltak for rekruttering til faste eller midlertidige stillinger, og/eller om tiltakene er del av et tilflyttingsprosjekt til kommunen.

55 prosent av rådmennene i de kommunene som har strategier/iverksatt tiltak, svarer i spørreundersøkelsen at de har tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere til faste stillinger i kommunesektoren, mens i underkant av 50 prosent har tiltak for rekruttering til midlertidige stillinger og/eller tidsbegrenset innleie av arbeidskraft. I underkant av 40 prosent svarer at de har tiltakene som del av tilflyttingsprosjekt til kommunen.

Figur 3.1 Har dere tiltak for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft/arbeidsinnvandrere... N=64



Kilde: Spørreundersøkelsen til rådmenn

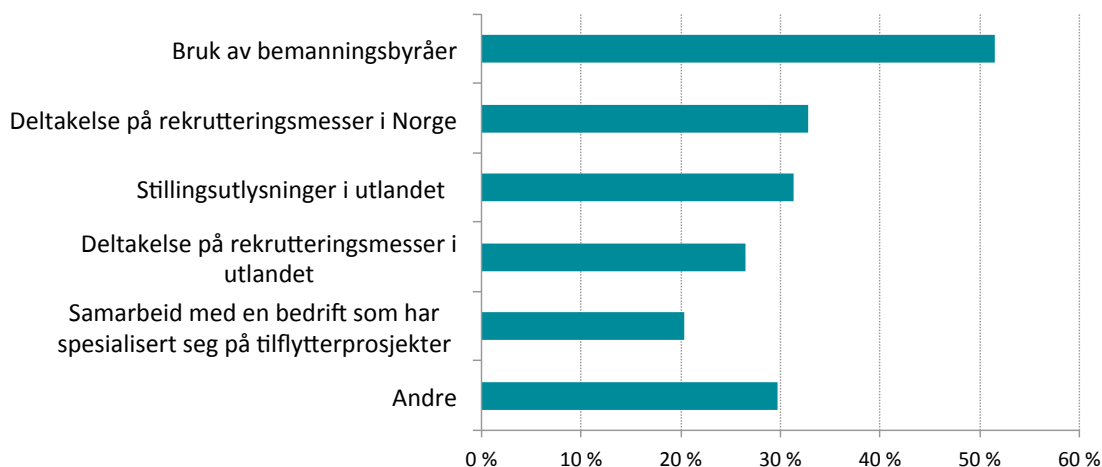
Blant fylkeskommunene er det mest vanlig at tiltakene omfatter rekruttering til faste stillinger i fylkeskommunen – alle de ni fylkeskommunene som svarte at de har strategier eller iverksatte tiltak har svart at dette har vært formålet. Tre fylkeskommuner har også tiltak for rekruttering til midlertidige stillinger, og én fylkeskommune har tiltak for rekruttering gjennom tilflyttingsprosjekt i fylket.

Respondentene fikk spørsmål om hvilke tiltak de har benyttet i arbeidet med å rekruttere arbeidsinnvandrere. Tiltakene var definert som bruk av bemanningsbyråer, deltakelse på rekrutteringsmesse i Norge og i utlandet, stillingsutlysning i utlandet, samarbeid med en bedrift som har spesialisert seg

på tilflyttingsprosjekter og ”andre”. Svarene viser at det mest brukte tiltaket i kommunene var å bruke bemanningsbyråer – rundt halvparten av rådmennene svarer at de har benyttet seg av dette.

I overkant av 30 prosent svarer at kommunen har deltatt på rekrutteringsmesser i Norge, mens i underkant av 30 prosent har deltatt på slike messer i utlandet. I overkant av 30 prosent har lyst ut stillinger i utlandet. 20 prosent har samarbeidet med en bedrift som spesialiserer seg på tilflyttingsprosjekter, mens i underkant av 30 prosent har benyttet seg av andre tiltak. Blant andre tiltak nevnes at det blir rekruttert gjennom uformelle nettverk, at arbeidssøkere henvises fra NAV og at personer med minoritetsbakgrunn blir oppfordret til å søke stillinger i kommunen.

Figur 3.2 Hvilke tiltak har dere benyttet i rekrutteringsarbeidet? N=64



Kilde: Spørreundersøkelsen til rådmenn

I fylkeskommunene er de mest vanlige tiltakene bruk av bemanningsbyråer og stillingsutlysninger i utlandet. Rundt halvparten av respondentene har benyttet seg av disse tiltakene. Fire av ni har deltatt på rekrutteringsmesser i Norge, mens to har deltatt på rekrutteringsmesser i utlandet. En fylkeskommune har samarbeidet med en bedrift som har spesialisert seg på tilflyttingsprosjekter. Blant andre tiltak som er benyttet nevnes at fylkeskommunen har henvendt seg til studieinstitusjoner i utlandet for å rekruttere nyutdannede kandidater.

Fylkeskommunene kan også ha iverksatt tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere til *kommunesektoren* og næringslivet i fylket. Dette er gjort i Nordland. Gjennom et tilflyttingsprosjekt ønsker fylkeskommunen å legge til rette tiltak og gi støtte til kommunenes rekrutteringsarbeid.

Rekrutteringsstrategier i casekommunene

Blant de kommunene vi besøkte i casestudien hadde flere av kommunene et tilflyttingsprosjekt for å rekruttere til kommunesektoren.

Tolga og Bremanger kommune har hatt tilflyttingsprosjekter for å rekruttere familier fra Nederland i flere år. Tolga kommune har tidligere hatt et samarbeid med bedriften Placement og kommunene i Fjell-regionen, mens Bremanger har hatt samarbeid med andre kommuner i Nordfjord-regionen om å rekruttere fra Nederland. I begge kommunene er prosjektsamarbeidet formelt avsluttet, men kommunene har fortsatt arbeidet med rekruttering på egenhånd. Arbeidet med rekruttering innebærer deltakelse på messer i Nederland og oppfølging av potensielle tilflyttere. I begge kommunene har tilflyttingsprosjektene ført til at mange familier fra Nederland har bosatt seg i kommunen. I Tolga er tilflytterne først og fremst sysselsatt i privat næringsliv, mens i Bremanger er en del også sysselsatt i kommunesektoren. Dette henger sammen med at Tolga har hatt lite rekrutteringsbehov til kommunesektoren, i motsetning til Bremanger som opplever et stort behov. I Bremanger er det utviklet en strategi for rekruttering til helse-, pleie- og omsorgssektoren som ses i sammenheng med tilflyttingsprosjektet. Dette innebærer at kommunen aktivt rekrutterer nederlendere til stillinger i kommunesektoren.

I Eidskog kommune var det et forslag om å sette i gang et tilflyttingsprosjekt som foreløpig ikke var behandlet av kommunestyret. Dette tilflyttingsprosjektet var særlig motivert av et ønske om å øke folketallet i kommunen, og var i likhet med prosjektet i Tolga ikke direkte motivert av arbeidskraftbehov i kommunal sektor.

I Hamarøy kommune arbeides det aktivt med å rekruttere arbeidsinnvandrere til kommunesektoren. Kommunen har samarbeidet med NAV EURES om å lyse ut stillinger i utlandet og med bemanningsbyråer om å rekruttere vikarer til kommunesektoren. Kommunen har ikke hatt tilflyttingsprosjekt, men deltar aktivt i nettverksarbeidet til fylkeskommunen. Hamarøy har også et bolyst-prosjekt som skal bidra til å gjøre integrering av tilflyttere enklere. Vi vurderer rekrutteringsstrategiene i Hamarøy og Bremanger som vellykkede, og de er nærmere omtalt i kapittel 7.

Bodø kommune har hatt flere prosjekter som har hatt rekruttering av arbeidsinnvandrere som mål, men per i dag er det ikke en aktuell problemstilling fordi kommunen skal gjennomføre store innsparinger. Bodø kommune har særlig hatt rekrutteringsutfordringer innenfor teknisk sektor i kommunen. For å rekruttere ingeniører har kommunen samarbeidet med EURES og deltatt på messer både i Spania og på Island. De har også annonsert i utlandet. Kommunen har ikke behov for å sette i verk tiltak for å rekruttere helsepersonell per i dag, men samarbeider med fylkeskommunen og Helsenor med et mer langsiktig perspektiv. Kommunen samarbeider også med lokalt næringsliv om omdømmeprojektet "Bodø i vinden" som skal bidra til å posisjonere Bodø som en åpen, tilgjengelig, og offensiv by. Prosjektet understøtter næringslivets behov for å rekruttere kompetent arbeidskraft til Bodø-regionen.

Herøy kommune (på Møre) har hatt stor arbeidsinnvandring de siste årene, og dette har ført til en vekst i folketallet. Arbeidsinnvandrerne er imidlertid hovedsakelig ansatt i privat næringsliv, og kommunen har ikke satt i verk spesielle tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere til kommunal sektor. Det har vært diskutert å lage en strategi for bruk av arbeidsinnvandrere i kommunal sektor, men man ønsker å se dette i sammenheng med endringer i kompetansebehov som følge av samhandlingsreformen i helsesektoren.

Herøy kommune har i likhet med Hamarøy et bolystprosjekt som skal legge til rette for at tilflyttere i kommunen trives og blir inkludert. Disse prosjektene har samlet mye erfaring om hvilke utfordringer som kan oppstå for arbeidsinnvandrere.

Klepp kommune har ikke hatt en helhetlig rekrutteringsstrategi, men har nylig sendt ut et utkast til strategi på høring. I strategien identifiseres rekruttering som et hovedproblem. Kommunen har problemer med å rekruttere til deler av teknisk sektor samt helse-, pleie- og omsorgssektoren. En bakgrunnsanalyse kommunen har gjennomført viser at Klepp er bedre stilt enn kommune-Norge generelt når det gjelder dekning av faglærte i helse-, pleie- og omsorgssektoren og befolkningens alderssammensetning. Likevel konkluderer analysen med at det er rekruttering til helse-, pleie- og omsorgssektoren som vil gi de største utfordringene på sikt. For å rekruttere til teknisk sektor har Klepp hatt annonsering av ledige stillinger i svensk og dansk fagpresse. Kommunen er imidlertid skeptiske til å hente inn helsearbeidere som ikke snakker godt norsk/skandinavisk.

Alle kommunene vi besøkte har i varierende grad brukt bemanningsbyråer for å leie inn vikarer i helse- og omsorgssektoren. Med unntak av Klepp og Herøy har alle casekommunene hatt rammeavtaler med bemanningsbyrå.

Andre tiltak/løsninger som er gjennomført i casekommunene for å møte rekrutteringsutfordringer

Klepp har som beskrevet hatt gode erfaringer med å annonsere i Sverige og Danmark til stillinger i teknisk sektor. Tiltakene som Bodø kommune har gjennomført for å rekruttere arbeidsinnvandrere til teknisk sektor har ikke vært like vellykkede. De har ansatt noen arbeidsinnvandrere, men disse er kommet uavhengig av tiltakene som er satt i verk. For øvrig har de gjennomgått alle stillinger i teknisk avdeling for å avklare hvor mange ingeniører de *må* ha, og hvilke oppgaver som kan løses av andre.

Eidskog har løst rekrutteringsutfordringer til helse-, pleie- og omsorgssektoren ved å ansette helsepersonell fra Sverige. Eidskog er en grensekommune, og av rundt 600 ansatte i kommunen, er omtrent 100 bosatt i Sverige. Kommunen hadde tidligere mangel på førskolelærere i flere barnehager. Det ble løst ved at representanter for kommunen dro til den nærmeste høyskolen i Sverige som har førskolelærerutdanning og presenterte kommunen og behovet for førskolelærere for avgangskullet på skolen. Dette førte til flere ansettelsler, og behovet er dekket for en periode framover.

Bodø opplever i mindre grad enn nabokommunene store rekrutteringsutfordringer i helse-, pleie- og omsorgssektoren. Det har sammenheng med at Bodø er en større kommune med en del tilflytting, og med at kommunen har en høyskole med sykepleierutdanning. Sykehjemmet vi besøkte har tidligere hatt utfordringer med å rekruttere ufaglærte til helgearbeid og vikariater. Dette har de løst ved å samarbeide med NAV om å ta inn mange innvandrere på praksisplass (både flyktninger, familieinnvandrere og arbeidsinnvandrere). Noen av disse har senere blitt ansatt. Alle avdelingene på sykehjemmet (5) har alltid en person som er i praksis.

Herøy har allerede mange arbeidsinnvandrere (og andre innvandrere) som jobber i privat sektor i kommunen. Kommunen opplever å få en del søknader på stillinger i kommunal sektor fra disse arbeidsinnvandrerne og medfølgende ektefeller. Det gjelder blant annet til barnehage, renhold, teknisk sektor og helsesektoren. I noen tilfeller har de ansatt arbeidsinnvandrere i kommunal sektor, men de opplever at manglende språkkunnskaper begrenser mulighetene.

Tiltakene i Hamarøy og Bremanger er som nevnt omtalt i kapittel 7.

3.3 Strategier og tiltak i kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid

En viktig del av kartleggingen har vært å undersøke om kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid i større grad har strategier for å rekruttere arbeidsinnvandrere, om det internasjonale samarbeidet brukes i strategien og hvordan kommunene vurderer at det internasjonale samarbeidet kan tilrettelegge for arbeidsinnvandring.

Et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid innebærer at en kommune (eller fylkeskommune) i Norge samarbeider med en kommune i tredjeland om ulike prosjekter knyttet til utforming av offentlige tjenester lokalt. KS har med støtte fra Utenriksdepartementet koordinert slike samarbeid. I 2013 hadde 23 norske kommuner et slikt samarbeid. Selv om målet med ordningen ikke er rekruttering til kommunesektoren, kan det tenkes at et slikt samarbeid gjør det enklere for kommuner å rekruttere utenlandsk arbeidskraft.

I spørreundersøkelsen til rådmenn hadde vi en egen bolk med spørsmål om hvordan internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid påvirker rekrutteringsstrategier. Kartleggingen er basert på denne spørreundersøkelsen, samt besøk i en kommune og telefonintervjuer med ansatte i tre kommuner med et internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid.

Omfang

17 av 23 respondenter i kommuner med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid besvarte spørreundersøkelsen. Blant disse oppgir 13 at de opplever rekrutteringsutfordringer til kommunesektoren i dag. Det har blitt iverksatt strategier eller tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere til kommunesektoren i åtte av 17 kommuner (ikke alle disse oppgir å ha utfordringer). Fire av 17

rådmenn svarer at de har brukt det internasjonale samarbeidet som en strategi for å rekruttere arbeidskraft. (Alle disse fire kommunene har svart at de opplever rekrutteringsutfordringer til kommunesektoren i dag).

Aust-Agder fylkeskommune og Oslo kommune er de eneste fylkeskommunene med internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid. Begge respondentene i disse fylkene oppgir at samarbeidet ikke har blitt brukt som en del av en strategi for å rekruttere arbeidskraft.

De fleste kommunene som har internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid bruker altså ikke dette samarbeidet for å rekruttere arbeidskraft. Det gjaldt også Klepp kommune som vi besøkte. Kommunen samarbeider med en kommune i Bosnia-Herzegovina om samfunnssikkerhet og tilgjengelighet. Klepp har ikke tenkt på å bruke dette samarbeidet til rekruttering fra Bosnia. Kommunen begrunner dette med flere forhold. For det første at behovet for språkkunnskaper i helse- og omsorgssektoren er såpass viktig at de ikke ønsker å rekruttere utenfor Skandinavia. For det andre mener informanter i kommunen at det vil være vanskelig å få arbeidstillatelse for personer fra Bosnia. Videre er de skeptiske til om det vil være riktig å tappe lokalsamfunnet i Bosnia for kompetent arbeidskraft.

Selv om samarbeidet ikke inngår i en strategi kan det tenkes at kommunene har fått kontakt med potensielle kandidater i det landet de samarbeider med. I spørreundersøkelsen fikk respondentene derfor spørsmål om samarbeidet har ført til kontakt og bekjentskap som har ført til at noen fra samarbeidslandet har flyttet til kommunen. Tre respondenter svarer "ja" til dette, mens sju svarer "nei" og de resterende sju svarer "vet ikke" eller har unnlatt å svare. De to fylkeskommunene svarer "nei" til dette.

På spørsmål om det internasjonale samarbeidet har bidratt til ny kompetanse i kommunen er det fire av 17 som svarer at prosjektet har bidratt til ny kompetanse i kommunen, mens to svarer at det har bidratt til at de har beholdt kompetanse. Som kommentar til at det har bidratt til høy kompetanse sies det blant annet at de som er kommet er flinke og har høy kompetanse.

De tre respondentene som svarte at samarbeidet har resultert i at noen har flyttet til kommunen fikk spørsmål om de som har kommet har blitt ansatt i kommunesektoren eller bidratt til næringsutvikling. På spørsmålet om noen har blitt ansatt i kommunesektoren er det én som svarer ja. Alle respondentene svarer "nei" på spørsmålet om samarbeidet har bidratt til næringsutvikling.

Respondentene kunne utdype svarene sine i et kommentarfelt. Noen skriver at samarbeidet ikke har startet opp ennå, mens en respondent svarer at det hadde vært mer nyttig å lære av andre kommuner lokalt.

Samarbeidet er for lite konkret. Vi mangler gode historier på "beste praksis" lokalt. Det hjelper ikke dra på studietur til utlandet hvis de gode eksemplene på rekruttering finnes i nabokommunene.

