

Kommunal- og regionaldepartementet

Sluttrapport

November 2009

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET
"IDENTIFISERING AV PROSJEKTER MED
FORMÅL OM Å FÅ TILFLYTTERE TIL Å
TRIVES OG BLI VÆRENDE PÅ ET STED"



Rambøll
Hoffsveien 21-23,
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHOILDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	4
1.1	Mandat og formål med kartleggingen	4
1.2	Metodisk gjennomføring og datakilder	5
1.3	Begrepsavklaring og avgrensinger	7
1.4	Leserveiledning	8
2.	Sammendrag	9
2.1	Overordnede suksesskriterier	10
2.2	Sentrale utfordringer	11
3.	Kommunen som samfunnsutvikler	12
3.1	Kommunenes forutsetninger for å drive lokal samfunnsutvikling	12
3.2	Flyttemønster og utfordringer	13
3.3	KRDs målsetting i distrikts – og regionalpolitikk	14
3.4	Kommunene har forutsetninger, men hva med praksis?	16
4.	Overordnede funn fra breddeundersøkelsen	17
4.1	Utbredelse av inkluderingsprosjekter i kommunene	17
4.2	Kjennetegn og organisering	19
4.3	Virkemidler i prosjektene	25
4.4	Respondentenes vurdering av måloppnåelse i prosjektene	26
4.5	Utfordringer for prosjektene	29
5.	Inkluderingsinnsats i Hjemmeland kommune	30
5.1	Bakgrunn og rammer for kommunens inkluderingsinnsats	30
5.2	Målsettinger for inkluderingsarbeidet	31
5.3	Forankring av inkluderingsarbeidet	32
5.4	Virkemidler i inkluderingsarbeidet	32
5.5	Resultater og læring i inkluderingsarbeidet	33
5.6	Suksesskriterier	35
6.	Krafttak for inkludering i Verdal kommune	36
6.1	Bakgrunn og rammer for prosjektet	36
6.2	Målsettinger for prosjektet	37
6.3	Forankring av prosjektet	38
6.4	Virkemidler i prosjektet	38
6.5	Resultater og læring i prosjektet	40
6.6	Suksesskriterier	42
7.	Fjellregionen – "Flytthit"	44
7.1	Bakgrunn og rammer for prosjektet	44
7.2	Målsettinger for prosjektet	45
7.3	Forankring	46
7.4	Virkemidler i prosjektet	46
7.5	Resultater og læring prosjektet	48
7.6	Suksesskriterier	49
8.	Lofoten – "RISKIT"	50
8.1	Bakgrunn og rammer for prosjektet	50
8.2	Målsettinger for prosjektet	51
8.3	Forankring av prosjektet	51
8.4	Virkemidler i prosjektet	52
8.5	Resultater og læring i prosjektet	53
8.6	Suksesskriterier	54

9.	God praksis, suksesskriterier og utfordringer	56
9.1	Suksesskriterier sett som "beste praksis" i prosjektene	56
9.2	Suksesskriterier sett som utfordringer i prosjektene	59
9.3	Læringspunkter til inspirasjon for andre kommuner	61
9.4	Avslutning	62
10.	Litteraturliste	63

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting og Telemarksforskning presenterer herved sluttrapporten i kartleggingen "Identifisering av prosjekter med formål om å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted". Kartleggingen ble gjennomført i perioden medio august- oktober 2009 på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Norske distriktskommuner opplever synkende folketall som følge av økt sentralisering. Om Norge skal opprettholde levende distriktskommuner, må det arbeides på flere fronter samtidig. Dels må det fokuseres på lokalbefolkningen slik at fraflytting blant denne gruppen reduseres. Dels må det imidlertid også fokuseres på tilflyttere og potensielle tilflyttere enten det dreier seg om norske tilflyttere, arbeidsinnvandrere eller flyktninger. Om norske kommuner lykkes med å gjøre seg attraktive for disse gruppene, vil den potensielle gevinsten i form av en gunstig folketallsutvikling være stor. Det er mot prosjekter rettet mot disse gruppene vi oppfatter at fokuset i dette prosjektet skal ligge.

De siste årene har det vært en klar økning i folketallet i Norge, hvor flere kommuner har opplevd en befolkningsvekst, mens andre igjen opplever en synkende og negativ befolkningsvekst. Hovedsakelig skyldes dette høy andel av innvandring, men også til dels høye fødselstall. Innvandring har ført til mer innflytting til mindre sentrale kommuner, over halvparten av kommunene innenfor det distriktspolitiske virkeområdet opplevde en vekst i 2008 i motsetning til kun en fjerdedel i 2006. Likevel ser man en sterk sentralisering i hele landet. Folk flytter fra mindre sentrale områder til byområder, og distriktskommunene blir taperne.

Gjennom et fokus på bosetting, utvikling av arbeidsplasser og lokalt næringsliv, utnyttelse av ressurser og kompetanse som finnes i befolkningen, tilrettelegging for styrket samarbeid mellom ulike regionale og lokale aktører og mellom offentlig, privat og frivillig sektor, skal det arbeides målrettet for å nå målsetningene om verdiskaping, arbeidsplasser og velferd der folk bor.

Kartleggingen har som formål å identifisere inkluderingsprosjekter i norske kommuner, med et særskilt fokus rettet mot god praksis, bruk av virkemidler, lærings- og overføringsverdi og sist utfordringer i slike prosjekter.

1.1 Mandat og formål med kartleggingen

Kartleggingen av "prosjekter med formål å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted" skal identifisere prosjekter, tiltak og målrettet arbeid som gjøres i norske kommuner med det formål å få tilflyttere til å trives og bli værende i kommunen. Kartleggingen tar for seg det systematiske arbeidet som gjøres, særlig i miljøer utenfor de største byene, og deres arbeid sett ut i fra et inkluderings- og integreringsperspektiv.

For å kunne svare på det overordnede spørsmål om hvordan norske kommuner kan få tilflyttere til å trives, og i forlengelsen bli værende i kommunen, brytes kartleggingen ned i to underformål:

- Det første formålet er å identifisere vellykkede inkluderings- og integreringsprosjekter i kommunene, samt foreta en analyse av hva det er som gjør disse prosjektene vellykkede.
- Det andre formålet er å identifisere gode prosjektløsninger og eksempler på gode prosjekter eller målrettet arbeid som har en overføringsverdi til lignende prosjekter, tiltak eller målrettet arbeid andre steder i forhold til målsetting om å få flere tilflyttere til å trives og bli værende. Totalt sett, for begge punkter, skal dette bidra til læring og utvikling av nye tiltak, da fortrinnsvis i distriktene.

Analysen tar utgangspunkt i problemstillinger knyttet til hvordan det konkret arbeides i kommunene med å ta imot tilflyttere på en måte som gjør at de finner seg til rette og ønsker å bli værende på stedet. I dette skal aktørene som har inkludering og mottak av tilflyttere som arbeidsfelt identifiseres, beskrivelse av bakgrunn og mål for prosjektene, tiltakene eller det målrettede arbeidet, arbeidsmåter, organisering, kritiske suksessfaktorer og oppnådde resultater.

Utfordringene i forhold til inkludering og integrering av nye tilflyttere gjelder både for innvandrere fra andre land og øvrig befolkning. Ulike tilflyttere har ulike behov, og derfor skilles det videre mellom ulike tilflyttergrupper i denne kartleggingen:

- Norske tilflyttere, herunder barnefamilier, ungdom, studenter, tilbakeflyttere
- Arbeidsinnvandrere, herunder fra Skandinavia, land i Europa utenfor Skandinavia, andre land utenfor Europa
- Flyktninger som har fått oppholdstillatelse
- Tilflyttere på grunn av familieegjenforening

På dette grunnlaget skal kartleggingen gi følgende kunnskapsgrunnlag for KRD:

1. En bred oversikt over inkluderings- og integreringsprosjekt som gjennomføres i norske kommuner.
2. Et dybdestudium av fire vellykkede inkluderings- og integreringsprosjekter i norske kommuner med fokus på:
 - God praksis
 - Læring og overføringsverdi
 - Suksesskriterier
 - Utfordringer og dilemmaer

1.2 Metodisk gjennomføring og datakilder

Vi har valgt et design for denne oppgaven som kombinerer kvalitativ og kvantitativ metode, herunder en kvalitativ og kvantitativ datainnsamling og bruk av statistikk og registerdata. Datakildene i kartleggingen er en breddeundersøkelse, samt casestudier i tillegg til annen eksisterende litteratur og statistikk. Datakildene er valgt fordi vi mener det gir oss en mulighet til å innhente bredde- så vel som dybdeinformasjon om identifiserte inkluderings- og integreringsprosjekter i norske kommuner. Rambøll oppfatter at casestudiene styrker kartleggingen gjennom intervju med representanter fra relevante involverte aktører i prosjektene hvor de samme spørsmål er stilt til alle informanter gjennom ferdig utarbeidede intervjuguiden. Til sammen gir dette oss muligheter til å avdekke kartleggingens fokus som er på god praksis, læring og overføringsverdi, suksesskriterier, utfordringer og dilemmaer

Videre beskrives kort de metoder og datakilder som er anvendt i kartleggingen.

1.2.1 Dokumentstudier

Det er gjennomført systematiske studier av relevante dokumenter, herunder foreliggende forskning spesielt om tema som omhandler til- og fraflytting til distriktene, andre bakgrunnsdokumenter som Stortingsmeldinger, NOU-er og tilgjengelig dokumentasjon om allerede kjente tilflyttings- og inkluderingsprosjekter i norske kommuner og distrikter. Formålet med dokumentstudiene har vært å styrke vårt eget kunnskapsgrunnlag om temaet, og spesielt utfordringer, som benyttes i den videre gjennomføringen av kartleggingen, da spesielt når det gjelder utforming av spørreskjema til breddeundersøkelse, og til videre utvelgelse av case til dybdestudier.

1.2.2 Innledende intervjuer

Rambøll har i denne kartleggingen gjennomført innledende intervjuer med IMDI, Distriktssenteret, KS Nordland, Vadsø Kommune og Fjellregionen. Datamaterialet fra dokumentstudiene og de innledende samtalene ble benyttet som kunnskapsgrunnlag i utformingen av spørreskjema til den kvantitative breddeundersøkelsen, og de kvalitative dybdeundersøkelsene i utvalgte kommuner.

1.2.3 Breddeundersøkelse

I kartleggingen ble det gjennomført en breddeundersøkelse blant alle norske kommuner for å kartlegge pågående prosjekter/tiltak som kan identifiseres som inkluderingsprosjekter overfor de nevnte målgruppene av tilflyttere. Respondentene i breddeundersøkelsen var rådmenn/administrasjonssjef i kommunene. Breddeundersøkelsen ble distribuert til alle landets 430 kommuner, og det var 190 respondenter som besvarte undersøkelsen. Dette gir en samlet svarprosent på 44,2 %. Denne svarprosenten vurderes som tilfredsstillende, sett i lys av at bredde-

undersøkelsen gikk ut til alle rådmenn/administrasjonssjefer og at denne gruppen trolig er pres-set for tid i det daglige arbeidet, i tillegg til at de er mottakere av mange breddeundersøkelser generelt. Videre må det tas forbehold om tema for breddeundersøkelsen, og at de kommuner som ikke gjennomfører inkluderings- eller integreringsprosjekter ikke har funnet det relevant å svare på undersøkelsen.

1.2.4 Kvalitative dybdestudier

Vi har i forbindelse med kartleggingen gjennomført kvalitative dybdestudier av fire prosjekter og målrettet arbeid i kommuner eller regioner. Hver av casene er svært ulike i organisering, og føl-gende prosjekter, kommuner og regioner ble valgt ut til dybdestudiene¹:

- **Inkluderingsinnsats i Hjelmeland kommune i Ro-galand**
- **"Krafttak for inkludering" i Verdal kommune i Nord-Trøndelag**
- **"Flytt hit"- Fjellregionen i Hedmark og Sør-Trøndelag**
- **"RISKIT"- Lofoten i Nordland**

I forbindelse med dybdestudiene av alle prosjekter eller målrettet arbeid ble det gjennomført in-tervjuer med informanter som kan kategoriseres i følgende kategorier:

- Prosjektansvarlig
- Prosjektmedarbeider
- Samarbeidspartner
- Tilflytter

Prosjektene ble valgt ut på bakgrunn av et sett av kriterier for å sikre en god spredning blant prosjektene. Utvalgskriteriene som ble lagt til grunn var:

- Spredning på målgruppe for prosjektene eller det målrettede arbeidet som gjennomføres.
- Spredning og variasjon i hva slags type virkemidler og aktiviteter som benyttes i prosjek-tene
- Spredning i forhold til organisering av prosjektene
- Spredning i forhold til finansieringskilde
- Geografisk spredning
- Spredning på sentralitet

Utvalget er dels basert på bakgrunn av den gjennomførte breddeundersøkelse, dels basert på innspill fra prosjektets referansegruppe og dels basert på bakgrunn av gjennomførte dokument-studier og breddeundersøkelse. Konklusjonen er at utvalget er i tråd med utvalgskriteriene, og at utvalget oppfyller kartleggingens formål om å studere prosjekter som kan tjene som god praksis, og som har overføringsverdi til andre kommuner som ønsker å jobbe med inkludering av tilflytte-re.