Vårt inntrykk er at noen av respondentene på strategisk nivå har begrenset kjennskap til hvorvidt samarbeidet har ført til at det har kommet tilflyttere til

kommunen. Erfaringene fra intervjuene tyder på at de som er involvert i samarbeidet har bedre oversikt over om det har kommet noen til kommunen og hvor de har fått jobb. Gjennom intervjuene fant vi at kommunene Vefsn, Hattfjelldal og Hemnes har rekruttert serbiske innvandrere som følge av samarbeidet. Disse kommunene har dessuten utviklet et bedre samarbeid seg imellom som følge av det internasjonale samarbeidet.

Erfaringer fra samarbeid med serbiske kommuner

Vefsn, Hattfjelldal og Hemnes har samarbeidet om å gjennomføre tre prosjekter i samarbeidskommuner i Serbia. De tre prosjektene har hatt som mål å etablere ungdomsråd, kulturskole og frivillighetssentraler i tre kommuner i Serbia. Både Hemnes og Vefsn har lang erfaring med internasjonalt samarbeid; kommunene har hatt vennskapskommuner i Serbia i 20-30 år. Bakgrunnen for at det ble etablert vennskapskommuner var at begge kommunene hadde fangeleirer for jugoslaver under andre verdenskrig. Hattfjelldal har hatt serbisk vennskapskommune siden midten av 2000-tallet.

Alle de tre kommunene Hattfjelldal, Hemnes og Vefsn har rekruttert serbiske innvandrere til kommunen som følge av det internasjonale samarbeidet. De som har kommet til Norge har blitt kjent med de tre norske kommunene gjennom samarbeidet. I den serbiske samarbeidskommunen til Vefsn er det bygget et vennskapshus for nordmenn og serbere som blant annet rommer et museum og frivillighetssentral. Informantene forteller at befolkningen i de tre serbiske kommunene kjenner til det internasjonale samarbeidet med norske kommuner og mange henvender seg til medarbeidere på prosjektet i Serbia eller Norge for å høre om mulighetene for jobb. De fleste av disse har lært seg norsk i Serbia og orienterer seg på NAVs hjemmesider for å finne ledige stillinger. Dersom kommunen ikke har aktuelle stillinger hender det at de tipser om andre kommuner og stiller som referanse hvis andre kommuner har spørsmål om søkerne og kommune-til-kommune-samarbeidet.

Hemnes har rekruttert et relativt stort antall sykepleiere som har fått godkjenning som helsefagarbeidere. Disse har fått ansettelse på sykehjemmene i kommunen. Flere av de serbiske helsefagarbeiderne har tatt med seg familien sin og andre bekjente som har fått jobb i næringslivet i kommunen. I Vefsn har tilflyttere fra Serbia blitt ansatt ved sykehjem, i kulturskolen og i det lokale næringslivet i kommunen. I kommunesektoren i Hattfjelldal har det blitt ansatt noen fra Serbia i kulturskolen og ved sykehjem.

Informantene i kommunene er svært fornøyd med arbeidskraften de har rekruttert fra Serbia.

Samarbeidet har vært svært nyttig – vi bruker kontaktnettet i Serbia for å rekruttere nødvendig arbeidskraft. Når vi rekrutterer på denne måten kommer de til en kommune de kjenner til fra før. Tror dette gjør integrering lettere og at det gir større stabilitet.

Å ha en koloni av innvandrere med samme landbakgrunn anses som positivt. Blant annet blir det lettere å tilby morsmålundervisning til barna og bli kjent med den serbiske kulturen. De erfarer at integreringen går lettere fordi de serbiske arbeidsinnvandrerne kjenner Norge, og mange har en språkkunnskap før de

kommer. Det er likevel behov for et bedre opplæringstilbud i norsk for de som er her.

Utfordringer

En utfordring i rekrutteringsprosessen har vært det norske byråkratiet når det kommer til å søke arbeids- og oppholdstillatelse, og å få godkjent sykepleieutdanning fra Serbia i Norge.

Vi har nok helsefagarbeidere nå. Vi har større behov for sykepleiere, enn helsefagarbeidere, men løypa til å få godkjenning som sykepleier er for trang og for lang. Det er trist at sykepleiere, gjerne spesialsykepleiere - med mange års erfaring, blir stoppet på siste etappen frem mot en norsk autorisasjon.

Arbeidsinnvandrere fra Serbia defineres som arbeidsinnvandrere fra tredjeland ettersom Serbia ikke er med i EØS. For å få arbeidstillatelse er vedkommende avhengig av å ha faglært kompetanse som er relevant for den jobben vedkommende skal gjøre. Vedkommende må ha et konkret tilbud om arbeid og stillingen må vanligvis være på heltid. Det er også krav til lønns- og arbeidsvilkår. For stillinger som krever godkjenning eller autorisasjon må helsepersonell legge ved autorisasjon eller godkjenning fra Statens autorisasjonskontor for helsepersonell (SAK).

Nordlandskommunene som har ansatt serbere har forholdt seg til dette regelverket, og garantert arbeidsinnvandrerne minst 80 prosent stilling som de erfarer har vært kravet. De opplever imidlertid at det har budt på stor grad av tålmodighet å forholde seg til det statlige byråkratiet, enten det dreier seg om UDI eller SAK.

Det statlige byråkratiet er nærmest ugjennomtrengelig. Det er lite fleksibilitet og lang saksbehandlingstid.

Blir de?

Blant de serbiske tilflytterne har få eller ingen flyttet tilbake til Serbia. De få som har flyttet har ønsket å bo i mer sentrale kommuner. Informantene tror at det at de fleste tilflytterne fra Serbia har blitt værende skyldes at de kjenner til kommunen fra før, gjennom samarbeidet om konkrete prosjekter og de historiske båndene til vennskapskommunene. Det nevnes at lokalbefolkningen og tilflytterne føler at de har noe til felles som gjør det lettere å komme i kontakt med hverandre. Dette, kombinert med gode norskkunnskaper og høy arbeidsledighet i Serbia, gjør at tilflytterne etablerer seg i Norge.

I tillegg til rekruttering av arbeidskraft fra Serbia, har prosjektet også hatt andre positive ringvirkninger. Det internasjonale samarbeidet har ført til bedre og mer omfattende samarbeid mellom de tre kommunene Hemnes, Hattfjelldal og Vefsn, mellom kommunene på Helgelandskysten og mellom de tre vennskapskommunene i Serbia.

Betydningen av internasjonalt samarbeid for rekruttering

Vi finner altså at internasjonalt kommune-til-kommune-samarbeid kan ha positive effekter på rekruttering av arbeidsinnvandrere i noen kommuner. Det er imidlertid ofte liten bevissthet rundt dette sentralt i kommunen og det ser i liten grad ut til å være løftet inn i en strategisk sammenheng. Det er få kommuner som kobler strategier for rekruttering med strategier for internasjonalt samarbeid. I enkelte kommuner har det internasjonale samarbeidet likevel hatt betydning for rekrutteringen. Men svarene i spørreundersøkelsen tyder på at for flertallet av kommunene har det ikke hatt noen slik betydning.

I de kommunene som har brukt det internasjonale samarbeidet til rekruttering finner vi at de opplever at det har bidratt til økt bosetning og økt kompetanse i kommunen. Enkelte kommuner har fått nødvendig arbeidskraft til kommunal sektor. Vi finner at samarbeidet har gjort det enklere for migrantene å flytte til Norge. Vårt materiale gir oss ikke grunnlag for å vurdere om kommunene bruker det internasjonale kommune-til-kommune-samarbeidet for å gjøre kommunen til en attraktiv arbeidsplass, og hvilke resultater dette eventuelt får.

4 Samarbeid om rekrutteringstiltak

For kommuner og det private næringsliv i kommunene kan det være utfordrende å finne kandidater med riktig kompetanse. Mange kommuner samarbeider derfor med andre aktører for å rekruttere kvalifisert arbeidskraft fra utlandet. Svært mange kommuner samarbeider med bemanningsbedrifter, og noen kommuner samarbeider med NAV EURES. Kommuner kan også gå sammen om å rekruttere arbeidsinnvandrere, eller samarbeide med lokalt næringsliv. Fylkeskommunen kan koordinere innsatsen på tvers av kommunegrensene og eventuelt bidra med finansiering.

I dette kapitlet beskriver vi nærmere hvilket samarbeid kommunene har med andre aktører for rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, og hvilke erfaringer de har med dette. Vi redegjør også for erfaringer hos samarbeidspartnere, basert på svar både fra spørreundersøkelsene og informasjon fra casestudien. Vi skiller mellom rekrutteringstiltak til vikariater og faste stillinger.

4.1 Bruk av bemanningsbyråer

Mange kommuner dekker behovet for (midlertidig) arbeidskraft gjennom å leie inn vikarer fra bemanningsbyråene. Flere av foretakene i bemanningsbransjen har spesialisert seg på å hente kvalifisert arbeidskraft fra utlandet. Vikarene blir ansatt i bemanningsforetaket og leies ut som vikarer til privat, statlig eller kommunal sektor. Mange arbeidsinnvandrere som leies ut er i Norge på korttidsoppdrag. En liten andel av bemanningsbedriftenes virksomhet består i å rekruttere arbeidere til faste stillinger i det private og offentlige næringsliv ("headhunting").

Adgangen til kjøp av vikartjenester er begrenset, og regulert i arbeidsmiljøloven. Innleie av arbeidskraft er lov i de samme tilfellene som det er tillatt med *midlertidige* ansettelser. Det vil blant annet si når arbeidets karakter tilsier det, og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten eller for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat). I virksomheter som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver sammen med tillitsvalgte gjøre skriftlig avtale om tidsbegrenset innleie - selv om vilkårene for midlertidig tilsetning ikke er oppfylt. Arbeidsgivere i kommuner har dermed mulighet til å leie inn arbeidskraft i en tidsbegrenset periode.

1. januar 2013 ble vikarbyrådirektivet implementert i Norge. Direktivet slår fast de ansattes rett til likebehandling innenfor "de vesentlige arbeids- og ansettelsesvilkår". Prinsippet tilsier at innleide arbeidstakere som en hovedregel minst skal ha like gode vilkår som de ansatte i innleievirksomhetene.

Kjøp av vikartjenester

Kommunesektoren er en stor innkjøper av tjenester fra bemanningsbransjen. Kommunene benytter seg hovedsakelig av vikartjenestene, og i liten grad av rekrutteringstjenester til faste stillinger. 37 prosent av kommunene i KS'

arbeidsgivermonitor 2012 svarer at de har brukt bemanningselskaper for å rekruttere arbeidsinnvandrere. I vår undersøkelse til rådmennene svarer 27 prosent (46 av 167 kommuner) at de på undersøkelsestidspunktet hadde arbeidsinnvandrere som var leid inn gjennom et bemanningsbyrå. I undersøkelsen til enhetslederne var det 27 prosent som svarte at de hadde hatt arbeidsinnvandrere som innleide vikarer de siste to år. Det var en overvekt av enhetsledere i helse, pleie- og omsorgssektoren som hadde hatt innleide vikarer. Tre av fylkeskommunene svarte at de hadde arbeidsinnvandrere som var leid inn gjennom et bemanningsbyrå.

Gjennom casestudien og intervjuer med vikarbyråer fikk vi bekreftet at kommunene særlig har behov for å leie inn sykepleiere som vikarer. Enkelte steder leies det også inn annet helsepersonell som leger og hjelpepleiere. I tillegg har noen kommuner leiet inn førskolelærere. Når kommunene bruker utenlandske vikarer fra bemanningsbyråene er det som regel ikke ut fra et ønske om at de vil ha utenlandsk arbeidskraft, men fordi det er det bemanningsbyråene tilbyr.

En del kommuner har formalisert samarbeid med vikarbyråer gjennom rammeavtaler. Dersom kommunen har en rammeavtale så ligger denne til grunn når den enkelte kommunale virksomhet leier inn. Rammeavtalen innebærer ofte at kommunen har rangert tre leverandører. Enhetslederne må først kontakte det vikarbyrået som er rangert øverst. Noen kommuner samarbeider med andre kommuner i rammeavtalen de har med bemanningsbyrået. I noen fylker gjelder avtalen for hele fylket.² En fordel med samarbeid mellom kommuner er at den minst attraktive kommunen å være vikar i, også får vikarer, ettersom vikarbyråene forplikter seg til å skaffe disse vikarer. De kan eventuelt gi vikarene lønnskompensasjon for å ta vikariater i for eksempel avsidesliggende kommuner.

Synspunkter på samarbeid med vikarbyråer

I spørreundersøkelsen spurte vi henholdsvis rådmennene og enhetslederne om de var fornøyd med samarbeidet med bemanningsbyråer. Blant rådmennene i kommunene som brukte et bemanningsbyrå i dag, svarte 60 prosent at de var fornøyd med byråene, mens 20 prosent svarte at de var misfornøyd. De øvrige svarte at de ikke visste. De rådmennene som ikke var fornøyd kommenterer blant annet at bemanningsbyråene ikke dekker behovet til kommunen, at det på enkelte områder er vanskelig å bruke vikarbyråene og at kvaliteten på vikarene varierer.

Blant enhetslederne som hadde hatt innleide vikarer en eller flere ganger de siste to årene, var det 80 prosent som svarte at de var fornøyd med samarbeidet med vikarbyråene. Også blant enhetslederne var det 20 prosent som svarte at de var misfornøyd med samarbeidet.

Informantene i casene var stort sett godt fornøyd med samarbeidet med

² For eksempel Buskerud, Telemark og Vestfold.

bemanningsbyråene. Informantene trakk fram oppfølging og tilgjengelighet som en viktig forutsetning for et godt samarbeid. En leder ved et sykehjem som har hatt innleide sykepleiere fra et baltisk land forteller:

Vi har tett kontakt og vi er fornøyd med vikarbyrået, det er lett å si fra. De kommer innom av og til. Har en kontaktperson. De har grei oppfølging. De damene som er vikarer har en egen kontakt i Baltikum. Noen har vært her i to år, vi liker å ha de samme personene hvis vi er fornøyd. De har gått norskkurs før de kom til Norge.

Vikarbyråene har krav til norskopplæring, så alle kan allerede noe norsk når de kommer.

Fra innleie til ansettelse

Det kan være et samspill mellom kommunenes rekruttering til faste stillinger og innleie av arbeidskraft. Tidligere undersøkelser viser at utleide vikarer ofte går over i faste stillinger i innleiebedriften etter leieperioden, som regel mot en viss kompensasjon til bemanningsbedriften (Proba-rapport 2010-06).

I spørreundersøkelsen til rådmenn ble alle (de 167) som hadde arbeidsinnvandrere i kommunesektoren, spurt om kommunen noen gang har hatt innleide vikarer som har gått over til å bli fast ansatte. 60 prosent (101) svarer "ja" på dette. 6 av 16 fylkeskommuner svarer det samme.

De enhetslederne som har hatt innleid arbeidskraft i løpet av de to siste år fikk også spørsmål om de har hatt innleide vikarer som har blitt fast ansatte. Det er bare en tredjedel som svarer "ja" til dette. I casekommunene var også erfaringen at det var sjelden vikarer gikk over å bli fast ansatte.

Ansettelse i bemanningsbransjen *kan* altså være et springbrett til fast ansettelse i kommunen, men ser i praksis ut til å være relativt lite brukt. Enhetslederne som ikke hadde hatt vikarer som senere var blitt fast ansatt, fikk spørsmål om de hadde *ønsket* å ansette en vikar. Rundt halvparten svarer ja til dette. Halvparten av disse igjen skriver at ansettelsen ikke ble noe av fordi vikarene hadde karantenetid som gjorde at de ikke kunne ansettes av kommunen. Andre grunner er vikarens familiesituasjon og at de ikke kan tilby samme turnus som bemanningsbyråene med mer intensivt arbeid i en periode og deretter avspasering. Enkelte svarer at ansettelsen ikke ble noe av fordi de ikke hadde store nok stillinger å tilby.

Enhetslederne som hadde ansatt en tidligere vikar ble spurt om det å ansette en vikar innebar at de måtte få tillatelse fra bemanningsbedriften, betale en kompensasjon, karantenetid eller annet – i så fall hva. Enkelte hadde betalt en kompensasjon til bemanningsbedriften. Noen svarer at det var en karantenetid for den ansatte, og noen svarer at de måtte få tillatelse fra bemanningsbedriften før de kunne ansette. Det ble også nevnt at bemanningsbyråene har en "urimelig" lang karantenetid på vikarene, slik at kommunene ikke kan ansette dem. Noen respondenter svarer at vikaren ikke hadde noen form for karantenetid. I casestudien ble det imidlertid påpekt at kompensasjonen til bemanningsbedriftene ikke er urimelig:

Noen startet i byrået og fikk fast stilling hos oss. Da måtte vi betale rekrutteringsavgift. Det kostet 25 000. Det er regulert i avtalen. Da har vi først hatt de, så de er verdt prisen. Det skal dekke opplæringen de har fått. Man skal ikke annonsere mye før det koster det samme.

Funnene over tyder på at innleie kan være en rekrutteringskanal for kommunen, men dette forutsetter at kommunen er villig til å ta kostnaden dette innebærer, og at de finner vikarer som er interesserte.

Opplever kommunene at det er hensiktsmessig å benytte seg av vikarbyråer?

Om kommunene anser det som lønnsomt/hensiktsmessig å kjøpe vikartjenester fra bemanningsselskaper avhenger av en rekke forhold; blant annet *regelverk, kostnader, vikarenes kompetanse og organisatoriske konsekvenser for kommunen.*

Kostnader knyttet til både rekruttering og opplæring vil ha betydning for om kommunene anser det som lønnsomt å benytte seg av bemanningsselskaper. Når valget står mellom om å leie inn vikarer fra bemanningsbedrifter og selv å ansette tidsbegrenset, er det først og fremst rekrutteringskostnadene som har betydning. I mange kommuner opplever enhetsledere at de ikke har noe annet valg, fordi det ikke finnes aktuelle vikarer i kommunen. Å rekruttere korttidsvikarer som ikke er bosatt i kommunen vil være svært krevende (kostbart) for arbeidsgivere.

I den grad kommunene kan velge mellom faste og midlertidige ansettelse vil også opplæringskostnader være av betydning. Opplæringskostnadene vil typisk variere mellom enheter og tjenesteområder. For stillinger som krever mye spesifikk kompetanse vil det kreves mer opplæring enn i andre typer stillinger. Dersom kommunen investerer mye tid og penger i spesifikk kompetanse vil det bli dyrere å erstatte arbeidstakeren, og dermed er det mer sannsynlig at de vil ønske å tilby arbeidstakeren en fast stilling versus en tidsbegrenset stilling. Stillingsvernet i kommunene er også ofte sterkere enn i privat sektor, blant annet fordi kommunene kan ha et regelverk for overtallige som en del av tariffavtalen. Et sterkt stillingsvern øker rekrutteringskostnadene fordi det blir viktigere for en arbeidsgiver å finne en god "match" når de skal ansette. Dette taler til fordel for bruk av vikartjenester i den grad det er mulig innenfor lovverket.

I spørreundersøkelsen spurte vi rådmenn og enhetsledere om de vurderer at kostnadene for innleie av vikarer er akseptable eller urimelig høye. Halvparten av rådmennene mente prisnivået var akseptabelt, mens den andre halvparten svarte at kostnadene var urimelig høye. Blant enhetslederne var det rundt 40 prosent som svarte at kostnadene var akseptable, mens 60 prosent mente de var urimelig høye.

Ulik vurdering av kostnadene har sannsynligvis sammenheng med hvordan respondentene vurderer de sosiale kostnadene som bemanningsbyråene dekker når vikarene er ansatt der, sammenlignet med hva disse kostnadene ville vært dersom vikarene hadde vært ansatt i kommunen.

Opplever at bruk av bemanningsbyråer koster litt mer, men ikke så mye hvis man inkluderer alle typer kostnader.

Bemanningsbyråene følger opp vikarene, og de sørger for bolig. Dette er innbakt i prisen. Flere kommuner mener at det de betaler for bolig til byrået er ganske rimelig:

Vilkårene har vært konkurransedyktige, særlig fordi det bemanningsbyråene krever i kompensasjon for å holde bolig er moderat sammenlignet med leieprisene i området.

Innføringen av vikarbyrådirektivet kan ha hatt betydning for kommunenes avveining mellom å leie vikarer og ansette midlertidig/tidsbegrenset, ettersom likebehandlingsprinsippet har gjort det dyrere å leie inn arbeidskraft³. Erfaringene fra casestudien er imidlertid at kommunene har fortsatt med å leie inn vikarer som tidligere, til tross for at kostnadene har økt.

Vurderingen av om det er lønnsomt å kjøpe tjenester fra bemanningsselskap avhenger også av om det er forskjeller i *kompetanse* mellom de som blir innleid gjennom bemanningsbyråer og personell kommunen kan få tak i selv. En del respondenter har i spørreundersøkelsen kommenterte denne avveiningen. Det er en generell oppfatning om at *fast ansatte* er bedre og har høyere kompetanse enn innleide vikarer. Noen enhetsledere rapporterer at opplæringen tar for mye tid til at det er lønnsomt med innleid arbeidskraft. Samtidig opplever mange enhetsledere at vikarbyråene kan levere personell med bedre kompetanse enn det de kan få om de skal rekruttere selv til *midlertidige stillinger*, og at personene fra vikarbyråene er mer vant til å være fleksible.

Erfaringene fra casestudien er likevel at enhetsledere ofte skulle ønske at de hadde noen flere faste vikarer som de kunne kontakte ved behov. Det ville gi vikarene en annen tilknytning til arbeidsplassen, og arbeidsgiver vil kunne tilby utviklingsmuligheter for eksempel i form av videreutdanning.

Organisatoriske konsekvenser av å bruke vikarer

Respondentene i spørreundersøkelsen fikk et åpent spørsmål om hvordan de vurderer de organisatoriske virkningene ved innleie av vikarer fra bemanningsbyrå. Både en del av rådmennene og enhetslederne trekker fram organisatoriske konsekvenser som et problem ved å kjøpe vikartjenester. Det nevnes at sykepleiere som er leid inn gjennom vikarbyrå ofte får andre vilkår, og man er til tider avhengig av at disse jobber 100 prosent. Dermed blir det konflikt når de andre ansatte opplever at vikarene får forrang på overtid eller må sikres vakter for å fylle en stillingsbrøk. Det er også en utfordring knyttet til manglende stabilitet ved avdelinger når en bruker vikarbyråer mye. Samtidig er dette en

³ Direktivet åpner for å gjøre unntak fra prinsippet om likebehandling i tilfeller der arbeidstaker har garantilønn mellom oppdrag og hvis det inngås tariffavtaler om andre bestemmelser. Slik forskrift er ikke vedtatt. Innføringen av slik forskrift kan endre kommunenes avveining mellom å leie og ansette.

problemstilling som vil gjelde vikarer uavhengig av om de er rekruttert fra et byrå eller ikke.

Vikarbyråenes erfaringer med utleie til kommunesektoren

Vikarbyråene forteller at vikaroppdragene fra kommunene er mangeartede, det kan være alt fra enkeltvakter til vikarer ved lengre permisjoner. Svært mange kommuner har behov for vikarer i forbindelse med ferieavvikling. Inntrykket er at det først og fremst er helse-, pleie- og omsorgssektoren som leier inn vikarer, og i noen grad barnehager. I øvrige sektorer er det svært lite bruk av vikarer.

Vikarbyråene bruker først og fremst skandinaviske vikarer, noe som har sammenheng med kommunenes krav til språkkunnskaper. Mange kommuner setter krav om at vikarene skal være fra Skandinavia eller ha bestått bestemte tester. Dersom vikarbyråene bruker vikarer fra andre land har de vært gjennom intensive språkkurs.

Når vikarbyråene rekrutterer vikarer skjer rekrutteringen gjennom annonsering og messer, og gjennom samarbeid med bemanningsbyråer i landet de rekrutterer fra. De samarbeider også med NAV EURES, spesielt ved rekruttering av vikarer utenfor Skandinavia.

Det er attraktivt for danske og svenske sykepleiere å være vikar en periode i Norge: Lønnsnivået er betraktelig høyere, og i Danmark har det dessuten i en periode vært vanskelig for nyutdannede sykepleiere å få fast jobb. Vikarbyråene tror imidlertid at det vil bli vanskeligere for kommunene å få vikarer som oppfyller kommunenes forventninger til språkkunnskaper i fremtiden. Byråene ser for seg løsninger som i større grad innebærer at vikarer fra andre europeiske land går på språkkurs før de kommer til Norge. Det vil være de kommunene som sier seg villig til å dekke utgifter til språkopplæring som vil få tilgang til disse vikarene. Det antas at vikarene vil trenge ett til to år med språkopplæring. Vikarbyråene mener at kommunene må ta en større del av kostnadene i fremtiden.

Byråene erfarer at en del vikarer har fått tilbud om fast stilling i kommunene, men at mange heller ønsket å være vikar, de har større muligheter for å få de arbeidstidene de ønsker som vikar og de ønsker ikke å flytte til Norge permanent. Dette gjelder særlig for vikarer fra skandinaviske land.

Generelt opplever vikarbyråene at mange kommuner har lite kunnskap om regelverket, og ikke alltid skjønner at arbeidsmiljøloven gjelder og at vikarene har krav på de samme vilkårene som andre. Byråene ønsker seg derfor en tettere oppfølging fra HR-avdelingene og fagforeningene.

Kan lite om regler. Noen kommuner har tatt inn thailandske hjelpepleiere uten å vite at de måtte ha arbeids- og oppholdstillatelse. De kjenner ikke regelverket når det gjelder tjenesteregulering, om det er tjenesteleveranse eller direkte leveranse.

Vikarbyråene erfarer at private virksomheter i mye større grad enn kommunene er interessert i å betale for kursing og opplæring. Byråene opplever at kommunene (i motsetning til privat sektor) i for stor grad er opptatt av pris og at dette går utover kvaliteten på det byråene klarer å levere. De mener også at de

hadde kunnet levere et bedre produkt om de i større grad kunne forhandlet med kommunen i anbudsprosessen slik at tjenestene i større grad kunne tilpasses den enkelte kommune.

4.2 Bruk av NAV EURES

NAV EURES arbeider hovedsakelig med rekruttering av arbeidskraft fra utlandet på oppdrag for norske arbeidsgivere og med bistand til utenlandske arbeidssøkere som vil til Norge. NAV EURES formidler praktisk informasjon og informasjon om regelverk til bransjeforeninger, organisasjoner, kommuner etc. Bemanningsselskaper som henter arbeidskraft fra utlandet benytter seg også i stor grad av NAV EURES, for eksempel ved utlysning av stillinger og deltakelse på jobbmesser i regi av NAV EURES.

NAV EURES har de senere årene hatt ulike prosjekter knyttet til rekruttering av utenlandsk arbeidskraft, blant annet et prosjekt om rekruttering av helsepersonell og ingeniører fra utlandet. Proba fant i sin evaluering fra 2010 at NAV EURES hadde kontakt med over 50 000 arbeidssøkere og nesten 28 000 arbeidsgivere i 2008. 2 000 arbeidsinnvandrere ble rekruttert per år (Probarapport 2010-04). Ifølge EURES årsrapport 2011/2012 var det størst etterspørsel etter bistand fra arbeidsgivere for ingeniører, servicenæringen, helse- og omsorgssektoren og tekniske yrker.

For kommunene kan NAV EURES bistå i ansettelsesprosessen av personer fra andre land. EURES kan (bistå med å) rykke inn stillingsannonser, arrangere messer og gi informasjon om regelverket. I tillegg gir de informasjon om hvordan kommunene kan tilrettelegge for arbeidsinnvandring. Når først ansettelsen er gjennomført er det kommunen som følger opp videre alene.

Ifølge KS' arbeidsgivermonitor for 2012 hadde én av tre kommuner samarbeid med EURES, mens én av fire spurte fylkeskommuner svarte det samme. I vår undersøkelse er det langt færre som svarer at de har samarbeidet med NAV EURES. Av de som har en strategi eller har iverksatte tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere, er det om lag 24 prosent (15 av de 64 kommunene som har iverksatt tiltak eller har strategier for rekruttering) som har samarbeidet med NAV EURES. Respondentene oppgir at samarbeidet innebar deltakelse på messer i regi av NAV EURES, og hjelp til rekruttering av enkeltpersoner fra utlandet. Blant alle som har deltatt på rekrutteringsmesser i utlandet har én tredjedel samarbeidet med NAV EURES, mens 40 prosent av de som har lyst ut stillinger i utlandet har samarbeidet med NAV EURES.

Flere av kommunene vi besøkte i casestudien hadde benyttet seg av NAV EURES i forbindelse med stillingsutlysninger i utlandet. En av kommunene hadde deltatt på rekrutteringsmesser i utlandet, mens flere andre hadde hatt en dialog med NAV EURES om mulighetene for å delta på slike rekrutteringsmesser. I casestudien ble nytten av å bruke NAV EURES for å få informasjon om regelverk og muligheter særlig fremhevet.

På spørsmål om kontakten med NAV EURES har vært nyttig, svarer tre

fjerdedeler av de som har brukt dem at kontakten har vært nyttig, mens en fjerdedel ikke syntes kontakten var særlig nyttig. Det er én fylkeskommune, Nordland, som oppgir at de har hatt kontakt med NAV EURES. Nordland har satt i gang et samarbeid med NAV EURES om blant annet språkopplæring i forbindelse med et tilflyttingsprosjekt, se nærmere omtale i avsnitt 4.3.

Informantene fra NAV EURES oppfatter selv at kommunene primært bruker dem for å få informasjon om regelverk som gjelder ansettelser av arbeidstakere fra utlandet. Mange kommuner har fått tilbud om å delta på messer, men dette er relativt kostbart og derfor utenfor rekkevidde for mange.

NAV EURES bistår oftest med å rekruttere arbeidstakere innenfor helse-, pleie- og omsorgssektoren og teknisk sektor. På grunn av krav til språket er det mest vanlig å søke etter utenlandsk arbeidskraft i Sverige og Danmark. NAV EURES opplever at det er en høyere terskel for kommunene å ansette arbeidstakere fra andre land, enn det er for private bedrifter. Kommunene begrunner dette med behovet for å kunne norsk. De fleste private bedrifter ønsker imidlertid også skandinaver, men det er lettere å finne andre løsninger.

Hvis kommunene rekrutterer arbeidstakere som ønsker å ta med familien sin, orienterer NAV EURES kommunen om behov for informasjon og tilrettelegging. Det handler blant annet om bolig, skole, barnehage og offentlige kontorer. Informantene fra NAV EURES mener en viktig utfordring for kommunene er at de mangler systemer for å hjelpe arbeidsinnvandrere til å finne seg til rette. Kommunene har ofte ikke tenkt på at de bør hjelpe til med bolig og legge til rette for bistand på flere områder:

Kommunene har ikke et opplegg for å lose folk inn over lengre tid. De møter litt veggen fordi de ikke har lagt til rette. Bolig – de må være behjelpelige med å skaffe bosted fordi det er umulig for en person som kommer utenfra å finne bolig. Vi spør alltid om de har tenkt gjennom det med bolig. Noen har ikke tenkt på det. Noen sier de skal ordne. De bør også tenke gjennom hvilket behov de som kommer har for hjelp og støtte på fritiden. Da øker sannsynligheten for at de blir. Så lenge det ikke koster noe er kommunene positive. De har ikke tenkt tanken, men de avslår det ikke.

Både bemanningsbyråene og NAV EURES mener at det å skaffe bolig er en viktig del av rekrutteringsprosessen, og at her har mange kommuner en lang vei å gå. Bevisstheten om behovet for boliger varierer mye fra kommune til kommune. NAV EURES har sett at noen kommuner har lyktes bra med å tiltrekke seg utlendinger de siste fem-seks årene. Dette er kommuner som har satset på boliger, og jobbet med dette i samarbeid med private aktører.

Informantene fra NAV EURES påpeker også at manglende norskopplæring er en barriere for vellykket rekruttering i dag, ettersom det ikke er noe godt system for språkopplæring for arbeidsinnvandrere.

4.3 Samarbeid med lokalt næringsliv

For små kommuner kan det være hensiktsmessig å samarbeide med nabokommuner om rekruttering av innvandrere. Dette kan gjøre det lettere å finne arbeid og bolig på tvers av kommunegrensene. De kan også ha felles utlysning av ledige stillinger. Samarbeid vil også gi kommunene større mulighet for å tilrettelegge, for eksempel ved å tilby norsk kurs, slik at arbeidsinnvandrere som kommer til en region vil trives bedre. Det kan også være nyttig å samarbeide med lokalt næringsliv i rekrutteringsprosessen. Et slikt samarbeid kan for eksempel gjøre det enklere for arbeidsinnvandreres ektefelle/samboer å finne jobb i Norge.

Blant de (64) kommunene som svarte at de har strategier/tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere, svarer 33 prosent (21 respondenter) at de har samarbeidet med andre kommuner om rekruttering. 23 prosent (15) svarer at de har samarbeidet med fylkeskommunen.

33 prosent (21 av de 64 kommunene som ble spurt) svarer at de har samarbeidet med lokalt næringsliv. Ingen av fylkeskommunene som besvarte spørreundersøkelsen oppgir å ha samarbeidet med lokalt næringsliv om rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Flere av casekommunene vi besøkte var en del av (både formelle og uformelle) nettverk av kommuner som samarbeider om rekruttering av arbeidsinnvandrere. Disse nettverkene kan både være på operativt og strategisk nivå i kommunen. Som tidligere beskrevet har Bremanger, Tolga og Hamarøy vært med i regionale nettverk. Fylkeskommunen har bidratt med finansiering av de nå avsluttede tilflyttingsprosjektene i både Nordfjord- og Fjellregionen.

I flere av casekommunene var det ulike former for samarbeid med lokalt næringsliv, for eksempel ved at ansatte i kommunen hadde kontakt med lokale bedrifter om mulighet for ansettelser av potensielle tilflyttere; de oversendte relevante CV-er og dro rundt i bedriftene for å få informasjon om rekrutteringsbehov og gi informasjon om potensielle kandidater.

Det er imidlertid ikke alle kommuner som ønsker å ha et samarbeid med næringslivet om rekruttering. En av grunnene er at ønskene til lokalt næringsliv og kommunen kan komme i konflikt med hverandre. Kommuner ønsker ofte tilflyttere som vil bli boende og etablere seg i kommunen, mens bedriftene oftere ønsker billig arbeidskraft. I en av casekommunene var det for eksempel en klar oppfatning av at et formalisert samarbeid ikke er en hensiktsmessig måte å jobbe på:

Mange vil ha næringslivet inkludert. Men det vil ikke vi, det blir mer menneskehandel enn kvalitet. Bedrifter må ofte ha folk fort, betyr ikke noe hvor de kommer fra og om de har planer om å ha med familie. Jeg vil ikke jobbe kommersielt med dette her. Jeg vil ha god kvalitet. Vi vil

forberede innvandrerne så godt som mulig. Jeg vil ikke jobbe fort, uten tid til å følge opp folk.