Dybdestudiene er gjennomført med casebesøk i hver kommune eller region hvor prosjektet lig-ger, i tillegg til noen telefonintervju der informanter ikke kunne delta den dagen casebesøket ble gjennomført. Det er blitt intervjuet totalt 21 informanter i forbindelse med dybdestudiene. I det ene dybestudiet av RISKIT prosjektet ble det i tillegg gjennomført et uformelt fokusgruppeinter-vju med deltakerne.

¹ Fjellregionen består av kommunene Røros, Tynset, Alvdal, Folldal, Tolga, Os og Rendalen. Kommunene i RISKIT prosjektet i Lofoten er Mosknes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan

1.3 Begrepsavklaring og avgrensinger

For videre lesning er det nødvendig å foreta en begrepsavklaring da det benyttes ulike begrep for å beskrive det samme hos ulike aktører. Dette for at man i denne kartleggingen skal ha en felles forståelse av hva som menes og vektlegges i begrepene. Rambøll foretok også en begrepsavklaring i breddeundersøkelsen, med den hensikt å sikre at besvarelsene var i tråd med kartleggingens formål om å identifisere inkluderingsprosjekt.

Tilflyttere

Med tilflyttere menes alle personer, både nordmenn og innvandrere fra andre land, som flytter til et nytt sted. Det skilles mellom fire ulike hovedgrupper av tilflyttere med underliggende grupper i denne kartleggingen:

- **Norske tilflyttere:** herunder barnefamilier, ungdom, studenter, tilbakeflyttere
- **Flyktninger** som har fått oppholdstillatelse
- **Tilflyttere som følge av familiegjennforening**
- **Arbeidsinnvandrere:** herunder fra Skandinavia, land i Europa utenfor Skandinavia, andre land utenfor Europa

Inkluderingsprosjekt

Med inkluderingsprosjekt menes alle prosjekter, tiltak og annen målrettet innsats kommunen gjennomfører med den hensikt å få nye tilflyttere til å trives og bli værende i kommunen. Lovpålagte tiltak som introduksjonsprogrammet for innvandrere regnes ikke som inkluderingsprosjekt i denne undersøkelsen. Det er dette som er kartleggingens fokusområde, og som er utgangspunktet for dybdestudiene gjennomført i kartleggingen.

Tilflyttingsprosjekt

Med tilflyttingsprosjekt menes alle prosjekter der kommunen har markedsført seg i andre deler av Norge eller utlandet, med det formål å øke tilflytting til kommunen.

Avgrensninger

Det er gjort videre avgrensninger i forhold til prosjektgjennomføringen, og da et klart skille mellom *sentrale kommuner* på den ene siden og *distriktskommuner* på den andre siden. Kartleggingen fokuserer på sistnevnte kategori. Den sentralitetsindikator som det er tatt utgangspunkt i er den indikator som SSB benytter seg av i sine statistikker med fire hovednivåer for sentralitet². Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulik størrelse. En kommune har:

Sentralitet 3 når den har funksjoner som et landsdelssenter eller dens befolkningstyingde ligger innenfor 75 minutters reisetid (90 minutter for Oslo) fra et landsdelssenter med personbil.

Sentralitet 2 når den omfatter et tettsted med minst 15 000 innbyggere eller ligger innenfor 60 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum.

Sentralitet 1 når kommunen omfatter et tettsted med folketall mellom 5000 og 15 000 eller ligger innenfor 45 minutters reisetid fra et slikt tettsteds sentrum.

Sentralitet 0 når den ikke oppfyller noen av disse kriteriene.

² <http://www.ssb.no/vis/valgaktuelt/arkiv/art-2009-08-17-02.html>

1.4 Leserveiledning

Rapporten er videre lagt opp i følgende kapitler:

Kapittel 2 presentere et sammendrag av overordnede funn og sentrale utfordringer fra kartleggingen

Kapittel 3 gir en bakgrunnsbeskrivelse

Kapittel 4 presenterer funn fra breddeundersøkelsene i kommunene som er gjennomført i denne kartleggingen

Kapittel 5 beskriver de empiriske funn fra Hjelmeland kommunes inkluderingsinnsats

Kapittel 6 beskriver de empiriske funn fra "Krafttak for inkludering" i Verdal kommune

Kapittel 7 beskriver de empiriske funn fra "Flytt hit" i Fjellregionen

Kapittel 8 beskriver de empiriske funn fra "RISKIT" i Lofoten

Kapittel 9 presentere den empiriske analysen fra dybdestudiene med fokus på god praksis, suksesskriterier, virkemidler, overføringsverdi og utfordringer

2. SAMMENDRAG

Kartleggingen av prosjekter med formål å få tilflyttere til å trives og bli værende på et sted, heretter kalt inkluderingsprosjekter, er gjennomført av Rambøll og Telemarksforskning på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i perioden august til november 2009. Formålet med prosjektet er å identifisere inkluderingsprosjekter i landet for å avdekke hvilke faktorer og virkemidler som er avgjørende for at tilflyttere inkluderes, trives og til slutt blir værende på et sted. En sentral problemstilling i kartleggingen har vært å identifisere gode eksempler og god praksis på vellykkede inkluderingsprosjekter i kommuner, fylkeskommuner eller regioner som har en overføringsverdi til andre kommuner, fylkeskommuner eller regioner på hvordan skape gode rammer for inkludering og lokal samfunnsutvikling. Fokuset har i størst mulig grad rettet seg mot distriktskommuner. I rapporten fokuseres det videre på hvordan man oppnår gode rammer og vilkår for vellykkede inkluderingsprosjekter. Et særskilt fokus har vært å avdekke hvilke suksessfaktorer som driver frem gode prosjekter. Det har også vært sentralt i kartleggingen å avdekke utfordringer, dilemmaer og barrierer som kan oppstå i inkluderingsprosjekter.

Norge opplever en generell sterk befolkningsvekt på grunn av både innvandring, men også høye fødselstall. Likevel opplever norske distriktskommuner en sterk fraflytting og negativ befolkningsvekst. For å sikre at man skal kunne opprettholde en god og effektiv offentlig sektor og tjenesteapparat, en god næringssektor og en aktiv frivillig sektor oppfordres det fra regjeringen og sentrale myndigheter til en aktiv innsats i lokalsamfunnet for å skape attraktive bomiljø for alle.

Hensikten med dette oppdraget har vært å identifisere hvordan distriktskommuner arbeider aktivt med å øke innflytting, samtidig som å hindre en fraflytting fra kommunene. Vi har i kartleggingen benyttet oss av en kvantitativ og kvalitativ datainnsamling for å danne et godt bilde på arbeidet som gjøres i norske kommuner med inkludering av nye tilflyttere. Dette innebærer at vi har gjennomført en breddeundersøkelse blant alle rådmenn i norske kommuner, med 190 svar (dette utgjør en svarprosent på 44,2 %), og vi har også gjennomført dybdestudier av fire prosjekt i fire kommuner/ fylkeskommuner. Følgende prosjekter/kommuner har inngått i dybdestudiet:

- Inkluderingsinnsats i Hjelmeland kommune i Rogaland
- "Krafttak for inkludering" i Verdal kommune i Nord-Trøndelag
- "Flytt hit"- Fjellregionen i Hedmark og Sør-Trøndelag
- "RISKIT"- Lofoten i Nordland

I prosjektene/kommunene har vi intervjuet informanter innenfor følgende kategorier:

- Prosjektansvarlig
- Prosjektmedarbeider
- Samarbeidspartner
- Tilflytter

Den metodiske tilnærming har gitt oss en mulighet til å foreta en kartlegging med et helhetlig fokus på hvordan det arbeides målrettet i norske kommuner hva gjelder fraflyttings- og inkluderingsprosjekter, i tillegg til at det har gitt et dyptgående fokus på fire ulike inkluderingsprosjekter med spesielt fokus på god praksis, suksessfaktorer, læringspunkter og utfordringer

Inkluderingsinnsats i Hjelmeland kommune

Inkluderingsinnsatsen i Hjelmeland kommune i Rogaland er en målrettet innsats for å inkludere nye tilflyttere, da særlig flyktninger som blir bosatt i kommunen. Hovedstrategien for kommunen for å inkludere tilflyttere, er å gi de muligheter for egen utvikling og kompetanseheving slik at de til sist vil bli en del av lokalsamfunnet med bolig og arbeid. Den målrettede innsatsen for et inkluderende lokalsamfunn overfor nye tilflyttere er ikke nytt, og bosetting av flyktninger er noe kommunen anser både som et fellesansvar siden de har kapasitet, i tillegg til at kommunen har behov for både arbeidskraft og kompetanse tilflyttere har med seg eller tilegner seg. Et av suk-

sesskriteriene i Hjelmeland kommune en helhetstenkning internt i kommunen i alle avdelinger og etater slik at man sikrer en god forankring både politisk og administrativt.

Krafttak for inkludering i Verdal kommune

Verdalsprosjektet *Krafttak for inkludering* er det eneste av de fire utvalgte prosjektene som er avsluttet, mer konkret ble det avsluttet sommeren 2009. Prosjektperioden hadde da vart i tre år og aktiviteten har vært rettet mot å utvikle løsninger og strategier som øker innvandreres muligheter i arbeidslivet, samt bedrer inkluderingskompetansen til bedrifter og forvaltning. En helt overordnet suksessfaktor som er et godt utgangspunkt for å forstå grunntanken bak prosjektet, er at en har sett på innvandrernes fulle kvalifiseringsløp, og at det allerede fra første dag er satt fokus på at alle aktiviteter skal være sterkt knyttet til arbeidsplassen.

Fjellregionen - "Flytthit"

"Flytthit" er en fellessatsning i regi av Regionrådet for Fjellregionen. Prosjektet er inne i sin andre treårige prosjektperiode, hvor hovedmålsetningen er å vise hvor attraktiv Fjellregionen er for nye tilflyttere, med et endelig mål om en økt befolkningsvekst for hele regionen. Kampanjen "Første klasse" var den første store kampanjen regionen gjennomførte i 2005 og 2006, og var en massiv markedsføring av fordelene ved å bo, arbeide og vokse opp i regionen. Dette prosjektet har pågått lengst av de prosjektene som er inkludert i denne kartleggingen med oppstart i 2004. En av suksessfaktorene for prosjektet knyttes til en sterk vertskapstenkning hvor tilflytterverter har en særskilt rolle.

Lofoten – "RISKIT"

Regionalt Internasjonalt Senter for Kulturutveksling og Innovativ Tenking, RISKIT, er Nordland fylkeskommunes kvinnesatsningsprosjekt i Lofoten. Prosjektet startet opp høsten 2008, og skal vare ut 2010. Formålet har vært å utvikle en arena for inkludering av nye tilflyttere, rekruttering og flerkulturell verdiskapning i tillegg til å være et ressursenter for internasjonale kvinner. RISKIT skal i prosjektperioden særlig fokusere på kvinnelige etablerere og næringsutvikling, hvor en ringvirkning av inkluderingsinnsatsen er nye bedriftsetableringer. En overordnet suksessfaktor for prosjektet så langt er at satsing på etablereropplæring på kvinners premisser gjennom en femtrinns modell som kalles "Lofotmodellen".

2.1 Overordnede suksesskriterier

I de følgende punkter presenteres de viktigste overordnede identifiserte suksesskriterier i de fire prosjektene, for å lykkes i arbeidet med inkludering av tilflyttere:

- Gode prosesser for et vellykket inkluderingsprosjekt starter med *et godt forankret prosjekt* hos alle involverte aktører. En god, forpliktende og bindende forankring hos de sentrale aktørene som deltar i prosjektene er en viktig suksessfaktor for å lykkes i inkluderingsarbeidet.
- Et andre suksesskriterium er *utvikling av lokalt tilpassede arbeidsmodeller eller arbeidsmetodikk* sett opp mot prosjektenes formål og tilflytternes behov. Gjennom en spesifikk modell rettet mot en målgruppe og dennes faktiske behov, foregår inkludering på tilflytter eller deltakers egne premisser som gir mulighet for skreddersydde løsninger og individuell tilpasset oppfølging.
- I prosjekter hvor man på forhånd har *definert klare målgrupper*, lykkes man i svært stor grad. En definert målgruppe bidrar til en fokusert og målrettet arbeidsprosess hvor man gjennom bevisste valg av virkemidler tilpasser seg nettopp den målgruppen man ønsker å nå. I sammenheng med en definert målgruppe er rett *oppfølging av målgruppe* en annen suksessfaktor i arbeidet med inkludering av tilflyttere. Gjennom kontinuerlig oppfølging av målgruppen får man mulighet til tidlig å identifisere utfordringer som dukker opp underveis, og også mulighet til å justere aktiviteter eller virkemidler som benyttes.
- *Flexibilitet i gjennomføringen av prosjektet* kan være av særlig betydning når det gjelder et prosjekts mulighet til å realisere sine målsettinger. Vi har i denne rapporten for eksempel aktualisert nødvendigheten av konjunkturavhengig tilpasning som for gjeldende prosjekt blant annet innebar endring av målsettinger og aktiviteter.

2.2 Sentrale utfordringer

I de følgende punktene presenteres noen sentrale utfordringer knyttet til suksesskriteriene presentert ovenfor:

- En av de største utfordringene er spørsmålet om hva som skjer når prosjektperioden er over og for veien videre. Overordnet kan dette dreie seg om mangel på etablerte strukturer for *videreføring av prosjektet*. Klare forventninger om roller og oppgaver som skal ivaretas av alle involverte aktører etter endt prosjekt, og en eventuell god plan for nedtrapping av prosjekters aktiviteter er et hovedfokus. Videre ser man at svakt eierskap og forankring i prosjekter er utfordringer som dukker opp, og kan påvirke en videreføring av prosjekter i negativ retning. Dette kan forårsakes av at ingen aktører ser det som naturlig å påta seg det reelle ansvaret for å videreutvikle håndfaste strategier for videreføring av prosjekter der hvor det særlig er definerte prosjektperioder
- *Forankring* hos deltakende aktører i prosjekter er en forutsetning for at man skal kunne skape vellykkede prosjekter og trekkes fram som et suksesskriterium og eksempel på god praksis. Likevel møter prosjekteiere og initiativtakere utfordringer når det gjelder nettopp dette, og det kan bli et hinder for videreføring av et prosjekt. Dette kan skyldes såkalt grad av forankring, hvor man ser at de prosjekter hvor det ikke er et like bindende og forpliktende samarbeid mellom alle involverte aktører, i mindre grad klarer å skape gode og etablerte strukturer hos de aktører som skal eventuelt videreføre prosjektet fordi man ikke har et tilstrekkelig godt nok eierskap til prosjektet, eller kompetanse hos aktørene
- Det å organisere innsats på et område i prosjektarbeid innebærer at *kortsiktige prosjektperioder skal være utslagsgivende for langsiktige målsettinger*. I kartleggingen ser man tydelig at dette er en utfordring for svært mange prosjekter. Distriktskommuner opplever en negativ befolkningstrend, og kartleggingen bekrefter i stor grad at hovedformålet med tilflyttings- og inkluderingsprosjekter er et sterkt ønske om en befolkningsvekst. Dette problematiseres som en stor utfordring fordi det er vanskelig å snu en trend på kort sikt, men at det i større grad kreves langsiktig prosesser

3. KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

Distriktskommunene i Norge preges av befolkningsnedgang og fraflytting. Utflyttere trekker mot sentrale strøk hvor utdanningsmuligheter, arbeidsmarked og urban livsstil er blant faktorene som gir en generell befolkningsvekst i byer og sentrale regioner. Dette gir distriktskommunene alvorlige utfordringer knyttet til det å bevare et livskraftig lokalsamfunn, utvikle næringsliv, arbeidsplasser og kompetanse innen kommunen. Demografisk sett står også samfunnet ovenfor *eldrebølgen*, som innebærer at vi i nær framtid kommer til å ha en høy andel eldre. Dette tilsier at det vil være vanskelig å opprettholde et godt offentlig tjenestetilbud i distriktene. I dette kapittelet skal vi se nærmere på noen av disse perspektivene, og med det sette kartleggingen i en videre kontekst. På denne måten tydeliggjøres kommunene behov for å arbeide målrettet og systematisk med inkludering av tilflyttere.

Vi vil starte kapittelet med å skissere hvilke forutsetninger kommunene har for å drive lokalt samfunnsutviklingsarbeid. Kommunens mulighet til å utnytte lokalt handlingsrom er avgjørende for mulighetene til å kunne lykkes med gjennomføring av inkluderingsprosjekter. Som vi skal se gjennomgående i rapporten, ser det ut til at gode prosjekter i stor grad henger sammen med en evne til å utnytte handlingsrommet, og med det komme opp med effektive og gode tiltak. Videre vil vi se på det norske flyttemønsteret, og hvilke utfordringer som er knyttet til dette. Vi ønsker deretter å sette et fokus på inkluderingen av innvandrere og tilflyttere som et viktig virkemiddel i distriktspolitikken for å skape attraktive lokalsamfunn og en positiv befolkningsvekst i distriktene.

3.1 Kommunenes forutsetninger for å drive lokal samfunnsutvikling

De aller fleste små, norske kommuner arbeider for å gjøre lokalsamfunnet attraktivt for bosetting og næringsvirksomhet. Kommunene utnytter egne krefter når de planlegger, samarbeider og mobiliserer for utvikling, men mottar også råd, finansiering, støtte og kompetanse utenifra. Samfunnsutvikling omfatter innsats på en rekke ulike områder, fra areal- og samfunnsplanlegging, til aktivitet innen tematisk avgrensede innsatsområder, for eksempel innsats knyttet til næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling og omdømmebygging³.

Samfunnsutvikling er et politikkområde som i stor grad ligger utenfor det statlige myndighetsområdet, noe som gjør handlingsrommet stort, og at det å skape resultater avhenger av kommunenes handlingsevne. Samfunnsutviklingsrollen handler i stor grad om å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet, og med det også evnen til å organisere arenaer for samhandling og utvikling av nettverk mellom ulike aktører i lokalsamfunnet. *Handlingsrommet* defineres av, eller tar utgangspunkt i, hva man prinsipielt sett kan foreta seg. For kommunenes del vil det også si det skjønne lokale myndigheter kan utøve uten statlig intervensjon og kontroll. Handlingsrommet er altså knyttet tett opp mot kommunens *handlingsevne*. I dette legger vi kommunens evne til å følge opp de mål en har satt seg, sett i forhold til de begrensninger som for eksempel staten kan pålegge. Handlingsevnen sier dermed noe om både den kompetanse og kapasitet som finnes i kommunene, og ikke minst utfordringene knyttet til nettopp dette i et aktivt arbeid med lokal samfunnsutvikling. *Handlingsmuligheter* er videre et tredje perspektiv på kommunal autonomi, og som peker direkte på hva kommunene rent praktisk kan gjøre. Benytter kommunene seg av de handlingsmuligheter de faktisk har, eller styres de for eksempel av statlige reguleringer på kommunal virksomhet, så som økonomiske eller juridiske forhold?⁴

Samarbeidsrelasjoner i arbeidet med lokal samfunnsutvikling kan ha ulike grader av jevnbyrdighet og formaliseringsgrad, avhengig av om det drives på grunnlag av planer og strategier, om kommunene samarbeider med frivillige, med næringsliv eller med statlige organ. Samfunnsutviklingsinnsats bør rettes mot hele kommunens lokalsamfunn, med varierte innsatsområder, og hvor

³ Ringholm, Torill et al. 2009. Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. NORUT

⁴ Hansen, Tore (2002) "Kommunal autonomi- hvor stort er spillerommet?," kap.8 i Baldersheim, Harald, Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*.

det brukes ulike metoder og framgangsmåter⁵. Noen av de mest tilgjengelige mulighetene kommunene har i sitt samfunnsutviklingsarbeid er:

- *Plansystemet og planprosessen* - det primære redskapet en kommune kan benytte for samfunnsutvikling "etter boka". Kommuneplanlegging kan forstås som et overordnet styringsredskap for en helhetlig utvikling av kommunesamfunnet, men kommunene kan ikke sies å ha en sterk tradisjon for å la utviklingsarbeid institusjonaliseres gjennom en formell planprosess. Dette kan skyldes utfordringer med å skaffe god planleggingskompetanse, og dels at folkevalgte har svak motivasjon for planleggingsarbeid.
- *Entreprenørskap, ildsjeler, mobilisering* - dreier seg om personlig pågangsmot, evner og lokalt kollektivt engasjement, og setter preg på kommunal innsats. Sterke ordførere, rådmenn eller andre sentrale personer i kommuneadministrasjonen har alene eller i tette nettverk tidvis klart å få til et løft for kommunesamfunnet. Personlige og nettverksbaserte initiativ har ofte spilt en stor rolle i samfunnsutvikling, i tillegg til en aktiv rolle i mobiliseringsarbeid i kommunene for å få frem ideer og engasjement ute blant innbyggere.
- *Samarbeid* - mellom kommuner og andre organer, institusjoner og aktører er noe kommuner tar i bruk i utviklingsarbeidet. Nettverksbasert samarbeid mellom ulike samfunnsaktører, det offentlige, næringslivet og frivillige organisasjoner preger således dette arbeidet⁶.

Kommunene koordinerer også sin aktivitet med sine respektive fylkeskommuner. Fylkeskommunene skal være sentrale regionale utviklingsaktører med ansvar for å utvikle hele fylket, og sammen med Innovasjon Norge, SIVA (Selskapet for industrivekst SF) og Norges forskningsråd har fylkeskommunene midler fra programkategori 13.50 til rådighet. Disse midlene er av stor viktighet for kommunene, ettersom de finansierer verdiskapingsaktiviteter lokalt, og skal bidra til at regionenes attraktivitet, og med det er med på å legge gode lokale rammebetingelser for næringsliv og befolkning⁷.

Vi ser fra denne korte gjennomgangen at kommunene har visse muligheter til å påvirke utviklingen av sitt lokalsamfunn, både gjennom egeninnsats, men også med god hjelp av andre. Vi skal nedenfor se nærmere på hvorfor akkurat integrerings- og inkluderingsprosjekter har et stort potensial i forhold til kommunenes ønske om å drive effektiv samfunnsbygging.

3.2 Flyttemønster og utfordringer

Til tross for en aktiv distriktspolitikk har det i de senere årene foregått en sterk sentralisering i Norge. De sentrale kommunene har større innflytting enn utflytting, mens det motsatte er tilfellet i distriktskommunene, hvor man opplever større utflytting enn innflytting⁸. Det er heller ingen tegn på at sentraliseringen skal stoppe opp i årene fremover. De regioner som opplever størst fraflytting er kommunene og fylkene i Nord-Norge, mens de områder som opplever størst innflytting er det sentrale Østlandsområdet med hovedstadsregionen i spissen.⁹

3.2.1 Sentralisering

Sentralisering defineres som en tendens til at en økende andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner, mens stadig færre bor og arbeider i spredtbebygde strøk. I den forstand har sentralisering preget samfunnsutviklingen over lengre tid, og medfører konsekvenser for levesett og velferdsnivå. Norge har i likhet med andre land opplevd en sterk sentralisering, men for å forsøke å motvirke dette har det blitt ført en aktiv distriktspolitikk. Likevel ser man fra midten av 1980 tallet og frem til i dag at andelen av befolkningen som bor i de mest sentrale kommunene har økt fra 50 til 55 prosent. Sammenligner man Norge med Sverige, som har ført

⁵ Ibid

⁶ Ibid

⁷ Se for eksempel <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/5.html?id=580496> f

⁸ <http://www.ssb.no/flytting/>

⁹ <http://www.ssb.no/vis/emner/02/02/20/flytting/main.html>

en mindre ambisiøs og omfattende distriktspolitikk, finner man også at Sverige har gjennomgått en sterkere sentralisering enn Norge de siste ti årene.¹⁰

Flyttestrømmene mot sentrale strøk forklares først og fremst av et godt utdanningstilbud, variert arbeidsmarked og høyt inntektsnivå i større byregioner. Det er høyere arbeidsledighet i en del storbyregioner enn i mindre folkerike regioner, men det er også store interne inntektsforskjeller. Utdannings- og bosettingsvalgene til unge kan føre til et misforhold mellom tilbud og etterspørsel på arbeidskraft utenfor større byområder. I slike områder kan arbeidslivet oppleve underskudd både på arbeidskraft med og uten høyere utdanning.¹¹

139 kommuner hadde et flytteunderskudd i 2008. Dette viser at til tross for et totalt innenlands flytteunderskudd i 2008, oppnår kommunene likevel positive flyttetall og befolkningsvekst på grunn av innvandring. Innvandring virker også sentraliserende og betyr mer og mer for kommunenes befolkningsutvikling. Dette skyldes at innvandrere ofte har sterkere preferanser knyttet til det å bo sentralt enn hva som er tilfellet for den øvrige befolkningen. Dette avhenger likevel av innvandringsårsak. Arbeidsinnvandring, som har vært dominerende de siste årene, bidrar sterkt til økt sentralisering, da de større byenes sterke og åpne arbeidsmarked er svært attraktivt for denne sammenheng.