Som nevnt koordinerer Nordland fylkeskommune et tilflyttingsprosjekt. Bodø kommune er en av kommunene som samarbeider tett med fylkeskommunen. Kommunen ønsker ikke tilflyttere i dag, men er interessert i å løse rekrutteringsutfordringer i et mer langsiktig perspektiv. Bodø representerer dessuten andre kommuner i dette prosjektet. Kommunen kan i fremtiden tenke seg å rekruttere helsepersonell fra Filippinene, og har blant annet deltatt på en tur til Filippinene i regi av fylkeskommunen. Filippinene oppfattes som et aktuelt land å rekruttere sykepleiere fra, særlig fordi utdanningen inneholder ganske mye av det samme som i Norge, og det skal ikke så mye til for at filippinsk sykepleierutdanning skal kunne godkjennes i Norge.

4.4 Samarbeid med fylkeskommunen

Nordland er den eneste fylkeskommunen som oppgir at det er et samarbeid med kommunene i fylket. Fylkeskommunen har etablert et prosjekt "tilflytting og rekruttering fra utlandet" som skal legge til rette tiltak og gi støtte til kommunenes rekrutteringsarbeid. Bakgrunnen for prosjektet er at folketallet i Nordland har vært nedadgående i flere tiår. Nordland fylke har større arbeidskraftbehov enn mange andre fylker på grunn av skjev alderssammensetning og stor fraflytting. Det er mange små kommuner i Nordland. I tilflytningsprosjektet har det derfor vært lagt vekt på skoleringsarbeid, bevisstgjøring og nettverksbygging. Fylkeskommunen skal i kraft av sin regionalpolitiske rolle bidra til å bygge opp kompetanse i kommunene gjennom å bidra med kunnskap, sørge for erfaringsspredning og bidra med økonomisk støtte.

Prosjektet har følgende mål:

- Økt tilflytting skal gi nødvendig tilgang på arbeidskraft i både privat og kommunal sektor.
- Økt tilflytting skal bidra til en mer balansert befolkningssammensetning når det gjelder alder, økt internasjonalisering og bidra til velfungerende lokalsamfunn.
- Det skal legges til rette for at tilflyttere til Nordland har med seg familie og at de blir boende lenger.
- Kapasitet og kompetanse hos innvandrere som allerede er bosatt i Norge skal utnyttes bedre.

Prosjektet har mange samarbeidspartnere, i tillegg til alle kommunene i Nordland og ulike avdelinger i fylkeskommunen er blant annet følgende aktører involvert: NAV, karrieresentrene, Innovasjon Norge, LO, NHO, KS, VOX, regionrådene i Nordland, Fylkesmannen, Husbanken, IMDi, Universitet og høyskoler, Regionale kompetansekontor, Distriktssentre og flere aktører innen Helse Nord.

For å få innvandrere til å etablere seg permanent i fylket er satsingen rettet mot både arbeidsinnvandrere og familien rundt. For å rekruttere arbeidsinnvandrere med familie er det nødvendig med bolig, barnehage, og mulighet for jobb til ektefelle. Det er likeledes behov for tilrettelagt norskopplæring, yrkesrettede kvalifiseringstiltak, informasjonstiltak og fritidstilbud. Ansvar for tiltak kan ligge hos ulike aktører som frivillige, kommunen, fylkeskommunen, NAV og ulike utdanningsaktører. Det er også aktuelt å bruke frivillige organisasjoner for eksempel når det gjelder fritidstilbud.

I prosjektet er man opptatt av at det er behov for mer systematisk rekruttering. Det vurderes å sette i gang rekrutteringsprosjekter rettet mot enkeltland der hele rekrutteringsprosessen, fra en person bestemmer seg for å søke jobb i Norge, til vedkommende er i gang med jobb og lokal tilpasning, er ivaretatt. Dette er inspirert av Canada som har bygget opp et system rundt rekruttering fra tre land: Filippinene, Kina, og India. I prosjektet er man opptatt av å inkludere en etisk dimensjon, det vil si ikke rekruttere fra land som trenger arbeidskraftressursene selv. Det vurderes også å etablere studentprogram med mål om at flere utenlandske studenter skal bosette seg i Norge når de er ferdig utdannet. Prosjektet er også opptatt av at innvandringspolitikken må tilpasses bedre til distriktene

Norskopplæring

Prosjektet har erfart at det er stort behov for norskopplæring som er tilpasset arbeidsinnvandreres behov. Det er viktig å ha norskopplæring som er lett tilgjengelig, fleksibel og mulig å kombinere med arbeid. Prosjektet er i ferd med å lage en oversikt over ulike modeller og opplæringsmetoder, herunder en oversikt over hva som finnes av opplæringstilbud på nett. Det arbeides også med å lage en oversikt over aktuelle opplæringsaktører og det vurderes å forsterke noen tilbud/opplæringsmiljøer som kan bli "regionansvarlige for norskopplæring".

Utdanning og kvalifisering

Det er behov for kvalifisering og veiledning av innvandrere som allerede bor i Norge slik at de kommer raskere i jobb og får tilbud om opplæring som er i samsvar med lokale behov for kompetanse. Det kan dreie seg om både grunnleggende opplæring og fagopplæring, samt kvalifiseringstiltak slik at tilflyttere i større grad kan bruke eventuell utdanning fra hjemlandet. Karrieresentre, NAV og ulike utdanningsaktører kan være aktuelle samarbeidspartnere.

Bolig

I mange nordlandskommuner er det vanskelig å finne boliger til arbeidsinnvandrere. Fylkeskommunen ønsker å bistå kommunene i å legge til rette for boliger og erfaringsspredning. Det er behov for planlegging, tilrettelegging av areal for bygging, utleieboliger og boligsamvirke.

Informasjon

Det er viktig å sørge for at både tilflyttere og arbeidsgivere får nødvendig og relevant informasjon. En mulighet er å etablere informasjonssentraler som skal bistå private og offentlige bedrifter og deres nyansatte fra utlandet. Ulike former for mentorordninger for innvandrere kan også benyttes.

5 Erfaringer med regelverk og prosedyrer for arbeidsinnvandrere

Arbeidsgivere, inkludert kommunen, kan ansette arbeidsinnvandrere fra både EØS-området og tredjeland. Regelverket er ulikt for de to gruppene arbeidsinnvandrere. I dette kapitlet gir vi en kort redegjørelse for regelverket, deretter beskriver vi kommunenes erfaringer med regelverk og prosedyrer.

5.1 Gjeldende regelverk

Arbeidsinnvandrere fra EØS-området

Statsborgere fra EU/EØS/EFTA land kan arbeide fritt i EØS-land. EØS-borgere må registrere seg hos politiet innen tre måneder etter ankomst for å få en oppholdstillatelse. De må også dokumentere at de har et oppholdsgrunnlag. Svært mange av de østeuropeiske innvandrerne kommer fra EØS-land, men dette gjelder for eksempel ikke innvandrere fra Serbia eller Bosnia slik vi beskrev i kapittel 4. Arbeidsinnvandring i Norden er ikke regulert.

For alle arbeidsinnvandrere gjelder at de må skaffe skattekort og D-nummer/fødselsnummer.

Arbeidsinnvandrere fra tredjeland

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS betegnes som tredjelandsborgere. De må søke om oppholdstillatelse⁴. Vedkommende må ha et konkret tilbud om arbeid og stillingen må vanligvis være på heltid. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland får som oftest oppholdstillatelse som faglærte. Det innebærer at vedkommende må ha faglært kompetanse som er relevant for den jobben vedkommende skal gjøre. Lønns- og arbeidsvilkårene kan ikke være dårligere enn gjeldende tariffavtale/regulativ for bransjen eller det som er normalt for bransjen. Arbeidsgiver kan søke UDI om oppholdstillatelse på vegne av arbeidstakeren. Arbeidstakeren kan ikke begynne å jobbe før han eller hun har fått innvilget oppholdstillatelse. For stillinger som krever godkjenning eller autorisasjon må søkere legge ved autorisasjon eller godkjenning fra Statens autorisasjonskontor (SAK) når de søker om oppholdstillatelse. Dersom arbeidstakere fra tredjeland er ansatt i et bemanningsbyrå og leies inn av virksomheter i Norge, må bemanningsbyrået dokumentere arbeidsavtale, kompetanse og lønnsvilkår.

Russiske statsborgere bosatt i Barentsregionen kan få arbeidstillatelse som grensependler eller ufaglært etter egne regler. Arbeidsstedet må være i Troms, Finnmark eller Nordland.

⁴ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Arbeid-og-opphold/Oppholdstillatelser-for-arbeid/Faglartspesialist/>

Godkjenning av utdanning

Alle arbeidstakere med utdanning fra utlandet som skal jobbe i yrker som krever godkjenning eller autorisasjon, må søke om å få utdanningen godkjent hos Statens autorisasjonskontor (SAK). I kommunal virksomhet gjelder dette for eksempel alle som skal jobbe som sykepleiere, leger eller helsefagarbeidere. Hovedkravet for utdanning innen EU/EØS er at man kvalifiserer til godkjenning i det landet man har utdanningen fra. Utdanning utenfor EU/EØS vil bli sammenlignet med og vurdert om den er jevngod med tilsvarende norsk utdanning. Når det gjelder helseutdanninger vurderes dette av Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Det vil variere mye hva som skal til av tilleggsutdanning for å få en utdanning som sykepleier fra en utdanningsinstitusjon i et land utenfor EØS godkjent i Norge. Det kan være krav til tilleggsfag eller kurs, og det kan også være krav om ekstra veiledet praksis ved norske sykehus. Alle sykepleiere som er utdannet i land utenfor EØS må ta et norsk kurs i nasjonale fag for å kunne få autorisasjon som sykepleiere i Norge (tre ukers varighet).

5.2 Kommunenes erfaringer med regelverket

Respondentene ble i spørreundersøkelsen spurt om det har vært spesielle utfordringer knyttet til regelverk. Som eksempler nevnte vi begrensninger i lovverket, mulighetene for godkjenning av utdanning og kompetanse fra utlandet, saksbehandlingstider i UDI, lang ventetid for å få personnummer/D-nummer og liknende.

27 prosent av respondentene i kommuneledelsen svarer at det har vært slike utfordringer. 41 prosent svarer at det ikke har vært slike utfordringer, mens de resterende 32 prosent svarer "vet ikke". Svarene til rådmennene stemmer godt overens med svarene til enhetslederne: 26 prosent av enhetslederne svarer at det har vært utfordringer knyttet til regelverk. Blant respondentene i fylkeskommunene svarer bare 2 av 16 fylkeskommuner at det har vært utfordringer knyttet til regelverk.

Godkjenning av utdanning

Det kan være en utfordring å få godkjenning av utdanning og kompetanse fra utlandet. For kommunene er det særlig godkjenning av utdanning som helsepersonell som er aktuelt. Mange med helse- og sosialfaglig utdanning fra land utenfor EØS får ikke denne godkjent i Norge, og noen må ta tilleggsutdanning i Norge før de kan få utdanningen godkjent. En del av de som har utdanning som sykepleier fra et land utenfor EØS får utdanningen godkjent som helsefagarbeider i Norge. Slik vi beskrev i kapittel 4 gjaldt dette for sykepleiere fra Serbia, og det gjelder blant annet ofte også for sykepleiere fra Filippinene. Arbeidsinnvandrere med utdanning fra et EØS-land vil ofte få utdanningen godkjent, men det kan ta lang tid.

Mange av respondentene i kommunene kommenterer at godkjenning av utdanning er en lang og vanskelig prosess. Flere kommenterer at reglene er for rigide, ventetiden for å få godkjenning for lang og at saksbehandlere i SAK er utilgjengelige. SAK regner selv *minimum* seks måneder for godkjenning av lege-

, sykepleie-, psykolog- og farmasøytutdanninger fra utenfor EU/EØS.⁵ For tannleger er det enda lengre ventetid, og leger må i tillegg få utdanningen autorisert av ECFMG på forhånd, noe som tar 4-6 måneder. For personer med utdanning fra EU/EØS er situasjonen litt bedre, men behandlingstiden er fortsatt på inntil 3-4 måneder. Når det gjelder sykepleiere fra skandinaviske land forstår vi at godkjenningen er en formalitet som tidligere kunne ta tid, men at dette per i dag går raskt.

For kommunene er det til tider vanskelig å forstå hvordan de ulike landenes utdanninger vurderes, og hvorfor noen får avslag mens andre får arbeidstillatelse. Flere av respondentene i spørreundersøkelsen har kommentert utfordringene:

UDI og Godkjenningkontoret for utdanning er institusjoner som er lite fleksible og imøtekommende. Høy terskel for å nå dem, komme i dialog. Saksbehandlerne er nærmest utilgjengelige.

Flere arbeidsinnvandrere har hatt gode utdanninger som ikke blir godkjent i Norge og må gjerne ta kurs på nytt.

Skattekort og D-nummer/fødselsnummer

I kommuner i grisgrendte strøk kan det være en utfordring knyttet til å skaffe skattekort og D-nummer/fødselsnummer fordi dette krever personlig oppmøte ved et av kun 42 skattekontor.⁶ I kommuner uten skattekontor, eller med et skattekontor uten ID-kontroll kan dette innebære svært lang reisevei. Både i casene og i spørreundersøkelsen var det mange kommentarer vedrørende dette:

Ubrukelig lang reisevei for å få registrert seg for å få personnummer etter at lokale likningskontor ikke lenger får yte denne tjenesten, må bruke opptil et halvt døgn på reise til og fra.

Vi kommer svært uheldig ut etter det nye reglementet, hvor utlendinger må møte personlig for å kunne få et skattekort. Dette ut fra at vi har minimum 6 timers kjøretur en vei til nærmeste skattekontor.

Skattekontoret lokalt har ikke lov å jobbe med dette lenger. Må til Gjøvik, ellers er det bare 4 ganger pr år det er mulig her lokalt.

Ansettelse av arbeidsinnvandrere fra tredjeland

I spørreundersøkelsen til kommunene kommenterer mange også at lang saksbehandlingstid i UDI er et problem. Saksbehandlingen i UDI angår som nevnt først og fremst innvandrere utenfor EØS-området som må dokumentere et jobbtilbud for å få innvilget oppholdstillatelse. Det er kun unntaksvis at en kan

⁵ <http://www.sak.no/sites/SAK/saksbehandlingstid/Sider/default.aspx>

⁶ <http://www.skatteetaten.no/no/Person/Skattekort-og-forskuddsskatt/Utenlandsk-arbeidstaker/Ny-i-Norge/>

få arbeidstillatelse for deltidsstillinger. Dermed møter kommunene problemer i at de ikke kan ansette personer i mindre stillinger eller som vikarer. For stillinger som krever akademisk utdanning er det krav om en viss minstelønn etter hvilken utdanning en har. Noen kommuner opplever dermed at de får avslag på tross av at personene får full stilling som assistent og lønn etter regulativ. Respondentene kommenterer:

Personen får ikkje arbeidstillatelse og skattekort før han har fast stillingsforhold i minimum 80% stilling i eitt år. Dette medfører at vi ikkje kan gi jobbtillbod i mindre stillingar eller som vikarar, og derfor må avvise dei. Behandlingstida går stort sett greitt hos UDI.

For korte arbeidstillatelse til fast ansatte med deltidsstillinger.

Hadde for lav lønn til tross for full stilling som assistent. UDI mente ansatt ikke kunne klare seg selv, selv om det var lønn etter regulativ.

Stivbente regler for stillingsprosent - de må jobbe for å få bli i landet og forsørge andre i familien.

Erfaringer fra casestudien viser at regelverket knyttet til rekruttering av personer fra tredjeland kan være lite kjent i kommunen. I en av kommunene vi besøkte hadde ikke kommunen rekruttert fra tredjeland fordi de mente det ikke lot seg gjøre med dagens regelverk.

I Nordland påpekes det for øvrig at regelverket som gjelder russiske arbeidsinnvandrere er lite hensiktsmessig. For denne gruppen gjelder særegne regler om at de kan jobbe i Norge i to år, deretter må de tilbake til hjemlandet og oppholde seg der i minst et halvt år. Dette er en regel som ikke gjør det enkelt å ta med familien til Norge, noe mange kommuner i Nord-Norge ønsker at arbeidsinnvandrerne skal gjøre.

Annet

Respondentene i spørreundersøkelsen og informantene i casestudien nevner også at toll på bil er en stor utfordring fordi få har råd til å kjøpe bil i Norge, og det er vanskelig å ta med bilen man har fra før. Dette kan være en spesiell utfordring i kommuner uten et godt kollektivtilbud.

Kommunenes forslag til forenklinger og løsninger

På spørsmål om hvordan regelverket kan forenkles, kommenterer mange at det bør bli mulig å skaffe skattekort og personnummer/D-nummer lokalt.

Regel om personlig oppmøte ved skattekontor bør endres igjen. Hos oss har man svært store avstander til et skattekontor (ca 5 timer å kjøre en vei).

Flere etterlyser også en veiledningstjeneste for arbeidsgivere i kommunene og arbeidstakere fra utlandet. Dette er særlig viktig fordi de forskjellige etatene oppleves som lite koordinerte.

På bakgrunn av erfaring med en av våre ansatte med arbeidsinnvandrerbakgrunn, er det behov for en koordinator som kan veilede og gi råd til arbeidsinnvandrere når det gjelder alle dokumenter

som må ordnes når man kommer til Norge. I dag oppleves det som en jungel av regelverk og forskjellige systemer som ikke "prater sammen".

Det burde vært en veileder for arbeidsgivere i kommunesektor på hva den som skal ansettes må søke om og hvor (politiet, skatt mm).

Mange av respondentene i spørreundersøkelsen til kommunene kommenterer at noe må gjøres med saksbehandlingstiden i UDI og at kravet til ansettelse av personer fra tredjeland bør bli mindre strengt.