Flyktninger blir derimot plassert i mottak over hele landet, og forårsaker en mindre virkning på sentraliseringen, i hvert fall på kort sikt. Innvandrere regnes som en svært mobil flyttegruppe som ofte flytter videre til andre kommuner. Dette gjelder i særlig grad for flyktninger som gjennomfører introduksjonsprogrammet og er bosatt i kommuner de selv ikke har valgt. For flyktninger med oppholdstillatelse er det toårige introduksjonsprogrammet obligatorisk å følge i den kommunen man er bosatt.¹² Mange flyktninger flytter til mer sentrale strøk etter endt introduksjonsprogram, og bidrar med det i høyeste grad til sentraliseringstendensen.

3.2.2 Mobilitet

En annen årsak som kan forklare flytte- og bosettingsmønster er mobilitet. En vanlig definisjon på denne typen mobilitet forklarer mobilitet ut i fra menneskers grad av uavhengighet fra geografiske begrensninger. Gjennom teknologisk utvikling ser man at man i større grad faktisk blir geografisk uavhengig, og at man har et endret interaksjonsmønster i ulike sosiale situasjoner. Fordi viktige relasjoner vedlikeholdes over lengre avstander er fellesskap, identitet og erfaringer i mindre grad knyttet til avgrensende territorier som steder eller regioner. Dermed kan man forflytte seg lettere ved at man fremdeles kan opprettholde de nettverk man allerede har etablert, og i tillegg skape nye identiteter andre steder. Man har sett en økende mobilitet mellom kommunene i Norge, men også over landegrensene med blant annet et åpnere arbeidsmarked. Dermed vil også mobilitet representere noen utfordringer. Hvordan kan man så sikre gjennom planlegging og styring lokalt stabile strukturer som motvirker fraflytting, og bevare et spredt bosettingsmønster?¹³ I det følgende skal vi gjøre kort rede for regjeringens strategi for å adressere disse utfordringene.

3.3 KRDs målsetting i distrikts- og regionalpolitikk¹⁴

Regjeringen ser at det er utfordringer i distrikts- og regionalpolitikken. Som nevnt ovenfor foregår det en sterk sentralisering med en økt flyttestrøm som går fra mindre sentrale strøk til sentrale strøk. For å opprettholde en stabil eller positiv befolkningsutvikling, og for å kunne bevare et godt og differensiert offentlig tjenestetilbud, er et av de viktigste satsningsområdene til regjeringen, gjennom Kommunal- og regionaldepartementet, en god og effektiv distrikts- og regionalpolitikk som skal virke begrensende på fraflytting fra distriktene.

De overordnede mål for KRD og regjeringens målsetting med distrikts- og regionalpolitikk er:

10 <http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/20/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>

11 Regionale utviklingstrekk 2009: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktspolitikk/bakgrunn-og-malsettinger-i-distrikts-og-regionale-utviklingstrekk-2009-rut-2009.html?id=577311

12 <http://imdi.no/no/Kvalifisering/Introduksjonsordning/>

13 <http://www.agderforskning.no/index.php?articleid=1235>

14 http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktspolitikk.html?id=1238

- At alle skal ha en reell frihet til å bosette seg der man vil
- Å sikre likeverdige levekår og ta ressursene i hele landet i bruk
- Å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret for å videreføre og videreutvikle det mangfoldet i historie, kultur og ressurser som ligger i dette
- At en aktiv og målrettet distrikts- og regionalpolitikk skal medvirke til verdiskapning, arbeidsplasser og velferd der folk bor

Som statlig myndighet skal KRD legge til rette for kommunene som samfunnsutviklingsaktører. Gjennom ulike regionalpolitiske satsninger skal myndighetene bidra til å sikre bedre forutsetninger for kommunene til å drive for eksempel nærings- og samfunnsutvikling på lokalt nivå. Hovedformålet er å gi kommuner og lokalsamfunn evne til å utnytte lokalt handlingsrom og styrke den lokale vekstkraften. Et av fokusområdene er at veksten skal komme nedenfra, slik at sammen sette utfordringer kan møtes fra flere sider.

KRD arbeider i aktivt med å legge til rette for at fylkeskommunene skal operere som støttespillere for kommunene. Gjennom økte bevilgninger til fylkeskommunene på 122 millioner for 2010, skal de ha en sentral rolle som pådriver og initiativtaker for å være med å møte de utfordringer som knytter seg til den regionale utviklingen for å sikre en bærekraftig utvikling i distriktene innenfor både nærings- og samfunnsliv, kultur og befolkning gjennom blant annet rådgivning, kompetanse og økonomiske ressurser. Til sammen forvalter fylkeskommunene 2,2 mrd kroner som er rettet direkte mot å skape og videreutvikle arbeidsplasser, og å bygge enda mer attraktive lokalsamfunn utenfor de største byene.

Gjennom ulike satsningsprosjekter som departementet er ansvarlig for, som *Lokal samfunnsutvikling i kommunene* (LUK) og *Bolyst*, skal det legges til rette for at kommunene og distriktene skal kunne gjennomføre ulike utviklingsprogram og skape attraktive lokalsamfunn for nye tilflyttere. I tillegg arbeides det aktivt med næringsutvikling, omdømmearbeid, stedsutvikling og attraktivitet gjennom ulike satsninger og med ulike aktører. Innovasjon Norge, SIVA og Distriktsentrene er alle aktive ressurser for kommunene som skal bidra i dette arbeidet.

3.3.1 Inkludering av innvandrere og tilflyttere

I områder med reduksjon i folketallet kan lokale initiativ rettet direkte mot innflyttere og potensielle tilflyttere spille en sentral rolle for å bedre balansen mellom fraflytting og tilflytting. Erfaringer tilsier at det ikke er nok å satse på nærings- og samfunnsutvikling uten å satse på å få folk til et område. Samtidig arbeides det aktivt med inkludering for å unngå at de som flytter til en kommune, flytter derfra etter kort tid. Utfordringene med integrering gjelder både for nordmenn og for innvandrere fra andre land. Integrering av tilflyttere uten barn har vist seg å være en særlig utfordring, i vår kartlegging ser vi også at mange prosjekter har barnefamilier som sin utvalgte målgruppe. Vi skal komme tilbake til dette temaet i kapittel fire, og også se konkrete eksempler på valg av barnefamilier som målgruppe blant annet i forbindelse med omtalen av Flytthit-prosjektet.

Det blir vektlagt fra KRDs sin side at foruten norske tilflyttere utgjør arbeidsinnvandrere, flyktninger som har fått oppholdstillatelse, og familieetableringer eller familieegjenforeninger målgrupper med et potensial for tilflytting til ulike deler av landet. Nettoinnvandringen til Norge, det vil si innvandringsoverskuddet økte fra 13 000 i 2004 til 43 000 i 2008. Dette har blant annet sammenheng med utvidelsen av EU i 2004 og 2007, som har medført en særlig økning i arbeidsinnvandringen. Statistikk viser også at selv om mange kommuner vil oppleve innenlands flytteunderskudd, vil de også oppleve positive flyttetall nettopp på grunn av innvandrere, flyktninger og den norske bosettingspolitikken. Hvor disse bosettes eller bosetter seg vil kunne påvirke balansen i bosetningsmønsteret på lengre sikt¹⁵.

Staten legger et solid grunnlag for arbeidet med integrering og inkludering av flyktninger i kommunene. Integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er viktige virkemidler. Videre legger KRD vekt på at samarbeid mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor er viktig i arbeidet med inkludering av flyktninger og andre tilflyttere, nettopp for å skape gode sosiale møteplasser og et åpent og inkluderende samfunn.

¹⁵ <http://www.ssb.no/vis/emner/02/02/20/flytting/main.html>

3.4 Kommunene har forutsetninger, men hva med praksis?

Som vi har sett i dette kapitlet har kommunene har en rekke muligheter til rådighet for å påvirke utviklingen av eget lokalsamfunn. Utnyttelsen av alle eller noen av disse mulighetene – en god utnyttelse av handlingsrommet – fordrer likevel kompetanse og innsikt i blant annet hva som skal til for å utløse mulighetene, og også kompetanse til å gjennomføre riktige prosjekter innen de rette fag- og samfunnsområdene. Som vi skal vise gjennom denne rapporten mangler det ikke på initiativ innen området som er fokus for denne kartleggingen, nemlig integrering og inkludering, men det er en kjensgjerning at noen prosjekter lykkes bedre enn andre.

Gjennom kommunenes tilflyttings- og inkluderingsprosjekt settes det inn en målrettet innsats mot en målgruppe av nye tilflyttere, med hensikt å inkludere dem i samfunnet slik at de trives og blir værende. Iboende er et ønske om befolkningsvekst, i tillegg til at man gjerne har behov for arbeidskraft og kompetanse for videre utvikling i samfunnet. Vi skal videre i rapporten se nærmere på bredden i prosjektene som gjennomføres i Norge, men vi skal også gjøre rede for noen utvalgte prosjekter som har til felles at de har opparbeidet viktige erfaringer som kan være til inspirasjon og nytte for andre kommuner og prosjekter. Disse erfaringene knytter seg i all hovedsak til produksjon av gode resultater; av særlig spennende og egenutviklet metodikk; nye måter å tilnærme seg problemer på; og bruk av samarbeidsrelasjoner som skaper merverdi i og utenfor prosjektet.

I neste kapittel vil vi presentere funn fra en breddeundersøkelse som ble sendt til alle landets kommuner. Fra dette kapitlet vil vi ta for oss de enkelte prosjektene og til slutt gjøre en overordnet analyse av hva som bidrar til god praksis gjennom å oppsummere og beskrive suksessfaktorer, læring og utfordringer i inkluderingsprosjekter.

4. OVERORDNETE FUNN FRA BREDDEUNDERSØKELSEN

Den kvalitative og kvantitative datainnsamlingen Rambøll har gjennomført i dette oppdraget har som vi har sett fokusert på det systematiske inkluderings- og integreringsarbeidet som gjøres ovenfor tilflyttere og innvandrere i kommuner utenfor de største byene. I gjennomføringen av breddeundersøkelsen har vi ikke hatt et eksplisitt skille mellom forskjellige typer innsatser ved å omtale eller forholde oss til dem som enten inkluderings- eller integreringsprosjekter. Som vi skal gå nærmere inn på nedenfor, ser vi at de fleste prosjektene i stor grad benytter de samme virkemidlene uavhengig av om de regnes som en del av en integrerings- eller inkluderingsinnsats, og prosjektene er dessuten satt i gang med utgangspunkt i relativt likelydende målsettinger.

Fokuset på kommunenes systematiske arbeid har også resultert i at vi har etterspurt kommunenes arbeid med inkluderingsprosjekter. Grunnen til dette er at prosjektarbeid forutsetter en systematisk tilnærming til aktiviteten som skal gjennomføres mht til for eksempel målsettinger, ressurs- og tidsbruk. Vi ser derfor at dette er en hensiktsmessig strategi for å avdekke målrettet og systematisk innsats på området. Et forhold vi likevel må være klar over er at kommunenes forståelse av hva som regnes som et prosjekt kan være forskjellig.

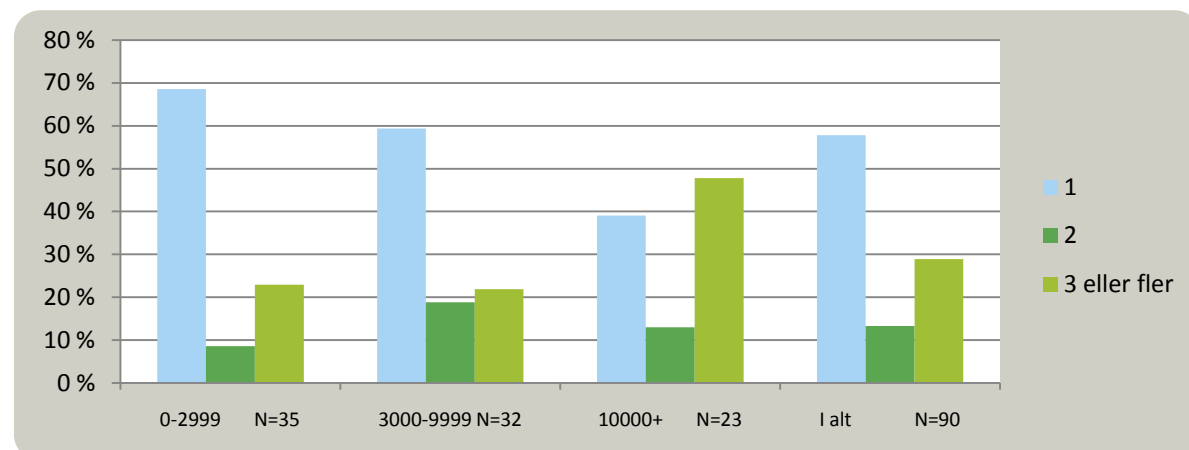
Som vi nevner i rapportens innledning har vi i breddeundersøkelsen oppnådd en svarprosent med fullstendig besvarte besvarelser på 44,2 %. Dette kan umiddelbart oppfattes som noe lavt, men gjenspeiler med all sannsynlighet at en stor andel rådmenn i kommuner som ikke gjennomfører inkluderingsprosjekter ikke har prioritert å besvare undersøkelsen. Med denne antagelsen til grunn tilsier svarprosenten at vi gjennom å innhente svar fra i alt 190 kommuner har fanget opp mer enn 44 % av de pågående inkluderingsprosjektene, vi vil også legge til at mange av prosjektene viser seg å innebære interkommunale samarbeid.