Mye raskere behandlingstid for arbeidsinnvandrere utenfor EØS-området, spesielt der vi søker etter arbeidskraft med høyere kompetanse.

Når de blir ansatt i faste deltidsstillinger fra 50 prosent bør de få lengre enn ett år oppholdstillatelse.

I tillegg mener en del at regelverket for godkjenning av utdanning kan bli mindre rigid, og at det er behov for mer informasjon fra SAK om hva som kreves for å få autorisasjon innen ulike helsefag, og hvordan kravene avhenger av i hvilke land utdanningen er gjennomført.

6 Kommunenes erfaringer med arbeidsinnvandrere

I dette kapitlet beskriver vi hvilke erfaringer kommuner og fylkeskommuner har med arbeidsinnvandrere. Vi gir først en oversikt over omfanget av arbeidsinnvandrere i kommunene, deretter beskriver vi hvilke utfordringer som kan oppstå og hvilke tiltak kommunene mener kan bidra til å løse disse utfordringene. Til slutt gir vi en oversikt over hvilke tiltak kommunene konkret har iverksatt.

Beskrivelsen av erfaringer baserer seg på spørsmål som er stilt til alle kommuner som har arbeidsinnvandrere, ikke bare de som har hatt strategier/tiltak for å rekruttere utenlandsk arbeidskraft.

6.1 Omfang av arbeidsinnvandrere

Alle rådmennene ble spurt om de, per dags dato, har medarbeidere som har kommet til Norge for å jobbe. 80 prosent av alle rådmennene svarer at de har ansatte i kommunesektoren som har kommet som arbeidsinnvandrere. Nesten alle disse kommunene har arbeidsinnvandrere som er fast ansatte, mens 80 prosent har arbeidsinnvandrere i midlertidige stillinger (inkludert innleide vikarer).

84 prosent av rådmennene oppgir at kommunen har arbeidsinnvandrere fra EØS-området. 67 prosent oppgir at kommunen har arbeidsinnvandrere fra Norden, og en like stor andel har arbeidsinnvandrere fra tredjeland, det vil si fra land utenfor EØS-området.

Når en såpass høy andel oppgir at de har arbeidsinnvandrere fra tredjeland tror vi at en del av disse har fått opphold i Norge gjennom familiegjenforening, det vil si at de har søkt arbeid etter at de har fått opphold og flyttet til Norge. Noen har sannsynligvis også hatt oppholdstillatelse i Norge gjennom å være studenter da de søkte/ble tilbudt jobb. I undersøkelsen har vi definert arbeidsinnvandrere som personer som har kommet til Norge for å jobbe. Fra caseundersøkelsen forstår vi at skillet mellom de som kommer for å jobbe og de som kommer som familiegjenforente kan være litt kunstig. Mange har ansatte som er kommet gjennom familiegjenforening med en arbeidsinnvandrer, eller familiegjenforening med en norsk statsborger. Det kan for eksempel være norske menn som har giftet seg med kvinner fra Thailand eller Filippinene. Vi antar at erfaringer med disse arbeidstakerne også er inkludert når respondentene beskriver hvilke erfaringer de har.

Enhetslederne ble spurt om de hadde rekruttert arbeidsinnvandrere i løpet av de to siste år. 80 prosent svarer at dette er tilfelle. På spørsmål om hvor arbeidsinnvandrerne kommer fra, svarer halvparten av enhetslederne i helse-, pleie- og omsorgssektoren at de har medarbeidere fra land innenfor EØS-området, 40 prosent har medarbeidere fra tredjeland, mens 40 prosent har medarbeidere fra Norden. Enhetslederne i andre sektorer rapporterer om en relativt lik fordeling, bortsett fra at det er mindre vanlig med arbeidsinnvandrere

fra Norden i andre sektorer: 31 prosent av enhetslederne i andre sektorer har arbeidsinnvandrere fra Norden.

Til helse-, pleie-, og omsorgssektoren har det vært mest utbredt å rekruttere til stillinger som sykepleier og helsefagarbeider; rundt 70 prosent svarer at de har rekruttert til slike stillinger, mens 45 prosent har rekruttert arbeidsinnvandrere til stillinger som ufaglært/pleieassistent og 15 prosent har rekruttert til stillinger som lege. Enhetslederne i andre sektorer nevner at de har rekruttert til stillinger som lærer, barnehageassistent, renholdsarbeidere, byggesaksbehandler og IT-konsulent.

16 av 17 respondenter i fylkeskommunen svarer at de har medarbeidere som har kommet til Norge for å jobbe. Alle disse 16 fylkeskommunene har arbeidsinnvandrere som har kommet fra EØS-området. 12 har arbeidsinnvandrere fra Norden, mens 10 har ansatte som har kommet som arbeidsinnvandrere fra tredjeland. Alle de 16 respondentene svarer at disse personene er ansatt i faste stillinger, mens 11 også har arbeidsinnvandrere i vikariater/midlertidige stillinger.

6.2 Tilfredshet

Både gjennom spørreundersøkelsen og casestudien har vi inntrykk av at kommunene i stor grad er fornøyde med å ha arbeidsinnvandrere som medarbeidere.

I spørreundersøkelsen fikk både rådmenn og enhetsledere spørsmål om de har inntrykk av at kommunen i det store og hele er fornøyd med den utenlandske arbeidskraften de har hatt. 90 prosent av respondentene i kommuneledelsen svarer at de har inntrykk av at arbeidsgiver er ganske eller svært fornøyd. 3 prosent svarer at de er ganske misfornøyd, mens 7 prosent er usikre. Enhetslederne oppgir også at de er fornøyde: 95 prosent er ganske eller svært fornøyd. 3 prosent er ganske misfornøyd, mens 2 prosent er usikre.

Blant respondentene i undersøkelsen til fylkeskommunene oppgir 80 prosent at de er fornøyd med den utenlandske arbeidskraften de har hatt. 20 prosent svarer at de ikke vet.

I casestudien erfarte vi også at mange trakk frem positive sider ved å ha utenlandsk arbeidskraft, det handlet for eksempel om arbeidsmoral og personlig egnethet. Noen enhetsledere ved sykehjem sa for eksempel:

De har veldig bra arbeidsmoral, pliktoppfyllende. Stor arbeidskapasitet. Veldig omsorgsfulle og likende mennesker (stort sett). Pasientene er ofte glad i innvandrere fordi de har en helt annen respekt for eldre.

Våre utenlandske medarbeidere er godt integrert på vår arbeidsplass og gjør en god jobb. Trivelige.

Stabile og veldig lærevillige. Høflige og lojale.

Noen nevner enkeltteksempler som er utfordrende:

Stort sett mange flotte arbeidstakere som kan lære oss mye, men noen få som vi sliter mye med.

Det legges vekt på personlig kompetanse som er uavhengig av nasjonal og språklig bakgrunn:

Det stilles store krav til personlige egenskaper for å jobbe med mennesker, og da er det ikke avgjørende hvilket land en kommer fra.

Selv om respondentene i all hovedsak er fornøyde med arbeidsinnvandrerne de har ansatt, har mange opplevd ulike former for utfordringer knyttet til arbeidsinnvandrere. Dette kan være utfordringer på arbeidsplassen, utfordringer relatert til arbeidsinnvandrers medfølgende familie eller utfordringer relatert til rammebetingelser som bolig og språkopplæring eller regelverk og prosedyrer.

6.3 Utfordringer på arbeidsplassen

Utfordringene som oppstår på arbeidsplassen er relatert til egenskaper ved de som kommer og hvor godt de matcher kravene ved arbeidsplassen, slik som norskkunnskap, faglig kompetanse og kultur. En tidligere undersøkelse i regi av KS (2012) har vist at den største utfordringen (i arbeidet med å rekruttere arbeidsinnvandrere) er språk/mangelfulle norskkunnskaper. Det viser også vår undersøkelse.

Norskkunnskaper

Hele 89 prosent av rådmennene svarer at det har vært utfordringer som skyldes manglende språkkunnskaper. Svarene til rådmennene stemmer godt overens med svarene til enhetslederne: 90 prosent av enhetslederne svarer at det har vært utfordringer som skyldes manglende norskkunnskaper. Blant fylkeskommunene oppgir 62 prosent (10 av de 16 respondentene) at det har vært utfordringer som skyldes manglende norskkunnskaper.

Språklige utfordringer handler ofte om misforståelser:

De som kommer fra andre land skjønner ikke alle nyanser i det norske språket. Det kan oppstå misforståelser mellom kollegaer fordi ikke alt blir forstått.

Mange av respondentene har kommentert disse utfordringene. De beskriver situasjoner der det er helt nødvendig å kunne norsk, og om misforståelser som kan oppstå når ansatte ikke kan norsk. Flere sier for eksempel at det å ha medarbeidere som ikke kan norsk ved sykehjem er uforsvarlig.

Kommentarer fra enhetsledere ved sykehjem:

Problemer med kommunikasjon med eldre. Vanskelig å ta i mot og gjengi informasjon korrekt. Blir misforståelser. Kan oppstå uforsvarlige situasjoner. For dårlige norskkunnskaper selv etter basisopplæring i norsk.

Språkkompetansen har i begynnelsen vært så begrenset at det har vært på grensen av det forsvarlige. Dette har ført til økte kostnader ved at vi har hatt de gående "på topp" over tid og økt behov for veiledning.

Det påpekes også at det tar mye tid når medarbeiderne ikke kan godt norsk. En leder for en kommunale renholdstjeneste kommenterte for eksempel at det var vanskelig når medarbeiderne ikke forsto muntlige beskjeder på telefon:

Det er store avstander, tar mye tid når jeg må kjøre ut til dem for å gi en beskjed. På telefon blir det misforståelser med noen. Jeg må se at de faktisk forstår det jeg sier.

Flere relaterer språkutfordringene til mulighetene for norskopplæring. Kommunenes tilbud er først og fremst rettet mot flyktninger med rett til introduksjonsprogram og innvandrere med rett/plikt til norskopplæring og samfunnskunnskap. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området og deres familiemedlemmer omfattes ikke av verken rett eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens arbeidsinnvandrere fra tredjeland har plikt til å gjennomføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men de må selv finansiere undervisningen.

Erfaringene fra casestudien er at det ofte er begrenset hvilke språkopplæringstilbud som finnes på kveldstid. I en kommune er det for eksempel mulighet for språkopplæring en kveld i uken, dersom man har anledning på dagtid er det mulighet til å gå tre-fire ganger i uken. Flere sier dessuten at språkopplæringen har svært variabel kvalitet.

Informantene etterlyser et bredere tilbud, og et tilbud som er mulig å kombinere med jobb:

Det er for lite tilbud av språkopplæring på riktig nivå. Høyskolen i kommunen har et ettårig fulltidsstudium på dagtid – det fungerer dårlig når man er i full jobb, og den kommunale voksenopplæringen har et svært basic kurs tilrettelagt for flyktninger. Det er uheldig å blande nivåer på samme kurs. Språkopplæring burde tilbys som et regionalt tilbud med god kvalitet.

Inntrykket fra casestudien er også at private bedrifter med mange arbeidsinnvandrere kjører kurs for egne ansatte. Disse holdes ofte i forlengelsen av arbeidsdagen. Private bedrifter kan også, i større grad enn kommunen, betale for språkopplæring. Noen steder er det for eksempel slik at de ansatte betaler opplæringen selv, men får pengene tilbake når de har bestått et visst nivå. Noen betaler også ut en bonus til ansatte som gjennomfører kurset.

Inntrykket av at private virksomheter legger til rette på en annen måte enn offentlig sektor støttes av funn fra en undersøkelse Møreforskning har gjennomført blant kommuner på Nord-Vestlandet. Undersøkelsen tyder på at offentlig sektor henger etter privat sektor når det gjelder rekruttering av og tilrettelegging for utenlandsk arbeidskraft. Det er særlig den manglende retten til språkopplæring, og manglende tilrettelegging av språkopplæring for ulike innvandrergupper som kritiseres (Hanche-Olsen m. fl. 2011).

Kompetanse

Kompetanseutfordringer er langt mindre vanlige enn utfordringer knyttet til manglende norskkunnskaper: I spørreundersøkelsene til rådmennene i kommunene svarte 34 prosent at de kjenner til utfordringer som skyldes manglende kompetanse, mens 35 prosent av enhetslederne har erfart slike utfordringer. Blant fylkeskommunene er det 31 prosent (5 stykker) som svarer at det har vært utfordringer som skyldes manglende kompetanse. Flere understreker at det stort sett fungerer bra, men at det er noen unntak.

Utfordringene som beskrives knyttet til kompetanse dreier seg både om sosial og faglig kompetanse. Av utfordringer knyttet til faglig kompetanse nevner enhetsledere i helsesektoren for eksempel at enkelte har vært ukjente med det ansvaret som sykepleiere forventes å skulle ha:

Noen er ukjente med rolle og ansvar til sykepleiere og har mangler når det gjelder selvstendighet. Svært varierende medisinsk faglig kompetanse, der observasjon og iverksettelse av tiltak er en naturlig handlingsrekkefølge. Sykepleierne kan være flinke teknisk, men mangler grunnleggende sykepleieferdigheter.

Noen nevner behovet for å kjenne til norsk regelverk:

Noen mangler i stor grad kjennskap til norsk lovverk som regulerer helsetjenestene.

Kompetanseutfordringer henger sammen med norskkunnskaper så vel som kulturforskjeller. En enhetsleder forteller for eksempel at utenlandske ansatte kan være uvante med at det i pasientkontakten ikke er viktig å bli fortest mulig ferdig, men å fremme selvstendighet hos pasienten:

Enkelte er for "hjelpsomme" og gjør ofte oppgaver pasientene selv skal kunne greie. De vil være effektive. Vi må forklare dem at vi tenker at pasienten trenger å være mest mulig selvhjulpen. Selv om det kan ta lenger tid for personalet.

Kulturelle forskjeller

Kulturelle forskjeller kan også føre til utfordringer på arbeidsplassen. Respondentene i spørreundersøkelsen ble spurt om det har vært utfordringer knyttet til kulturelle forskjeller. 58 prosent av rådmennene mener det har vært utfordringer som skyldes kulturelle forskjeller, mens 55 prosent av enhetslederne svarer det samme. 10 av de 16 respondentene i fylkeskommunene svarer at det har vært utfordringer som skyldes kulturelle forskjeller.

En del har kommentert utfordringene som handler om kulturelle forskjeller. Kommentarene viser at det kan være vanskelig å skille mellom utfordringer relatert til norskkunnskaper, kompetanse og kultur. Det kan for eksempel være misforståelser angående arbeidsoppgaver:

Til tider er det vanskelig å si hva som skyldes språkvansker og hva som skyldes kulturforskjeller: det er en del misforståelser om hva som er

vedkommendes oppgaver og hva som ikke er det. Vi bruker veldig mye tid på å forklare og forsikre oss om at det ikke er misforståelser.

Det er spesielt ulik arbeidskultur som kan være en utfordring på arbeidsplassen. I Norge er det en mer flat struktur på arbeidsplassen enn i de fleste andre land. Det forventes at arbeidstakeren tar mye ansvar og initiativ, og sier fra til sin overordnede hvis det er noe vedkommende ikke forstår.

En leder på et sykehjem vi besøkte sa for eksempel:

Det er ikke alle som er vant til at lederne er så mye ute blant personalet, de kan synes det er vanskelig og har problemer med å se lederen i øynene. Det er en slags misforstått respekt. Og noen synes nok det er frustrerende at oppgavene ikke er helt klart definerte.

Flere enhetsledere kommenterer forskjeller som dreier seg om at det for en del innvandrere er vanskelig å si fra at de ikke har forstått, de svarer ja selv om de ikke har forstått innholdet i arbeidsoppgaven:

Vi ser at det kan være utfordrende på opplæring og ved beskjeder, at de vegrer seg for å si at de ikke har forstått.

Det er ofte vanskelig å skille hva som er språk og hva som er kultur, de svarer ja enten de kan/forstår det du spør om eller ikke.

Noen har opplevd utfordringer relatert til kvinnelige ledere, mens andre har opplevd at en konsekvens av at arbeidstakerne er vant til en mer hierarkisk struktur også kan innebære en annen holdning til kolleger:

Jeg har opplevd at sykepleiere har hatt et noe nedlatende syn på hjelpepleiere og annet hjelpepersonell.

Flere av respondentene har erfart at utfordringer knyttet til kulturforskjeller blir mindre over tid:

Kulturforskjeller oppleves i størst grad innledningsvis. Utfordringene ligger i at det norske samfunnet kan ha andre mekanismer enn det samfunnet man kommer fra. En må derfor påregne å bruke tid til å veilede medarbeidere slik at de enkelt kan tilpasse seg norsk arbeidsliv (og fritid)

6.4 Behovet for å kunne norsk

Vi har sett at det som oppleves som den mest sentrale utfordringen ved rekruttering av arbeidsinnvandrere er manglende norskkunnskaper. Ved mange kommunale arbeidsplasser er det et absolutt krav om at ansatte må snakke norsk/skandinavisk, og i en del kommuner er det også nedfelt regler om at kandidater må ha et minimumsnivå av norskkunnskaper ved ansettelse. Det kan for eksempel være krav til bestått Bergenstest eller til å ha bestått norskprøve 3. Det er også en erfaring vikarbyråene har formidlet; kommunene som ønsker vikarer på helseområdet, vil helst ha vikarer fra Sverige eller Danmark. I casestudien har vi imidlertid erfart at noen kommuner har lempet på kravet til norskkunnskap og tilbyr utenlandske sykepleiere en opplæringsperiode

med midlertidig ansettelse som pleieassistenter eller liknende ved sykehjem som de kan bruke til å lære seg norsk før de får en stilling som sykepleier.