Gjennom breddeundersøkelsen undersøker vi blant annet prosjektenes innretting, bruk av virkemidler og måloppnåelse slik det vurderes av respondentene i undersøkelsen. Vi skal nedenfor se nærmere på hva svarene fra kommunene sier om disse kategoriene, etter en kort gjennomgang av utbredelsen av inkluderingsprosjekter.

4.1 Utbredelse av inkluderingsprosjekter i kommunene

Av de 190 kommunene som har gjennomført breddeundersøkelsen svarer i alt 90 respondenter at kommunen gjennomfører ett eller flere inkluderingsprosjekt, og flertallet av disse (58 %) oppgir at de kun gjennomfører ett prosjekt. Figur 4.1 viser hvordan besvarelsene om hvor mange inkluderingsprosjekter kommunene gjennomfører fordeler seg i forhold til de aktuelle kommunenes plassering på kommunestørrelseskategoriene liten (- 2999), middels (3000-9999) og stor (10000+).

Figur 4.1 - Antall inkluderingsprosjekter i kommune krysset med kommunestørrelse



Som vi ser fra figur 4.1 har 69 % av respondentene fra de små kommunene oppgitt at de kun har ett inkluderingsprosjekt, og tendensen er at andelen respondenter som svarer at de bare gjennomfører ett prosjekt blir færre ettersom kommunestørrelsen øker. I tråd med dette ser vi også at det er mest vanlig at det er de store kommunene som slår fast at de gjennomfører tre eller flere prosjekter. Blant kommunene med flere enn 10 000 innbyggere oppgir flesteparten, 48 %, at de gjennomfører tre eller flere prosjekter.

Vi etterspør i breddeundersøkelsen også om det er noen av kommunene som har avsluttet inkluderingsprosjekter de siste fem årene, og svarene gjengis i tabell 4.1:

Tabell 4.1 – Kommuner som har avsluttet inkluderingsprosjekter siste fem år

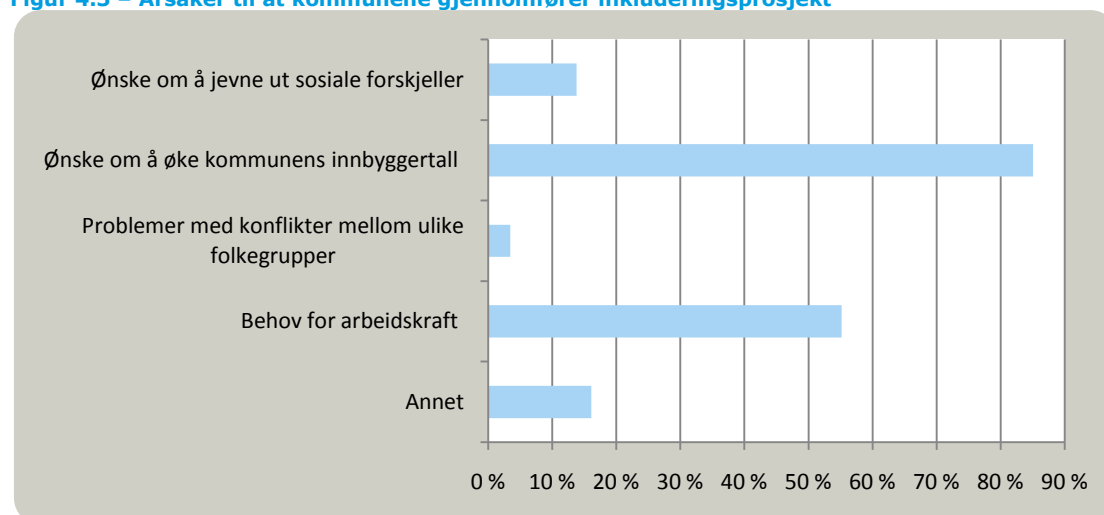
	Respondenter	Prosent
Ja	54	28 %
Nei	122	64 %
Vet ikke	14	7 %
I alt	190	100 %

Fra tabell 4.1 ser vi at 28 %, eller 54 respondenter, svarer at dette har avsluttet inkluderingsprosjekter i den siste femårsperioden. Ved å benytte inn et filter som innbærer at vi bare får visning av positive svar på dette spørsmålet blant respondenter som har svart nei på om de har pågående prosjekter, ser vi at det er 11 av de 54 respondentene som har gjennomført slike prosjekter, men som altså per i dag ikke har pågående prosjekter av denne typen. Blant de 190 kommunene som har besvart undersøkelsen er det med andre ord totalt 53 %, eller 101 respondenter, som oppgir at kommunen har gjennomført eller gjennomfører prosjekter av denne typen i løpet av de siste fem årene.

4.1.1 Motivasjon for å gjennomføre kommunale inkluderingsprosjekt

Som vi ser er det forholdsvis vanlig blant kommunene å gjennomføre inkluderings- og integreringsprosjekter. Vi skal kort se på hva kommunene sier om årsaker til å gjennomføre slike prosjekter i figur 4.2 nedenfor:

Figur 4.3 – Årsaker til at kommunene gjennomfører inkluderingsprosjekt



Fra figur 4.3 framgår det at de aller fleste kommunene gjennomfører sine prosjekter ut i fra et ønske om å øke kommunens innbyggertall. Dette er også helt i tråd med det vi ser som tendenser fra nyere tall fra SSB. De siste fire årene har innbyggerantallet minsket i rundt halvparten av landets kommuner, og dette har gått hardest utover de små distriktskommunene. NIBR- rappor-

ten "Sentraliseringens pris" ¹⁶ tar for seg konsekvensene av sentraliseringen i Norge, der den sterke befolkningsveksten konsentreres om byene, mens fraflytting og negativ befolkningsutvikling preger distriktene. Som det påpekes i rapporten medfører sentraliseringen et sterkere investeringsbehov i vekstkommuner, at kommuneøkonomien svekkes i periferikommuner, og at kommuneøkonomien styrkes i vekstkommuner. Det er denne kommunale hverdagen som i første rekke gjenspeiler seg i figur 4.3, der en fra før presset kommuneøkonomi i småkommunene blir skadelidende med et svekket inntektsgrunnlag som følge av fraflytting.

Vi ser også at behovet for arbeidskraft er den andre hovedgrunnen til at kommunene setter i gang sine inkluderingsprosjekt, dette kan sies å være i tråd med det vi akkurat har beskrevet, ettersom befolkningsgrunnlag henger tett sammen med tilgang på arbeidskraft - til tross for en økende pendlemulighet. To mulige strategier for å adressere dette problemet som aktualiseres gjennom prosjektene vi omtaler i denne rapporten, er for det første å tiltrekke seg tilflyttere, noe som illustreres godt av prosjektet i Fjellregionen i Hedmark. Den andre strategien er å mobilisere en tilgjengelig arbeidskraftreserve, noe som ble gjort i Verdalsprosjektet, der man fokuserte sin innsats på langtidsledige innvandrere.

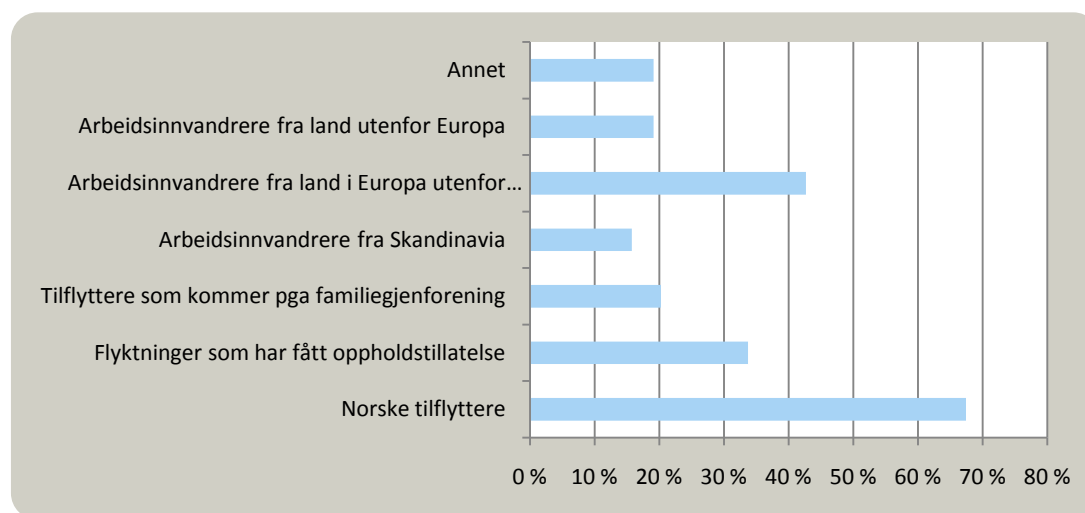
4.2 Kjennetegn og organisering

Når det gjelder forhold som vi setter i sammenheng med prosjektenes organisering vil vi her gjengi svar på spørsmål som belyser grunnleggende forhold ved prosjektene; for eksempel hvordan prosjektene er organisert i kommunen, hva som er den viktigste finansieringskilden til prosjektene, og også hvilken målgruppe prosjektene retter seg mot.

4.2.1 Målgrupper

Figur 4.3 nedenfor viser en oversikt over hvilke målgrupper prosjektene ser som særlig viktige for sitt eller sine prosjekter. På grunnlag av den research som ble gjort i oppstartsfasen visste vi at flere av prosjektene retter seg mot flere målgrupper, på dette spørsmålet kunne derfor respondentene markere flere alternativer i spørreskjemaet.

Figur 4.3 - Hvilke målgrupper retter inkluderingsprosjektet i din kommune seg mot? Her er det mulig å sette flere kryss



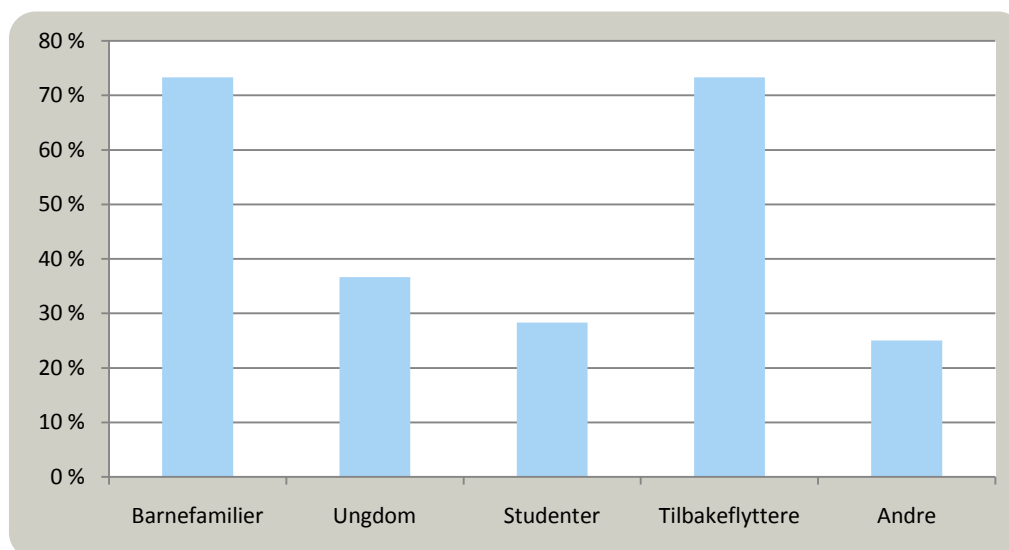
Som vi ser fra figur 4.3 er det tre målgrupper som trer fram som særlig sentrale. 34 % av kommunene som har svart på dette spørsmålet oppgir at de har *flyktninger som har fått oppholdstillatelse* som målgruppe, og 43 % viser til at *arbeidsinnvandrere fra land i Europa utenfor Skandinavia* er en sentral målgruppe. Vi ser også at det vi kan kalle en restkategori under *Annet* også er ganske stor, med 19 % av respondentene som har valgt å markere for dette alternativet. Det er den samme prosentandelen som *tilflyttere som kommer pga familiegjennforening* og *arbeidsinnvandrere fra land utenfor Europa*. De som velger *annet* gis også mulighet til å utdype sitt svar, og en stor andel av disse viser til at de ikke har en avgrenset målgruppe for prosjektet, men hel-

¹⁶ Se: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/sentraliseringens_pris.pdf

ler søker å rette arbeidet mot alle innflyttere til lokalsamfunnet. Av andre spesifiseringer under *annet* er det verdt å nevne at tilbakeflyttere trekkes fram. Vi skal snart komme tilbake til akkurat denne målgruppen, men først skal vi kommentere det som framstår som en målgruppe for de fleste prosjektene, nemlig *norske tilflyttere*. Så mange som 67 % av kommunene oppgir at prosjektet retter seg mot nettopp denne gruppen.

Vi nevnte ovenfor at vi i et tidlig stadium av prosjektet jobbet med en foranalyse som hadde til hensikt å kvalifisere det videre arbeidet best mulig. Vi hadde derfor en forventning om at norske tilflyttere ville utgjøre en viktig målgruppe, og stilte derfor et oppfølgingsspørsmål til de av respondentene som krysset av for dette alternativet for å få en mer presis avklaring av hvem man fokuserer på under denne målgruppekategorien. Figur 4.4 nedenfor viser fordelingen av respondentenes svar på dette spørsmålet:

Figur 4.4 - Hvilke grupper av norske tilflyttere rettet prosjektet seg mot? (mulig å sette flere kryss)



Som det framgår av figur 4.4 ovenfor var det også på dette spørsmålet mulig å krysse av for flere alternativer. Som vi nevnte i forbindelse med kommenteringen av kategorien *annet* i foregående figur så vi at tilbakeflyttere var nevnt som en spesifikk målgruppe for noen av prosjektene. På spørsmål om hvilke typer norske tilflyttere man retter seg mot utgjorde nettopp tilbakeflyttere, sammen med barnefamilier, den viktigste målgruppa, med 73 % for begge. Videre oppga 37 % at prosjektene rettet seg mot ungdom, mens 28 % markerte for at prosjektene rettet seg mot studenter.

Fra dybdestudiene aktualiseres de tendensene vi ser ovenfor i særlig grad av "Flytthit" prosjektet i Fjellregionen, som har barnefamilier som sin viktigste målgruppe. Som vi skal se i omtalen av dette prosjektet kan det argumenteres for at denne målgruppen framstår som særlig attraktiv på bakgrunn av en rekke forhold, blant annet det at barnefamilier med barn i snart skolemoden alder er mer flyttevillige enn andre, og de har dessuten lettere for å inkludere seg i et nytt lokalmiljø ettersom de raskt mobiliserer og utnytter sosiale nettverk med tilknytning i flere arenaer.

Når det gjelder tilbakeflyttere, er også disse særlig attraktive av flere grunner. Inkluderingen i lokalsamfunnet vil ikke være særlig utfordrende for denne gruppen, ettersom de bør ha god kjennskap til det som en gang har vært deres hjemsted. Det er dessuten en rimelig antakelse at mange av de som velger å flytte tilbake til et sted også ønsker å gi noe tilbake til et oppvekstmiljø som har vært av betydning på en rekke områder. I NIBR-rapporten¹⁷ "Bosetting og flytting i etableringsfasen for seks bykommuner i Østfold" analyseres blant annet på SSBs flyttehistoriemateriale. Årskullene født 1966-70 er fulgt fra de var 15 til 35 år for å avdekke flyttemønsteret gjennom denne aldersfasen. Halvparten av befolkningen i Norge bor i den kommunen de vokste opp når de er i 35-årsalderen som bofaste eller tilbakeflyttere. Rapporten peker også på at potensialet for tilbakeflytting er større enn det som realiseres per i dag.

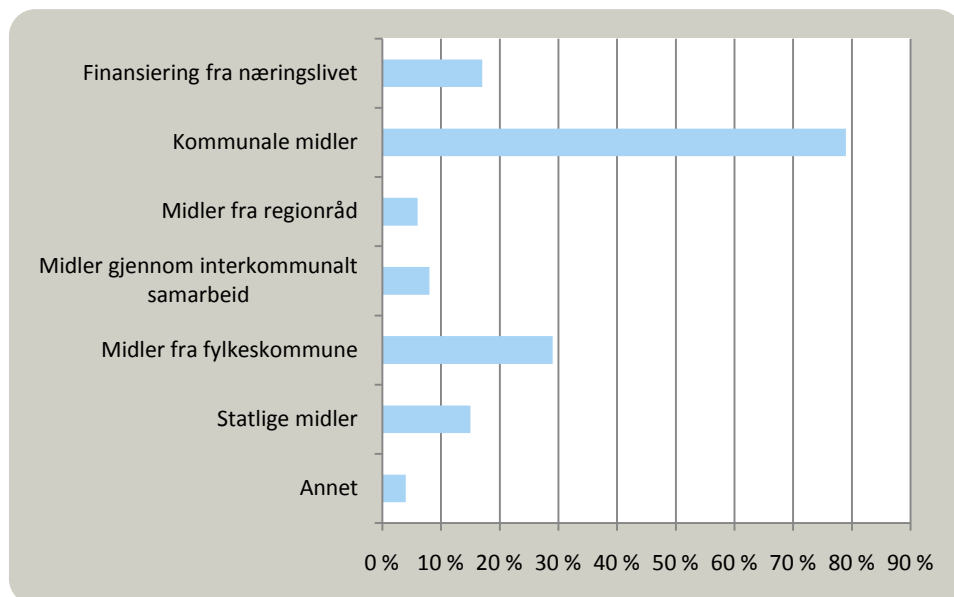
¹⁷ Kjetil Sørle (2006): Bosetting og flytting i etableringsfasen for seks bykommuner i Østfold

På bakgrunn av dette framstår målgruppene det satses mest på slik det fremkommer av figur 4.4 som svært formålstjenelige. Vi skal i neste avsnitt se nærmere på hvordan respondentene beskriver prosjektenes finansieringskilder.

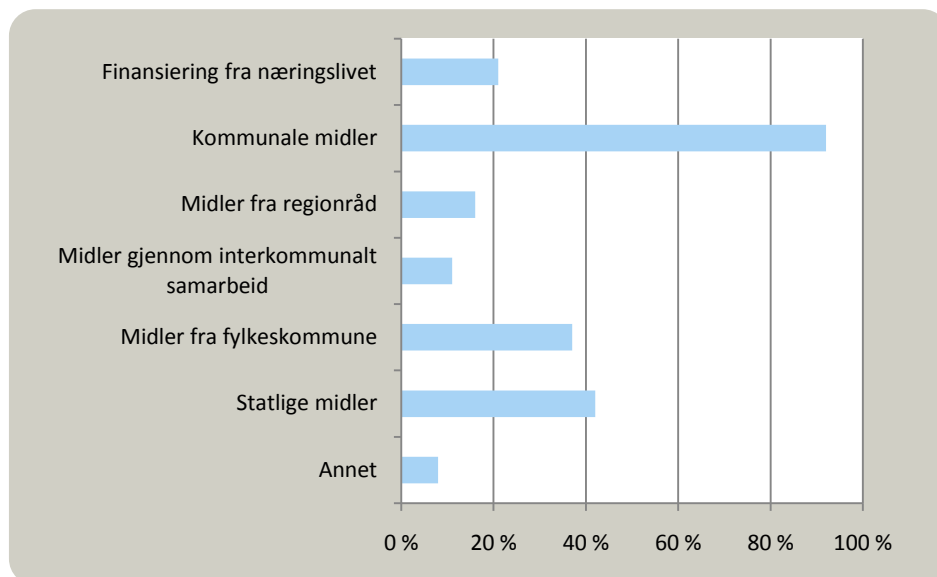
4.2.2 Finansiering

I breddeundersøkelsen etterspurte vi hvordan prosjektene var finansiert. Som det fremgår av figurene 4.5 og 4.6 nedenfor ser vi at kommunale midler er den klart største finansieringskilden for prosjektene. I figur 4.5 presenteres inkluderingsprosjektets viktigste finansieringskilde slik dette fremkommer av kommuner som har oppgitt å gjennomføre ett prosjekt:

Figur 4.5 - Inkluderingsprosjektets viktigste finansieringskilder (flere kryss mulig)

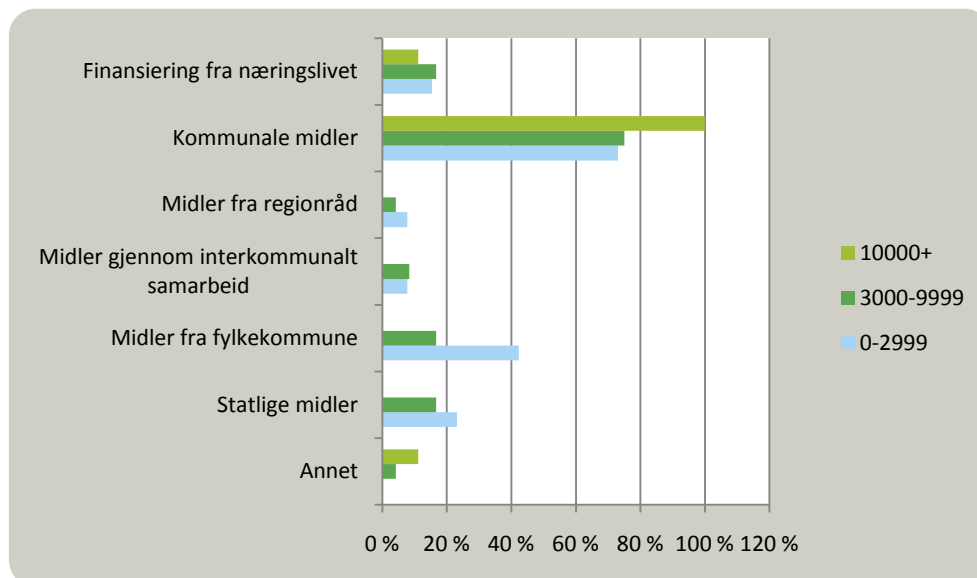
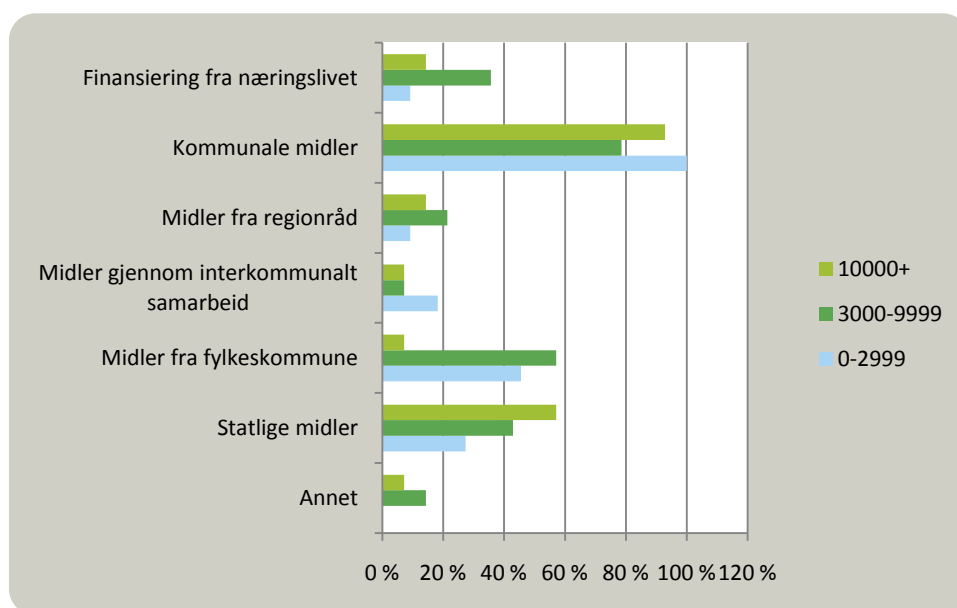


Fra figur 4.5 ser vi at kommunale midler er benyttet i 79 % av prosjektene. Fylkeskommunale midler representerer 29 %, mens midler fra næringslivet og statlige midler utgjør henholdsvis 17 % og 15 %. Kommunal egeninnsats forventes i forbindelse med kvalifisering for og utløsning av en rekke tilskudd – for eksempel fra både stat og fylkeskommune – og det er derfor som forventet at den kommunale egeninnsatsen framstår som den viktigste prosjektfinsieringskilden. Hovedtendensene fra figur 4.5 repeteres også i figur 4.6 nedenfor, som viser hvilke finansieringskilder som er aktuelle i de kommunene som oppgir at de har to eller flere inkluderingsprosjekter:

Figur 4.6 – Inkluderingsprosjektenes viktigste finansieringskilder (flere kryss mulig)

For disse kommunene ser vi at den kommunale egeninnsatsen er gjeldende for 92 % av kommunene som har oppgitt å ha flere prosjekter løpende. Til forskjell fra figur 4.5 ser vi at statlige midler er aktuelt for flere kommuner, 42 % av respondentene har markert dette alternativet. En mulig forklaring på dette er at respondentene her svarer ut i fra finansiering av flere prosjekter, og at ett av dem skal ha fått statlig finansiering er sannsynlig. Likevel ser vi at statlig innsats forekommer oftere relativt sett i forhold til de andre alternativene sammenlignet med hva som er tilfellet i figur 4.5.