I spørreundersøkelsen stilte vi enhetslederne spørsmål om de vurderer det som aktuelt å rekruttere faglærte vikarer/fast ansatte som ikke snakker godt norsk. 68 prosent svarer nei til dette, 19 prosent svarer ja, mens 13 prosent svarer at de er usikre. Respondentene ble bedt om å utdype svarene sine. De fleste som svarer at det ikke er aktuelt begrunner det med at en ansatt må kunne kommunisere med kollegaer og pasienter/brukere/kunder, samt kunne lese og skrive dokumenter. De som svarer at de kunne tenke seg å rekruttere blant de som ikke snakker godt norsk svarer at de mener det er nødvendig for å få tak i arbeidskraft. Flere kommenterer at de ikke har noe annet alternativ enn å rekruttere medarbeidere som ikke snakker godt norsk. Enkelte skriver at arbeidsinnvandrerne kan lære seg norsk ved å praktisere norsk.

For å lære språket er det nødvendig å kunne praktisere det. Vi trenger fagkompetansen, og har et ansvar for å slippe folk til i arbeidslivet.

Noen har også erfart at manglende norskkunnskaper ikke var et så stort hinder som de opprinnelig trodde.

Tror vi etter hvert får et mer avslappet forhold til at språket ikke snakkes så bra, når vi ser at de har det som skal til ellers i utførelsen av jobben.

Det kommer også fram at vurderingen om å ansette noen som ikke snakker godt norsk henger sammen med tilbud om språkopplæring i kommunen.

Det er situasjonsavhengig. Vi har gjort dette tidligere, og folk fikk språkopplæring her lokalt. Tilbudet finnes dessverre ikke lenger.

6.5 Hva skal til for å løse utfordringene på arbeidsplassen?

På spørsmål på hva som skal til for å overkomme utfordringer knyttet til manglende norskkunnskaper, dreier innspillene fra respondenter i spørreundersøkelsen og informanter i casestudien seg mye om hvordan språkopplæringen kan gjøres bedre. Det samme gjaldt svarene på et åpent spørsmål om hva som skal til for å legge bedre til rette for å kunne rekruttere arbeidsinnvandrere. Svært mange svarte at arbeidsinnvandrerne måtte lære seg bedre norsk, og at språkopplæringstilbudet måtte bli bedre.

For å gjøre opplæringstilbudet bedre, mener respondentene blant annet at kommunene bør få tilskudd til språkopplæring og integreringstiltak, at det bør opprettes norskopplæring som er bedre tilpasset personer med høyere utdanning, at det bør tilrettelegges for kurs i arbeidstiden og at det bør være egen språkopplæring for ulike yrkesgrupper slik at de blir kjent med norske fagbegreper.

Eksempler på forslag fra respondentene:

Egne tilskudd til kommunene for integrering og opplæring også ved arbeidsinnvandring. Tilskudd til norskopplæring på lik linje med flyktninger og asylsøkere.

I kommunal sektor er det i dag nødvendig å ha gode norskkunnskaper, særlig i pleie- og omsorgssektoren. Tilrettelegging for ytterligere norskopplæring både i utlandet og i Norge for arbeidsinnvandrere, helst rimelig eller gratis. For de som har jobb kan kanskje bedriftene dekke utgiftene.

Godt tilrettelagt norskopplæring er veldig viktig. Tilrettelagt for høyt utdannede erfarne medarbeidere.

Språkforståelse og eget kurs for eksempel sykepleiere for å få forståelse for ord og uttrykk innen faget - dette gjelder alle yrkesgrupper.

Tilrettelegging i arbeidstiden for å kunne delta på norskkurs. Norskkurs-tilbudet på dagtid er mye bedre enn på kveldstid. Dersom arbeidsinnvandrere får mulighet til å delta på dagtid, lærer de språket mer effektivt og raskere.

Ha forståelse for språkutfordringer og ta hensyn til dette ved dialog i arbeidet og opplæring.

For å løse utfordringer som dreier seg om kompetanse og kulturelle forskjeller, dreier innspillene seg hovedsakelig om hva som kan gjøres på den enkelte arbeidsplass. Forslagene handler mye om holdninger hos ledere og ansatte, om opplæring og etablering av fadderordninger. Respondentene legger vekt på at arbeidsgivers holdninger er viktige for å overkomme utfordringer.

Eksempler på innspill fra respondentene:

Holdningsendring hos ledere og medarbeidere. Vi må, skal og er helt avhengige av denne gode ressursen! Vi må derfor ta imot noen ganger flere enn vi tror vi makter, og de som ikke er helt "klarert" med kompetanse og språk

Det går primært på holdninger. I vår kommune er det en positiv grunnholdning til å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn (som er kvalifiserte til jobbene).

Åpenhet for at våre kulturer og særegenhet er forskjellig og at det tar noe tid å finne minste felles multiplum.

Lederne bør være forberedt på at arbeidsinnvandrere muligens har bedre kompetanse på aktuelle områder enn kanskje de selv har: være åpen, være lydhør overfor den ansattes synspunkter, ta hensyn til at den ansatte kommer fra en annen arbeidskultur, forberede kollegaer også.

At ansatte får vite litt om landet de kommer fra gjennom at de selv får presentere. Nødvendige ressurser til å veilede og reflektere en til en, for å gjøre de tryggere i jobben, samt bedre språkforståelsen.

Ha mentor/fadderordning på arbeidsplassen.

6.6 Utfordringer når det gjelder bolig og familie

Bolig

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om det har vært utfordringer knyttet til å finne bolig. 29 prosent av rådmennene svarer at dette har vært en utfordring. Mange kommenterer at dette skyldes mangel på boliger i kommunen og et lite leiemarked. Enkelte nevner også at innvandreres manglende nettverk og bekjentskaper kan gjøre det ytterligere utfordrende å finne bolig i kommunen.

Blant fylkeskommunene svarer ingen av respondentene ”ja” på spørsmålet om det har vært utfordringer knyttet til å skaffe bolig.

Vi ser at både NAV Eures, bemanningsbyråene og flere av casekommunene har vært opptatt av at mange kommuner har store utfordringer når det gjelder bolig til utenlandske tilflyttere. Dette er også et fokusområde i strategien til Nordland fylkeskommune. Mange av disse aktørene mener også at bevisstheten om boligutfordringer er for lav i mange kommuner.

I flere av casekommunene var det stort fokus på utfordringer med hensyn til bolig. En ansatt ved et bolystprosjekt i en casekommune sier at i kommunen er det svært dyrt å kjøpe bolig, og et veldig trangt leiemarked, spesielt hvis det er behov for mer enn et soverom. Å kjøpe bolig er ikke enkelt for arbeidsinnvandrere:

Arbeidsinnvandrere sliter med å få seg lån, de må kanskje leie i to, tre år før de kan bygge eller kjøpe. Mange vil kjøpe, men banken stopper dem.

Kommunen kan eventuelt kjøpe for å leie ut, og være raus med startlån. Vi prøver å få frem viktigheten av dette. Hvis ikke de som kommer hit har et sted å bo, flytter de.

Familie

I spørreundersøkelsen svarer 8 prosent blant både rådmennene og enhetslederne at det har vært utfordringer knyttet til tilrettelegging for familie. Flere kommenterer at dette dreier seg om å finne store nok boliger, ledig barnehageplass og jobb til ektefelle.

Én respondent i fylkeskommunene svarer at det har vært utfordringer knyttet til tilrettelegging for familie.

Noen av rådmennene påpeker også at det kan være utfordringer for skolene å ta i mot nye elever. Fra casestudien vet vi at dette gjelder spesielt hvis til- og fraflytting skjer uten dialog med skolen. I en kommune vi besøkte var det stor gjennomstrømming av arbeidsinnvandrere som hadde med seg barn. Lærerne ved skolen hadde utfordringer med å planlegge undervisningen når det ofte kom nye elever uten forvarsel og når flere sluttet uten forvarsel.

Vårt inntrykk er at det varierer mye hva kommunene gjør i skoler som har mange nyankomne innvandrere med barn. Noen kommuner har skoler med egne mottaksklasser, andre plasserer elevene i vanlige klasser, men med tilbud om tolk en time hver dag og ekstraundervisning i norsk. I en av

casekommunene har de opplevd at det særlig kan oppstå utfordringer i skole og barnehage når det er barn som trenger spesielle tiltak (utover språkoplæring).

I en casekommune har de også erfart at det har vært barn av arbeidsinnvandrere som ikke er blitt meldt inn i skolen. Det har blant annet hatt sammenheng med manglende informasjon hos foreldrene om når barn i Norge skal begynne på skolen:

I Litauen kan foreldrene velge om barna skal begynne på skolen når de er seks eller syv år. Foreldrene har trodd at det har vært sånn her også.

Dette eksemplet gjaldt ikke arbeidsinnvandrere ansatt i kommunen, men illustrerer behovet for informasjon. Informanten forteller at det kan være vanskelig å fange opp tilflyttere som er ansatt i en bemanningsbedrift, og ikke melder flytting. Det kan dermed være vanskelig å gi dem og medfølgende familie informasjon.

Noen kommuner opplever andre type negative virkninger av å benytte seg av vikarbyrå, dersom omfanget er stort. En informant i casestudien forteller:

Det kan være enkelt å finne arbeidskraft gjennom et bemanningsbyrå, men ikke alltid like bra for lokalsamfunnet. Ved noen arbeidsplasser er det mange arbeidsinnvandrere, blant annet fra Øst-Europa. Ofte kommet gjennom vikarbyrå. Det er ikke tilrettelagt for at de kan ta med seg familien. Det er nødvendig med bolig, barnehage, og mulighet for jobb til ektefelle. I noen kommuner fører dette til en form for segregering der en gruppe enslige menn bor for seg selv. Det er ikke så bra for et lokalsamfunn, det er behov for å gjøre noe med disse strukturene.

6.7 Beholder kommunene arbeidskraften?

Det har vært knyttet bekymring til at nye arbeidsinnvandrere føler liten tilhørighet til stedet de flytter og velger å flytte fra kommunen etter en tid (Søholt m.fl., 2012). Om kommunen klarer å beholde kvalifisert arbeidskraft handler både om hvilke alternativer arbeidsinnvandreren har og hvor fornøyd arbeidstakerne er med å bo og jobbe i kommunen.

I spørreundersøkelsen spurte vi enhetslederne om det har vært vanskelig å holde på arbeidskraften. Blant de enhetslederne som svarte på undersøkelsen svarte 70 prosent at dette ikke var vanskelig. Det var 10 prosent som opplevde det som utfordrende, mens de resterende 20 prosent svarte "vet ikke". Det er sannsynligvis først og fremst de kommunene som opplever fraflytting som særlig kan oppleve det som et problem at de ikke greier å beholde den arbeidskraften de rekrutterer. Fra besøkene i casekommunene erfarte vi at det kan være vanskelig å få arbeidsinnvandrere til å bli boende i kommunen over lang tid. Informantene trakk fram manglende trivsel som en årsak til at en del velger å flytte etter en tid:

Å bli boende – det er en utfordring. Noen ganger flytter de når ungene skal begynne på skole. De sier at de blir her 2-3 år først, og så får de se.

Vi prøver å få de til å trives – at de har det kjekt på jobb. Dra de med på sosiale ting. De tilsatte er flinke til å ta imot nye.

På spørsmål til respondentene i spørreundersøkelsen om hvorfor det kan være vanskelig å beholde utenlandsk arbeidskraft som kommer til kommunen, er et gjentakende svar at noen velger å flytte tilbake til hjemlandet etter en periode, mens andre ønsker å bo i Norge, men ikke trives i kommunen og ønsker å flytte til mer sentrale strøk. Det påpekes også at mangel på arbeidsmuligheter for ektefelle kan være en årsak.

Ofte slik at de kommer på grunn av god lønn og opparbeider seg kompetanse for å søke seg på større steder (byer).

Noen vil gjerne bo mer sentralt i større samfunn enn på bygda.

Liten innlandskommune med lite kafe/sosiale tilbud på fritiden for unge. Det er lettere med de som er etablert med familie.

Det er en liten arbeidsplass og lite lokalmiljø, da kan det være sannsynlighet for at det ikke er nok sosial trivsel og rom nok i lokalmiljøet. Selv om det er veldig mange med ulik kulturell bakgrunn som er bosatt i kommunen.

Det kan være at det ikke finnes arbeid for ektemannen. De vil hjem til eget land. Det er store avstander.

Hva skal til for å få arbeidsinnvandrere til å bli?

På spørsmål om hvordan arbeidsgiver kan få arbeidsinnvandrere til å trives i kommunen, svarer respondentene i kommunene at sosiale tiltak og å skape et godt og inkluderende arbeidsmiljø er viktig. Eksempler på forslag:

Etablere fadderordning på avdelingen, gi grundig opplæring, ha forståelse for at nybegynnerfasen tar lenger tid for disse, være ekstra påpasselige med at de blir inkludert i sosiale tilstelninger, både på og utenfor arbeidsplassen, tilby kurs og etter-/videreutdanning m.m.

Ta vel imot, bruke tid på informasjon om arbeidsplassen, kulturen/verdier. Bli kjent med vedkomande ansatt; bakgrunn, familie, kompetanse, spesielle utfordringer for at kvardagen skal bli god... Oppfølgingssamtaler er fast prosedyre. Fadderordning.

Ha gode rutiner ved ankomst, god informasjon om hva det forventes av de ansatte, samt bli inkludert i arbeidsmiljøet.

God tilrettelegging for de som tilbys jobber og god veiledning på jobb den første tiden.

Inkludere de i arbeidsmiljøet på lik linje som andre ansatte. Ha bedre tid til kommunikasjon.

Unngå forskjellsbehandling, være inkluderende, trivselstiltak for alle både på jobb og litt på fritid. Jobbe for at alle blir godt kjent.

6.8 Tilrettelegging

Vi har sett at mange aktører etterlyser bedre tilretteleggingstiltak for arbeidsinnvandrere i kommunene. Tidligere undersøkelser har vist at det er få systematiserte kommunale tilbud som retter seg mot arbeidsinnvandrere og deres familier. En tidligere undersøkelse for IMDi fant at lokale bedrifter, frivillige organisasjoner og katolske menigheter hadde tilbud om språkkurs, leksehjelp, informasjonsmøter om lokalsamfunnet og fritidsaktiviteter rettet mot arbeidsinnvandrere og deres familier, men det var lite av dette i kommunal regi. Bosatte arbeidsinnvandrere og deres familier ble som regel henvist til det generelle tjenesteapparatet i kommunen (Proba-rapport 2012-03).

Nedenfor beskriver vi hvilke tiltak kommunene har iverksatt for å tilrettelegge for arbeidsinnvandrere. Vi har kartlagt tiltak i regi av kommunen/fylkeskommunen og i regi av arbeidsplassen.

Tilrettelegging i kommunene

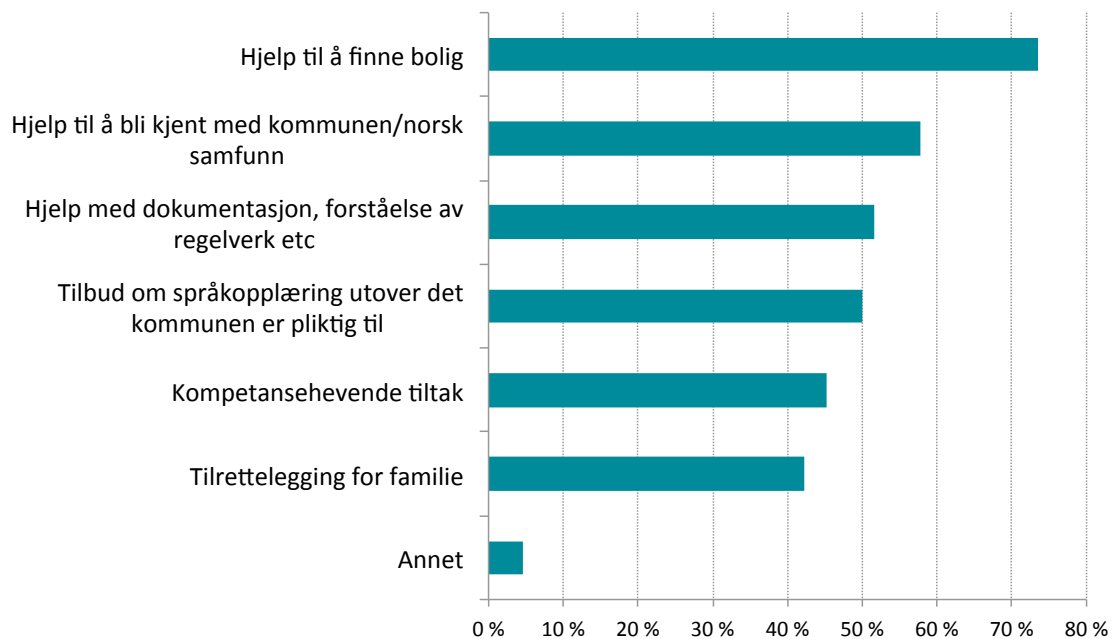
I spørreundersøkelsen til rådmenn spurte vi de som hadde iverksatt tiltak/strategier for rekruttering av arbeidsinnvandrere, om de hadde iverksatt ulike former for tilretteleggingstiltak. Respondentene ble spurt om de hadde tilbud om språkopplæring utover det kommunen er pliktig til, iverksatt kompetansehevende tiltak, hjelp til å finne bolig, tilrettelegging for familie, bistått med hjelp til å bli kjent med kommunen/norsk samfunn, gitt hjelp med dokumentasjon/forståelse av regelverk etc. Resultatene er vist i Figur 6.1.