Ved å krysstabulere disse svarene mot kommunestørrelse målt i antall innbyggere får vi et inntrykk av hvilke kommuner som benytter de ulike typene finansiering. Figur 4.7 gjengir denne fordelingen for kommunene med ett prosjekt, mens figur 4.8 representerer kommunene som har flere prosjekter:

Figur 4.7 – Finansieringskilder for kommuner med ett prosjekt, krysset med kommunestørrelse**Figur 4.8 – Finansieringskilder for kommuner med flere prosjekt, krysset med kommunestørrelse**

Som vi ser av figurene 4.7 og 4.8 er den mest umiddelbare forskjellen at det er satt flere kryss i alle kategorier i 4.8. Dette er en naturlig følge av at respondenten i 4.8 viser til flere prosjekter, som vi også nevnte ovenfor. Av særlig interesse er likevel at de store kommunene med ett prosjekt kun har krysset av for *kommunale midler*, *finansiering fra næringslivet* og *annet* slik det framgår i figur 4.7, mens de større kommunene i 4.8 gjenfinnes i alle kategoriene, og spesielt under svaralternativet *statlige midler*.

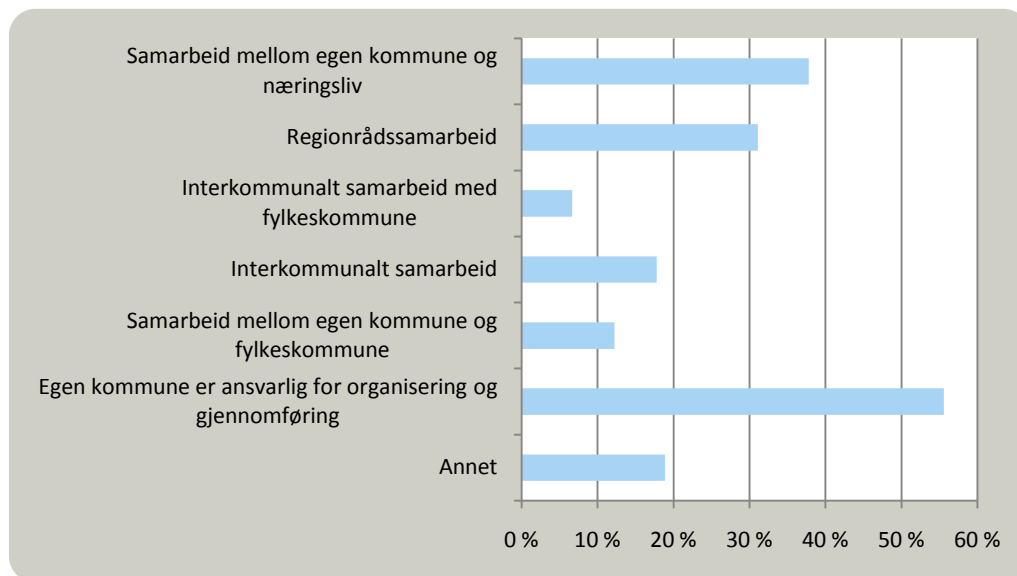
De av respondentene som har valgt å benytte denne svarkategorien er også gitt mulighet til å konkretisere de statlige midlene ytterligere. Ikke alle har benyttet denne muligheten, men det som framstår som de viktigste kildene, er KRD (og det vises også spesielt til småsamfunnssatsingen), i tillegg nevnes Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og også Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet.

Under *annet* er respondentene også gitt muligheten til å utdype sine svar. Her er det først og fremst frivillige lag og organisasjoner som trekkes fram, etterfulgt av dugnadsarbeid og lokale fond.

4.2.3 Organisering

Fra vår research på området vet vi at mange av inkluderingsprosjektene er organisert som forskjellige typer samarbeid. Vi har derfor i breddeundersøkelsen etterspurt hvordan prosjektene er organisert. Figur 4.9 nedenfor gjengir svarfordelingen blant både kommunene med ett og med flere prosjekter:

Figur 4.9 – Hvordan er inkluderingsprosjektet/-prosjektene organisert (mulig å sette flere kryss)



Som vi ser av figur 4.9 er det mest vanlig at kommunen selv er ansvarlig for å organisere og gjennomføre inkluderingsprosjektene, noe 56 % av respondentene har krysset av for. Vi ser også at det er svært vanlig med forskjellige typer interkommunale samarbeid. Regionrådssamarbeid er tatt med som en egen svarkategori i breddeundersøkelsen, og innebærer som regel at nabokommuner i et distrikt samarbeider om et felles mål. Ettersom landets nær 70 regionråd er organisert på en del forskjellige måter er ikke dette en entydig svarkategori. Vi vet for eksempel at mange regionråd også har fylkeskommuner som aktive medlemmer, noe som blant annet er tilfellet blant regionrådene i Hedmark. Regionrådene samordner en politisk innsats som kommer flere kommuner til gode, og som regel også innebærer en koordinering av fylkesplaner, fylkesdelplaner og kommuneplaner. Denne typen konstellasjoner som innebærer et interkommunalt samarbeid er uansett å regne som svært utbredt. De tre kategoriene som innebærer en av disse formene for interkommunalt samarbeid er til sammen benyttet av 55 % av respondentene. En av respondentene kommenterer kommunens prosjekt på denne måten i ett av de åpne spørsmålene:

Prosjektet som omfatter ein region med 7 kommunar har lykkast godt med å bevisstgjera utflytta familiar om at det faktisk er eit godt og variert arbeidsmarked i heimregionen. Me har lykkast godt i å finna arbeidskraft som det er mangel på i vår region, spesielt innafor pleie og omsorgstenestene.

- Respondent om hva man har lykket best med i prosjektet.

Det regionale og interkommunale perspektivet innebærer dessuten at breddeundersøkelsen trolig dekker flere kommuner enn hva svarprosenten indikerer. For mange av de minste kommunene innebærer et regionalt/interkommunalt samarbeid at man etablerer bedre rammebetingelser for prosjektet enn hva som ville være tilfellet om kommunene opererer alene. Dette kan for eksempel gjelde at man kan innlede hospiteringssamarbeid med flere bedrifter innen forskjellige sektorer, ha tilgang på bredere kompetanse, samordning av forskjellige typer innsatser og virkemidler i forbindelse med opplæring osv.

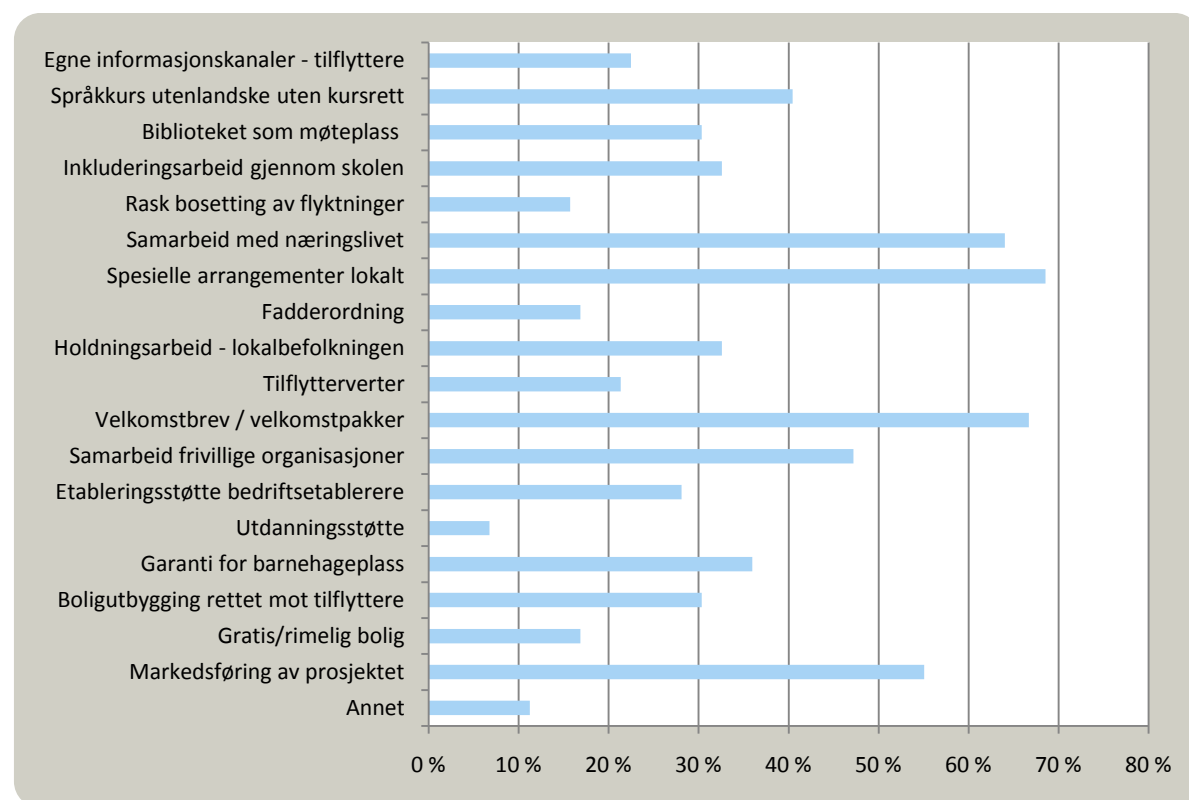
Samarbeid med næringslivet står også fram som en viktig kategori. Det er flere typer prosjekter hvor dette vil være en fruktbar strategi, i det arbeidsliv er en svært viktig inkluderingsarena. Som vi skal se i det arbeidslivsrettede prosjektet i Verdal er nettopp næringslivet en av hovedpartnerne, og har også vært kanskje den viktigste premissleverandøren i prosjektet.

Under svarkategorien *annet* har også flere av respondentene benyttet muligheten til å utdype sitt svar. Her er det et helt klart flertall som viser til at prosjektet er organisert som et samarbeid med frivillige lag og organisasjoner.

4.3 Virkemidler i prosjektene

For at kommunene skal lykkes med sin inkluderingsinnsats, er det helt sentralt at man benytter seg av virkemidler som tjener formålet som er satt for prosjektet. I breddeundersøkelsen ble respondentene presentert for en rekke virkemidler som er antatt å gi effekt i inkluderingsprosjekter. Ettersom ingen prosjekt trolig satser utelukkende på å benytte seg av ett virkemiddel kunne respondentene her sette flere kryss. I figur 4.10 ser vi hvilke virkemidler respondentene identifiserte som aktuelle i forbindelse med kommunenes prosjekter:

Figur 4.10 - Virkemidler som benyttes i inkluderingsprosjekter (mulig å sette flere kryss)



Fra figur 4.10 ovenfor ser vi at det er tre typer virkemidler som trer fram som særlig utbredt. Det hyppigst benyttede virkemiddelet er *Spesielle arrangementer i lokalsamfunnet/møteplasser*, som 69 % av respondentene har krysset av for. *Velkomstbrev/velkomstpakker* er også et svært utbredt virkemiddel som 67 % av respondentene har krysset av for. Videre er *samarbeid med næringslivet* angitt som aktuelt av 64 % av respondentene. I alle prosjektene vi presenterer i denne rapporten er en eller flere av disse tre virkemidlene aktuelle, og i Flytthit-prosjektet er alle disse virkemidlene aktuelle på forskjellige vis.

Vi skal kort også nevne noen av de andre virkemidlene som også framstår som særlig sentrale. *Markedsføring av prosjektet* oppgis å være et benyttet virkemiddel av 55 % av respondentene, og *samarbeid med frivillige organisasjoner* er en markert svarkategori av 47 % av respondentene. Vi nevnte også ovenfor at en del av prosjekter gjennomfører et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner og lag.