Det mest vanlige er at kommunen tilbyr hjelp til å finne bolig. Nesten 75 prosent av de kommunene med tiltak/strategi for å rekruttere arbeidsinnvandrere gjør dette. Fra casestudien vet vi at dette også kan innebære at kommunen som arbeidsgiver stiller som garantist for depositum til leilighet.

Dernest kommer hjelp til å bli kjent med kommunen/norsk samfunn – i underkant av 60 prosent svarte at de hadde et slikt tiltak. Dette kan for eksempel dreie seg om velkomstbrev og informasjonsmøte for tilflyttere. I en av casekommunene ble det for eksempel arrangert samlinger for tilflyttere rundt jul og påske, slik at tilflytterne kunne bli kjent med norske tradisjoner.

Halvparten av kommunene svarer at tilbyr hjelp med dokumentasjon, forståelse av regelverk etc. Dette kan for eksempel innebære hjelp til å søke godkjenning av utdanning, forstå regelverk og oversettelse av dokumenter. I noen av casekommunene var representanter fra kommunen med tilflytterne rundt på offentlige kontorer for å ordne alle formaliteter.

Figur 6.1 Har kommunen iverksatt noen av de følgende tilretteleggingstiltak for arbeidsinnvandrere? N=64



Kilde: Spørreundersøkelsen til rådmenn

Vi har sett at det særlig oppfattes som en utfordring at opplæringstilbudet i norsk ikke er godt nok. Det er derfor spesielt interessant å se i hvilken grad kommunene har tilrettelagt for norskopplæring og hvorvidt norskopplæring tilbys kostnadsfritt for arbeidsinnvandrere, en gruppe som ikke har rett og plikt til norskopplæring. Halvparten av kommunene har tilbud om språkopplæring utover det kommunen er pliktig til. Disse 32 respondentene ble spurt om dette innebærer gratis kurs for arbeidsinnvandrere, egne kurs for arbeidsinnvandrere og/eller tilpasset undervisningstidspunkt for arbeidsinnvandrere. I 14 kommuner ble det gitt gratis kurs, i 15 kommuner ble det gitt egne kurs til arbeidsinnvandrere, mens undervisningstidspunktene ble tilpasset i 14 kommuner. 10 kommuner hadde både egne kurs og tilpasset tidspunkt. Fra casestudien vet vi at i noen kommuner har arbeidsgiver vært behjelpelig med å finne en privatlærer til arbeidsinnvandrerne, uten at de har bidratt med finansiering.

I overkant av 40 prosent av kommunene med tiltak/strategier har kompetansehevende tiltak og tilrettelegging for familie. I noen av casekommunene bidro kommunen for eksempel til å skaffe barnehageplass selv om opptaket var gjort og hjelp med å finne en jobb til ektefelle.

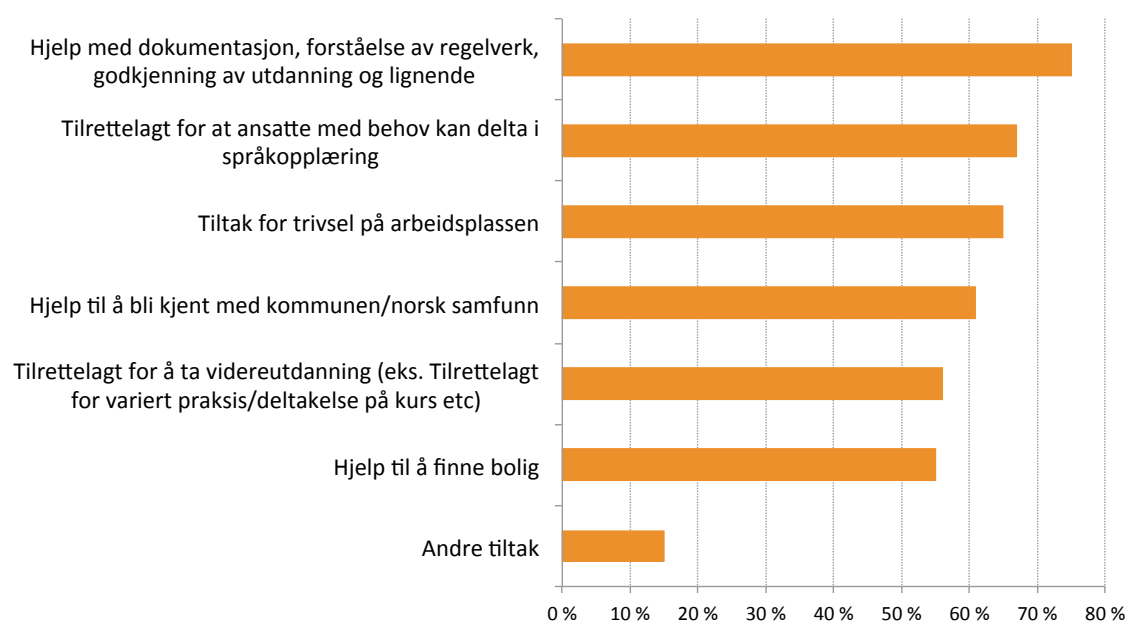
Tilrettelegging i enhetene

Når det gjaldt spørsmål om tilrettelegging i enhetene var ikke disse begrenset til enhetsledere i kommuner med strategier/tiltak for å rekruttere arbeidsinnvandrere.

De enhetslederne som svarte at de hadde rekruttert arbeidsinnvandrere i løpet av de to siste år fikk spørsmål om det ved arbeidsplassen har blitt tilrettelagt eller gitt bistand til ansatte på en rekke områder. Spørsmålene var stort sett de samme som rådmennene fikk, bortsett fra at enhetsledere ikke fikk spørsmål om tilrettelegging for familie, men heller om tiltak for trivsel på arbeidsplassen.

75 prosent svarer at de har hjulpet til med dokumentasjon. 65 prosent har innført tiltak for trivsel på arbeidsplassen. Dette kan dreie seg om å ta godt imot nye ansatte, arrangere sosiale sammenkomster og sørge for at de ansatte får varierte arbeidsoppgaver. 61 prosent av enhetslederne svarer at de har hjulpet ansatte med å bli kjent med kommunen/det norske samfunn, mens 55 prosent har hjulpet til med å finne bolig. 67 prosent har tilrettelagt for at ansatte kan delta i språkopplæring, mens 56 prosent har tilrettelagt for videreutdanning. Å tilrettelegge for videreutdanning kan blant annet innebære å sørge for at kandidater som ønsker fagbrev får variert praksis og delta på kurs.

Figur 6.2 Har dere som arbeidsgiver gitt bistand/tilrettelagt for de ansatte på følgende områder? N=89



Kilde: Spørreundersøkelsen til enhetsledere

15 prosent svarer at de har gitt bistand/tilrettelagt på andre måter. I kommentarfeltet nevnes det at arbeidsgiver har gitt ekstra tett oppfølging til denne gruppa ved å ha hyppige medarbeidersamtaler og veiledning.

Selv om det er en relativt høy andel enhetsledere som har bistått med hjelp til å finne bolig eller med hjelp til å bli kjent med kommunen/norsk samfunn, vet vi ikke hvor ofte dette har skjedd: Om det er en engangsforeteelse eller noe som gjøres systematisk.

Tilrettelegging i fylkeskommunene

Respondentene i fylkeskommunene fikk spørsmål om det i regi av fylkeskommunene hadde blitt iverksatt noen av følgende tilretteleggingstiltak for arbeidsinnvandrere:

- Språkkurs
- Kompetansehevende tiltak
- Hjelp til å finne bolig
- Tilrettelegging for familie
- Hjelp til å bli kjent med området/norsk samfunn
- Hjelp med dokumentasjon, forståelse av regelverk etc.

Blant fylkeskommunene oppgir fem fylkeskommuner at de har kompetansehevende tiltak, fire hjelper til med dokumentasjon, forståelse av regelverk etc., mens tre hjelper til med å finne bolig. Når det kommer til språkkurs, tilrettelegging for familie og hjelp til å bli kjent med området/norsk samfunn, er det kun én fylkeskommune som oppgir å ha disse tiltakene.

7 Gode eksempler

I de foregående kapitlene har vi sett at ulike aktører har beskrevet at det er behov for en systematisk og helhetlig prosess når kommunene skal rekruttere arbeidsinnvandrere. Det er viktig å tenke på tilrettelegging både når det gjelder bolig, familie og språkopplæring, i tillegg til tilrettelegging på arbeidsplassen.

Blant kommunene vi besøkte har vi valgt å presentere strategier og erfaringer fra Hamarøy og Bremanger. Disse kommunene har hatt en rekrutteringsstrategi og de har lyktes i å rekruttere arbeidsinnvandrere. Både Hamarøy og Bremanger kommune har hatt fokus på bolig, norskopplæring, holdninger og å ha en strategi samt jobbe systematisk rundt rekruttering.

Vi mener at flere av tiltakene de har iverksatt har overføringsverdi til andre kommuner.

7.1 Hamarøy kommune

Bakgrunn

Hamarøy er en kommune med 1 791 innbyggere (per 1.1. 2013), beliggende i Salten i Nordland. Rundt 10 prosent av innbyggerne har innvandrerbakgrunn (ssb.no). Kommunen har relativt spredt bebyggelse med flere befolkningssentrene i kommunen. Kommunesenteret ligger i Oppeid. Rundt 220 personer er ansatt i kommunal sektor.

Hamarøy kommune var i flere år preget av fraflytting (fram til 2010). I tillegg står kommunen overfor et generasjonsskifte blant de ansatte i kommunesektoren og det private næringsliv. Ifølge analyser utført av kommunen vil det være behov for å rekruttere rundt 100 personer til kommunesektoren i løpet av de neste 5 til 10 år. Det er spesielt innenfor helse-, pleie- og omsorgssektoren at behovet er og vil være stort.

Hamarøy kommune har en helhetlig tenkning når det kommer til rekruttering av arbeidsinnvandrere. Kommunen arbeider aktivt for å øke arbeidsinnvandringen til kommunen og få innvandrere til å bli boende:

Hvis ikke stikker nabokommunene av med befolkningsveksten

Strategi

Tiltakene for rekruttering i sammenheng med integrering. Den helhetlige tankegangen i organisasjonen reflekteres også i hvilke roller kommunen har rekrutterings- og inkluderingsarbeidet. Kommunen har iverksatt tiltak, men også lagt vekt på å tilrettelegge for frivillige krefter i lokalsamfunnet. Kommuneledelsen er opptatt av å anerkjenne det rekrutterings- og integreringsarbeidet som gjøres rundt i bygdene og er bevisst sin rolle som tilrettelegger. Arbeidet som er gjort i en av bygdene (Finnøya) og suksesskriteriene er tidligere forsket på i Lønning m.fl 2011. Forskerne fant blant annet at det lille lokalsamfunnet tok godt imot tilflyttere og at det var stor

toleranse for individualitet og forskjeller, samtidig som det offentlige virkemiddelapparatet støttet opp om lokale utviklingsprosesser.

Hamsun-dagene har vært arrangert på Hamarøy annen hvert år siden 1982 og i 2009 åpnet Hamsun-senteret på øya. Hamsun-senteret og arrangementene rundt Hamsuns forfatterskap har vært viktig i arbeidet med å gjøre Hamarøy til en attraktiv kommune for innvandrere. Kommunen er representert i arrangementskomiteen. Disse arrangementene har ført til at lokalsamfunnet har blitt vant til å ha en rolle som vertskap.

Det har vært en strøm av folk hit på festival. Vi har blitt øvet på å nærme oss de internasjonale. Mange nabokommuner har ikke det.

Kommuneledelsen legger vekt på at utviklingen på Hamarøy i stor grad har skjedd *nedenfra* og opp.

Et kjennetegn på robust samfunn er et samfunn med tydelig mangfold. Det hører vi på. Vi ser det er sant. Dette handler ikke bare om strategier – dette er et samfunn som lever sitt eget liv. Hos oss er det lite volum på alt – det er spredt og god kvalitet. Vi er på rett spor. Vi skal ikke ha noe massivt, men ivareta stedet.

Vi legger til rette. Mye ville sett annerledes ut hvis vi hadde gjort ting annerledes. Vi stikker ikke kjepper i hjulet. Vi applauderer det som skjer. Støtter.

Kommunen har ikke brukt en krone på utviklingen på Finnøy, det er bare dugnad.

Kommuneledelsen har samarbeidet med fylkeskommunen i rekrutteringsarbeidet. Kommunen er en del av et nettverk med andre kommuner og fylkeskommunen, og har deltatt på flere tilflyttingsseminarer i regi av fylkeskommunen. Fylkeskommunen har også deltatt på møter med lokalbefolkningen.

Om rekrutteringen

Kommunen har samarbeidet med NAV EURES om å lyse ut stillinger i utlandet og med bemanningsbyråer om å rekruttere vikarer til kommunesektoren. De aller fleste arbeidsinnvandrerne som har kommet til Hamarøy har imidlertid kommet gjennom nettverk. De aller første arbeidsinnvandrerne kom for å arbeide som avløsere på melkegårdsbruk eller de flyttet til kommunen og startet egen bedrift eller jobbet i det private næringsliv. Noen kom ved en tilfældighet, mens andre ble rekruttert i hjemlandet. Etterhvert har deres familie, venner og bekjente kommet og noen har fått jobb i kommunen.

Kommuneledelsen forteller at de av og til får telefoner fra utlendinger som ønsker å flytte til Hamarøy og lurer på om det er mulig å få jobb i kommunen. Disse personene kjenner ofte til andre fra hjemlandet som har bosatt seg i kommunen. Ledelsen forteller at de møter innvandrere som kunne tenke å bosette seg i kommunen med entusiasme og peker på at holdninger til arbeidsgivere i kommunesektoren kan være et suksesskriterium for å lykkes med rekruttering.

Man må tørre å ta sjansen. Noen ganger sukker man over utenlandske søkere.. Vi prøver å endre måten å tenke på. Vi er positive. Så får vi erfaring – det er flott.

Det har kommet innvandrere fra blant annet Latvia, Polen, Tyskland, Sveits, Belgia, Ukraina, Sverige og Russland. Arbeidsinnvandrere er representert i flere sektorer i kommunen og arbeider blant annet som lege, tannlege, sykepleier, hjelpepleier, lærer og i administrasjon.

Gode grep

Bolyst-prosjekt

Hamarøy kommune har fått bolystmidler fra Kommunal- og regionaldepartementet til et Bolyst-prosjekt der kommunen har ansatt en person som skal ha en rolle som vertskap for tilflyttere, en såkalt libero. Liberoen skal tilrettelegge for tilflyttere til kommunen og bruke nettverk for å koble arbeidssøkende personer og arbeidsgivere og bistå med å sørge for bolig og norskopplæring til tilflyttere. Liberoen har blant annet kartlagt mulige arbeidsplasser i kommunen og vært rundt på arbeidsplassene for å informere om mulighetene for å ansette en innvandrer.

Kommunen ønsket å ansette en libero fordi tilflyttere til kommunen mangler nettverk, og trenger noen som kan bistå dem i den første integreringsfasen.

Hus her er ikke lagt ut for salg. Her er det jungeltelegrafene som gjelder. Det er få budrunder. Vi har ikke eiendomsmeglere. Det samme gjelder leie. De som kommer og skal jobbe har ikke sjans. Så det er en utfordring. Man må bruke den uformelle kanalen, noe som er vanskelig for innflyttere som ikke kjenner til dette. Derfor formidler vi boliger til innvandrere.

Tilrettelagt norskopplæring

Hamarøy kommune har et vedtak om at det skal gis norskkurskurs for alle arbeidsinnvandrere. Deltakerne betaler kun en liten egenandel (rundt 1500 kr). Kurset er på 80 timer og blir lagt til kveldstid og noen helger. Kommunen tilrettelegger også for private initiativ og låner ut lokaler til en privat bedrift som tilbyr kurs i norsk og samfunnskunnskap for sine ansatte.

For arbeidsinnvandrere som er ansatt i kommunal sektor tilbyr kommunen gratis kurs umiddelbart etter ankomst. De nyansatte hospiterer i en vanlig klasse på voksenopplæringen i inntil 27 timer i uka. De går da sammen med deltakere som har rett og plikt til norskopplæring. Arbeidsinnvandrerne kan også delta i grunnskoleopplæringen. Ettersom denne opplæringen enten er tilpasset en gruppe som stort sett deltar i introduksjonsprogrammet og har hatt lite skolegang, har skolen lagt opp til at arbeidsinnvandrerne kan ”shoppe” timer. De kan delta i de timene de ønsker og hoppe opp til et høyere nivå når de er klar for det. På den måten tilpasses progresjon og undervisning.

Vi ser at vi trenger det. Vi må jo ha folk. Det er det beste vi kan gjøre. De er sammen med analfabeter, de bare hopper oppover. Det fungerer kjempebra. De på sykehjemmet får fri for å komme og vi tilpasser til turnusen.

Skolen oppfordrer alle deltakere til å avlegge språkprøve 2 og 3. Skolen tilrettelegger med øving/forberedelser og organisering av skyss til prøvested, ofte i samarbeid med andre instanser i kommunen.

Boligbygging

For å stimulere til boligbygging har kommunen og Husbanken samarbeidet med private (OPS-samarbeid) for å utvikle en boligmodell, kalt Hamarøymodellen.

Bakgrunnen for samarbeidet var at kommunens økonomiske situasjon (Robek fra 2011) og stort vedlikeholdsetterleap i eksisterende bolig- og eiendomsmasse hadde begrenset kommunens egen handlefrihet.

Kommunen definerte et behov for antall boliger, inkludert boliger for vanskeligstilte. Istedenfor å bygge boligene selv bestemte kommunen at rammetilskuddet fra Husbanken skal gå til private boligbyggere, så lenge de oppfyller kravene kommunene har til antall boliger for vanskeligstilte. I anbudsutlysningen ble leiekontrakt med kommunen i 20 år lyst ut, samt 20 prosent tilskudd fra Husbanken til bygging av de samme boligene.

I tillegg til å bygge de boligene som kommunen skulle leie, stilte kommunen som krav at den private aktøren måtte bygge og drifte et minst like stort antall boliger for det ordinære markedet.

Det har til nå blitt bygget 40-60 nye boligenheter i kommunen.

Boligene er bygget som små leilighetskomplekser flere steder i kommunen. I hvert kompleks er det en liten leiligheter øremerket vanskeligstilte. Resten av leilighetene er for det ordinære arbeidsmarkedet. I disse leilighetene bor det blant annet arbeidsinnvandrere.

Hvis kommunen sier de trenger 10 boliger så kan hvem som helst bygge dem. Det er så bra at ansvaret kan legges på en privat aktør. Mange sier de ikke har boliger, men det gjelder ikke lenger. De kan få private aktører til å gjøre det. Tilskuddet fra Husbanken har nå økt til 40 prosent.

7.2 Bremanger kommune

Bakgrunn

Bremanger er en kommune med 3 945 innbyggere (per 1.1.2012), beliggende i Nordfjord og Sunnfjord i Sogn og Fjordane. Kommunesenteret ligger i tettstedet Svelgen. I overkant av 400 personer er ansatt i kommunen. Rundt 12 prosent av innbyggerne har innvandrerbakgrunn (ssb.no). I likhet med Hamarøy kommune, opplevde Bremanger fraflytting i flere år (fram til 2008). Det er spesielt i helse-, pleie- og omsorgssektoren at kommunen har et stort behov for arbeidskraft i dag og i årene som kommer.

Strategi for tilflytting

Kommunen startet i 2005 et tilflyttingsprosjekt i samarbeid med kommunene i Nordfjord, med mål om å øke innbyggertallet i kommunen. Nordfjordområdet var prosjekteier. Dette prosjektet er tidligere blitt beskrevet i Hanche-Olsen m fl. 2011. Prosjektet rettet seg særlig mot nederlendere som ønsket å bosette seg i Norge. Hensikten med prosjektet var å motvirke ugunstig folketallsutvikling og mangel på arbeidskraft, som følge av forgubbing. Målene for prosjektet var å hente nye innbyggere/arbeidstakere, nye bedrifter, entreprenører og spesialkompetanse til Nordfjord.

Dette prosjektet ble avsluttet i 2011, etter rundt 5 år, og kan sies å ha vært vellykket. I løpet av prosjektperioden ble over 80 familier rekruttert til Nordfjordområdet. Fra 2008 har kommunen opplevd befolkningsvekst.

Selv om prosjektet er avsluttet har kommunen fortsatt arbeidet med tilflytting, og kommunen har fortsatt en tilflyttingskonsulent ansatt i kommunen som jobber med å rekruttere og ta imot arbeidsinnvandrere. To andre kommuner i området kjøper slike tjenester av kommunen.

Kommunen har fortsatt et fokus på å rekruttere nederlendere. Grunnen til dette er at tilflyttingskonsulenten er fra Nederland og at det blir arrangert utvandringssmesser i Nederland som kommunen kan delta på. Dett er en viktig arena for å markedsføre kommunen og for å møte folk som ønsker en livsstilsendring.

Kommunen legger vekt på at de ønsker å tiltrekke seg folk om vil bli boende i kommunen. De ønsker derfor å markedsføre kommunen overfor grupper som ønsker å finne et sted for å etablere seg med familie.

Vi har ikke fokus på kvantitet, men på at folk blir boende. Dette påvirker arbeidsmåten.

Kommunen har lagt vekt på å gi god informasjon i forkant av en tilflytting. Kommunen arrangerer blant annet familiedager i Nederland, der nederlandske familier blir invitert til å høre mer om kommunen og regionen. De som er interessert i å flytte registrer seg med CV slik at tilflyttingskonsulenten kan fortsette arbeidet ved å finne aktuelle jobber til familien. Dersom det er familier som er i tvil om de skal flytte eller ikke, inviterer kommunen dem på besøk. De får da omvisning i kommunen og mulighet til å snakke med kommuneledelsen, titte på hus, besøke skoler og barnehager og snakke med andre tilflyttere om deres erfaringer.

Kommunen er også aktive på Facebook og opplever at dette har blitt en viktig arena for markedsføring og et sted å holde kontakten med potensielle tilflyttere.

Tiltak for integrering

Tilflyttingskonsulent

I forbindelse med tilflyttingsprosjektet har det blitt satt i verk flere gode tiltak for rekruttering av arbeidsinnvandrere til kommunen. Tilflyttingskonsulenten har ansvar for å følge opp tilflyttere. Dette er først og fremst de som har blitt rekruttert på messer i Nederland, men andre arbeidsinnvandrere kan også få hjelp dersom de henvender seg til kommunen.

Aktuelle tilflyttere får god informasjon om kommunen i forkant, underveis og etter at de har flyttet til kommunen. Kommunen har en database over ledige stillinger i kommunen og kandidater i Nederland som brukes til å finne en jobbmatch. Ingen flytter til kommunen uten at minst en i familien har jobb. Tilflyttingskonsulenten tar kontakt med aktuelle bedrifter for å fortelle om kandidater og videreformidler CV-er. Tilflyttingskonsulenten hjelper også til med å finne bolig. Etter at tilflytterne har fått jobb og funnet bolig får de hjelp med formaliteter, slik som å registrere bilen, søke barnetrygd etc. I de tilfellene der bare en i familien har fått jobb når familien flytter til Norge, kan tilflyttingskonsulenten hjelpe til med å finne ledige stillinger og skrive søknader.

Vi bruker mye tid på omvisning og snakke med dem. Vi forteller om positive ting og utfordringer. Vi sier at vi synes det er fint hvis de kommer hit, men at det er bedre hvis de blir boende her. Hvis de drar etter ett år, så er alle parter skuffet. Vi forbereder dem så godt vi kan. Om mygg, integrering. At man må gjøre ting selv for å bli kjent med folk. Og det er ikke så lett å lære godt norsk. Det tar 2-3 år å lære seg språket godt.

Per dags dato er det rundt 300 familier som er registrert som potensielle tilflyttere i kommunens database. For å finne passende boliger og arbeidsplasser til disse er kommunen avhengig av å samarbeide med nabokommunene slik at tilflytterne kan jobbe og bo på tvers av kommunegrensene. Et godt samarbeid er et viktig suksesskriterium i arbeidet med å rekruttere innvandrere til Nordfjord-regionen.

Tilrettelegging ved sykehjem

Ved sykehjemmene i kommunen får utenlandske sykepleiere tilbud om å starte i stilling som pleieassistent eller helsefagarbeider før de eventuelt tiltrer som sykepleier. Dette er både fordi det kan ta lang tid å få autorisasjon og fordi kommunen har erfart at det kan gjøre fremmedspråklige mer trygge i rollen før de får mer ansvar.

Kommunen tilrettelegger for videreutdanning for å få godkjent utdanning fra utlandet og for variert praksis slik at assistenter kan ta fagbrev som helsefagarbeider.

Strategi for kommunesektoren

Parallelt med arbeidet med tilflytting har kommunen utredet rekrutteringsbehovet i helse, pleie- og omsorgssektoren i kommunen og utarbeidet en plan for rekruttering av helsepersonell. Planen ble vedtatt i kommunestyret i 2012 og slår fast at kommunen vil ha behov for 47 nye medarbeidere i helse-, pleie- og omsorgssektoren i løpet av fire år. Rekruttering

av arbeidsinnvandrere nevnes ikke eksplisitt i planen, men med utgangspunkt i kartleggingen av behov har helse-, pleie- og omsorgssektoren har sektoren "koblet" på tilflyttingsprosjektet ved å prøve å rekruttere helsearbeidere fra Nederland. Kommunen har formulert en stillingsbeskrivelse som videreformidles i kontakten med potensielle kandidater i Nederland.

Om rekrutteringen

Rundt 12 prosent av de ansatte i helse-, pleie- og omsorgssektoren har kommet som arbeidsinnvandrere. Gjennom tilflyttingsprosjektet har det blitt rekruttert noen fra Nederland, Tyskland og Belgia til sykehjemmene i kommunen.

I tillegg har det kommet en del innvandrere fra Øst-Europa. Noen har selv søkt seg til sykehjemmene, mens andre har blitt leid inn gjennom bemanningsbyrå. Kommunen har rammeavtale med bemanningsbyrå. Flere som har startet som innleide vikarer har fått fast jobb ved sykehjemmet. Kommunen har da betalt en kompensasjon til bemanningsbyrået.

Kommunen har også hatt innvandrere som har kommet som studenter og fått jobb i kommunen og blitt boende.

8 Hva kan kommunene gjøre for å få til en vellykket rekruttering?

Undersøkelsen har vist at for at kommunene skal lykkes med rekruttering av arbeidsinnvandrere er det behov for en helhetlig og langsiktig strategi for rekruttering og integrering i kommunen. Mange av kommunene som har behov for å rekruttere arbeidskraft er små, og et interkommunalt samarbeid kan være hensiktsmessig. Fylkeskommunene kan være en aktuell samarbeidspart for å etablere nettverk og heve kompetansen på området. Undersøkelsen viser at tiltak for bolig, informasjon, samarbeid, språkopplæring og trivsel er viktige for å få arbeidsinnvandrere til å komme og bli boende. Nedenfor oppsummerer vi de gode grepene ved rekruttering av arbeidsinnvandrere.

Behovsanalyse og strategi/kompetanseplan

Strategien bør være fundamentert i en analyse av behovet for arbeidskraft i kommunen og fylkeskommunen. Analysen bør ta for seg behovet både på kort og lang sikt. Hvilken kompetanse er det behov for og hvor mange? Planen bør inkludere hvilke rekrutteringskanaler som skal brukes. Mulige rekrutteringskanaler kan være utlysninger av stillinger i utlandet, deltakelse på jobbmesser og bruk av andre arbeidsinnvandreres nettverk. Det er også mulig å kjøpe formidlingstjenester av private aktører.

Planen bør også omhandle hvilke tilretteleggingstiltak som bør iverksettes, og hvem skal ha ansvar for de ulike tiltakene.

Undersøkelsen vår har vist at det kan være manglende kjennskap til kommunens rekrutteringsbehov og strategi på de ulike kommunale arbeidsplassene. Det er viktig at kommuneledelsen forankrer strategien hos kommunale arbeidsgivere/i enhetene slik at både ledere og medarbeidere er innforstått med behovet for å rekruttere fra utlandet, og er innstilt på å legge til rette for arbeidsinnvandrerne.

Samarbeid

Spesielt for små kommuner er det hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om rekruttering. De kan ha felles utlysning av ledige stillinger, og et samarbeid kan gjøre det lettere å finne arbeid og bolig på tvers av kommunegrensene. Et samarbeid vil også gi kommunene større mulighet for å tilrettelegge, for eksempel ved å tilby norskkurs eller trivselstiltak. Det kan også være nyttig å samarbeide med lokalt næringsliv i rekrutteringsprosessen. Et slikt samarbeid kan for eksempel gjøre det enklere for arbeidsinnvandreres ektefelle/samboer å finne jobb i Norge.

Kjennskap til regelverk

Både på administrativt nivå og i enhetene er det viktig å ha god kjennskap til regelverk for ansettelse av utenlandsk arbeidskraft, og kjennskap til hvilke prosedyrer arbeidsinnvandrerne må forholde seg til etter ankomst. Dette er viktig både for å lykkes med rekruttering, og for å kunne bistå de

arbeidsinnvandrerne som kommer. For å få informasjon om regelverk har mange kommuner hatt nytte av samarbeid med NAV EURES.

Bolig

I mange kommuner er det vanskelig å finne bolig, både fordi det ikke er mange ledige boliger og fordi mulige boliger ikke formidles gjennom åpne kanaler. Arbeidsinnvandrere har ikke nettverk som kan bistå med for eksempel formidling av utleiebolig. Når kommunene ønsker å rekruttere arbeidsinnvandrere bør de derfor sørge for å legge til rette for formidling av boliger til leie. I et lengre perspektiv er det viktig at kommunen sørger for tilstrekkelig boligbygging slik at alle kommunens innbyggere inkludert arbeidsinnvandrere kan skaffe egen bolig.

Norskopplæring

Undersøkelsen viser at det er et stort behov for tilpasset språkopplæring i kommunene. Det vil si språkopplæring som er tilpasset arbeidsinnvandrernes nivåmessig, og at tidspunktene for opplæringen er forenlig med arbeid. Det kan også være behov for opplæring i begreper og tema som er spesielt relevant for den jobben vedkommende skal ha.

Kommunene bør tilby tilpasset norskundervisning for arbeidsinnvandrere. For små kommuner kan det som nevnt være en fordel å samarbeide med andre kommuner om å tilby norskkurs. Det er også mulig å bruke nettopplæring mer. Kommunen bør også sørge for å være informert om andre aktører som tilbyr språkopplæring som frivillige organisasjoner og private leverandører, slik at de kan informere arbeidsinnvandrerne om det tilbudet som finnes.

Undersøkelsen viser at mange kommunale arbeidsplasser stiller høye krav til hvilke norskkferdighetene arbeidsinnvandrere bør ha før de starter i et arbeid. Vi mener at i kommuner som ønsker å satse på arbeidsinnvandring som rekrutteringsstrategi bør det være forståelse for at noe norskkunnskaper må tilegnes gjennom jobb, og at det må legges til rette for å lære norsk på arbeidsplassen. Det vil være begrenset hvilke norskkferdigheter arbeidsinnvandrere har mulighet til å tilegne seg før de kommer til Norge.

Informasjon og praktisk bistand

Det er viktig at kommunen sørger for at den enkelte arbeidsinnvandrer får nødvendig informasjon og bistand til å finne seg til rette i lokalsamfunnet. Tilflytterne trenger informasjon om hva de som arbeidsinnvandrere er pliktig til å gjøre, og de må få informasjon om norske institusjoner og ordninger som NAV og skattekontor. Arbeidsinnvandrere som har med familie trenger blant annet informasjon om skole, barnehage og helsestasjon.

Spesielt for arbeidsinnvandrere som kommer med familie kan det være behov for praktisk bistand, for eksempel hjelp til å finne jobb til ektefelle, informasjon om søknadsprosesser for barnehage, hjelp til med å melde barna på skolen etc.

Vi finner at noen kommuner har gode erfaringer med å frigjøre en stilling til å jobbe med å ta imot og følge opp tilflyttere i kommunen. Disse ressurspersonene blir også viktige for arbeidsgivere som ønsker å ansette en arbeidsinnvandrer og har spørsmål knyttet til regelverk og prosedyrer.

Trivselstiltak

For å få til god integrering og få arbeidsinnvandrere til å bli boende i kommunen er det viktig at de trives. Det er en fordel at kommunen skaper/støtter opp om felles møteplasser for innvandrere og lokalbefolkningen i kommunen.

Kommunen bør sørge for at arbeidsinnvandrerne får informasjon om mulige fritidstilbud. Disse kan for eksempel være i regi av frivillige organisasjoner.

På arbeidsplassen

På den enkelte arbeidsplass er det viktig å sørge for et inkluderende arbeidsmiljø og ha opplærings- og trivselstiltak, gjerne fadderordning. Det er viktig å ha imøtekommende og inkluderende holdninger, og forståelse for nødvendigheten av å ansette arbeidsinnvandrere. Det bør vises tålmodighet når noen ikke snakker godt nok norsk.

Arbeidsgiver må være innstilt på å hjelpe med praktiske ting som ikke er jobbrelatert.

Litteraturoversikt

Grimsrud G. M. og Aure. M. (2013): *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeid i norske distriktskommuner*, Ideas2evidence rapport 4/2013

Hanche-Olsen, M, Båtevik, F.O., Olsen, G. M., Yttredal, E.R. (2011): *Dei nye hendene: Offentlig sektor i møte med arbeidsinnvandrere*, Rapport nr.22, Møreforskning

KS (2013): *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor*, 2012

Lønning, D. J., Barstad J. og Ryhs, E. (2011): *Tilflyttarar til utkant-Noreg? Tilflyttingsbygda Finnøy viser veg*. HLB Rapport Nr. 2 – 2011

NAV EURES (2012): *Årsrapport, 2011-2012*

Proba samfunnsanalyse (2012): *Familieinnvandrere utenfor introduksjonsordningen. Utdringer, behov og tilbud den første tiden i Norge*, Proba-rapport 2012-03

Proba samfunnsanalyse (2010): *Bemanningsbransjens rolle*, Proba-rapport 2010-06

Proba samfunnsanalyse (2010): *Evaluation of EURES Norway 2007-2010*, Proba-rapport 2010-04

St.meld. nr 18 (2007-2008) *Arbeidsinnvandring*

Søholt, S. Aasland, A., Onsager, K. Vestby, G.M. (2012): *"Derfor blir vi her"-innvandrere i Distrikts-Norge*, NIBR-rapport 2012:5 Norsk institutt for by- og regionforskning

SSB (2013), *Innenlandske flyttinger, 2012*. URL: ssb.no/flytting

Ørbog, K.-M. (2013), "NAVs Bedriftsundersøkelse 2013", *Arbeid og velferd*, 2:2013, 11-36