Det er også interessant å se hvilke virkemidler som skårer lavt i oversikten ovenfor. Sammenlignet med de andre er det spesielt *utdanningsstøtte, gratis/rimelig bolig, fadderordning og rask administrativ saksbehandling i forbindelse med bosetting av flyktninger* som er lite benyttet. Når det gjelder virkemidlene som dreier seg om direkte kostnadsreduksjon for målgruppa er det ikke så uventet at disse ikke er benyttet i særlig omfang, ettersom finansiering nær sagt alltid er et stridstema i opprettelsen av prosjekter. Det er heller ikke lett å måle virkning av slike innsatser. Når det gjelder administrativ effektivitet og fadderordning kan også disse på forskjellig vis framstå som ressurskrevende i forhold til arbeidskapasitet og tidsbruk, men i langt mindre grad enn de to foregående. Selv om breddeundersøkelsen viser at fadderordning skårer lavt, har Flytthit-prosjektet i Fjellregionen god erfaring med bruk av dette som virkemiddel. De har satset aktivt på det de kaller tilflytterverter, en slags fadderordning, i hver kommune som har en viktig rolle overfor nye tilflyttere i alt fra administrativ til praktisk hjelp om kommunen og regionen. Det påpekes at dette er et "lavterskeltilbud" hvor det er lett å ta kontakt, og man får alltid svar. Prosjektet trekker frem dette som det mest suksessfulle virkemiddelet de har tatt i bruk.

4.4 Respondentenes vurdering av måloppnåelse i prosjektene

En av de viktige og vanskelige utfordringene i prosjektarbeid av denne typen er å måle resultater av det arbeidet man gjør. Som det blant annet påpekes av noen av respondentene som svarer på spørsmål om hva kommunen har lyktes dårlig med i prosjektperioden tar det tid å produsere resultater og å nå de overordnede målene. Det er også vanskelig å sette opp et målesystem som sier noe klart om i hvilken grad en er på vei til å realisere sine målsettinger. Som svar på et av de åpne spørsmålene sier en respondent:

"Vi har ingen strategi for systematisk tilbakemelding, spørsmålet er derfor vanskelig å svare på"

- Respondent om hva man har lyktes dårlig med i prosjektet.

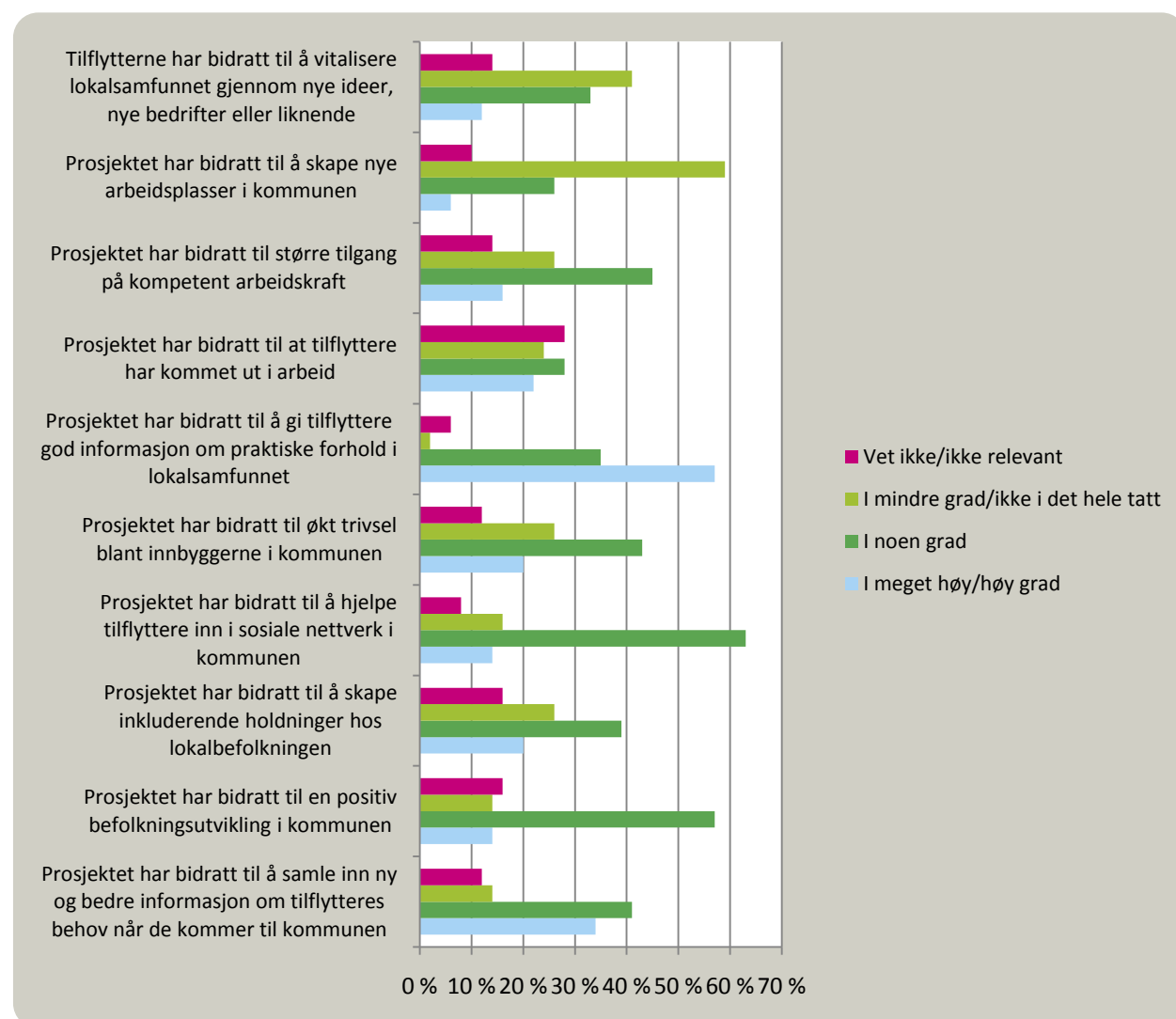
Intensjonen og målsettingene er ofte vidtrekkende og omfattende, inkluderingsprosjektene har en utforming og et potensial som på papiret gjør dem egnet for å adressere flere problemstillinger, avhengig av valg av målgruppe, og om man lager rene tilflytterprosjekt eller rene inkluderings/integreringsprosjekt. Ofte ser vi kombinasjoner av dette, noe som illustreres effektivt av blant annet Flytthit-prosjektet som omtales seinere i rapporten. Vi skal illustrere dette med et sitat til fra breddeundersøkelsen, denne gangen kommenterer respondenten hva man har lyktes best med gjennom prosjektet:

Å presentere seg (kommunen, tjenestene, lag/foreninger, bedrifter, folkesjela) overfor nyinnflyttede, å gjøre bygdas ungdom kjent med bygdas etablerte næringsliv og muligheter for ungdom til å starte egen bedrift, å gjøre næringslivet kjent med bygdas flotte ungdom, å etablere møteplasser i bygda for ungdom som tar utdanning utenfor bygda, å være et positivt kontaktpunkt i kommunen, sette innbyggerne i kontakt med rett instans raskt osv.

- Respondent om hva man har lyktes best med i prosjektet.

Som vi ser mener respondenten at det er svært mange gode resultater som kan tilskrives prosjektet, noe som understreker hvilken rolle arbeidet som gjøres kan spille for et lokalsamfunn. Vi har tidligere omtalt at prosjektene er forskjellige, og følgelig også har forskjellige målsettinger. På bakgrunn av vår research satte vi opp 10 påstander som uttrykker vellykkete målformuleringer som dekker de aller fleste prosjektene til noen grad. I breddeundersøkelsen ba vi så respondentene ta stilling til om hvordan prosjektene plasserte seg i forhold til disse påstandene. Resultatet er presentert i figur 4.11 og figur 4.12, der 4.11 representerer svar fra kommuner med ett prosjekt, og 4.12 representerer de kommuner som gjennomfører flere prosjekt:

Figur 4.11 – Måloppnåelse i prosjektet (mulig med flere kryss)

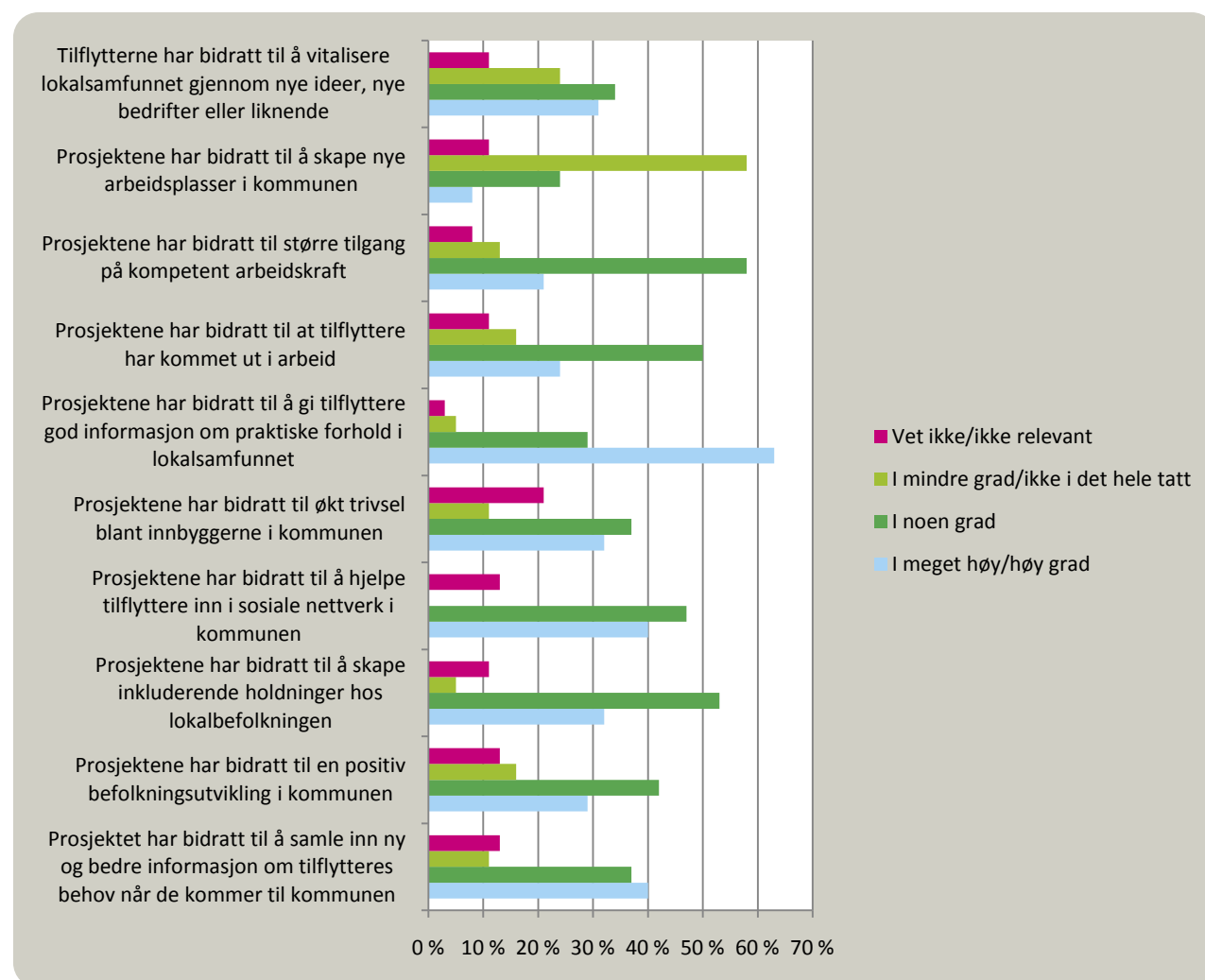


Vi ser fra figur 4.11 at respondentene har vurdert at kommunens prosjekt har hatt en sin beste måloppnåelse ved informasjonen som er gitt til tilflyttere om praktiske forhold i lokalsamfunnet. 57 % av respondentene har plassert sine svar innen denne kategorien, og bare 2 % oppgir at dette i liten grad er tilfellet. Alle påstandene sett under ett er det ingen av de andre påstandene som gis en så positiv vurdering. 34 % av respondentene vurderer at deres prosjekt også har bidratt til å samle ny og bedre informasjon om tilflytternes behov når de kommer til kommunen.

På den negative siden er flest respondenter, 59 %, i mindre grad eller ikke i det hele tatt enige i at prosjektet har bidratt til å skape nye arbeidsplasser i kommunen. Dette følges av hvorvidt tilflytterne har bidratt til å vitalisere lokalsamfunnet gjennom forskjellige typer nye ideer. 41 % av respondentene er negative til denne påstanden.

Vi kan sammenligne dette med måloppnåelse slik den framstår i lys av svarene fra respondentene i kommunene som gjennomfører flere prosjekter i figur 4.12:

Figur 4.12 – Måloppnåelse i prosjektene (mulig med flere kryss)

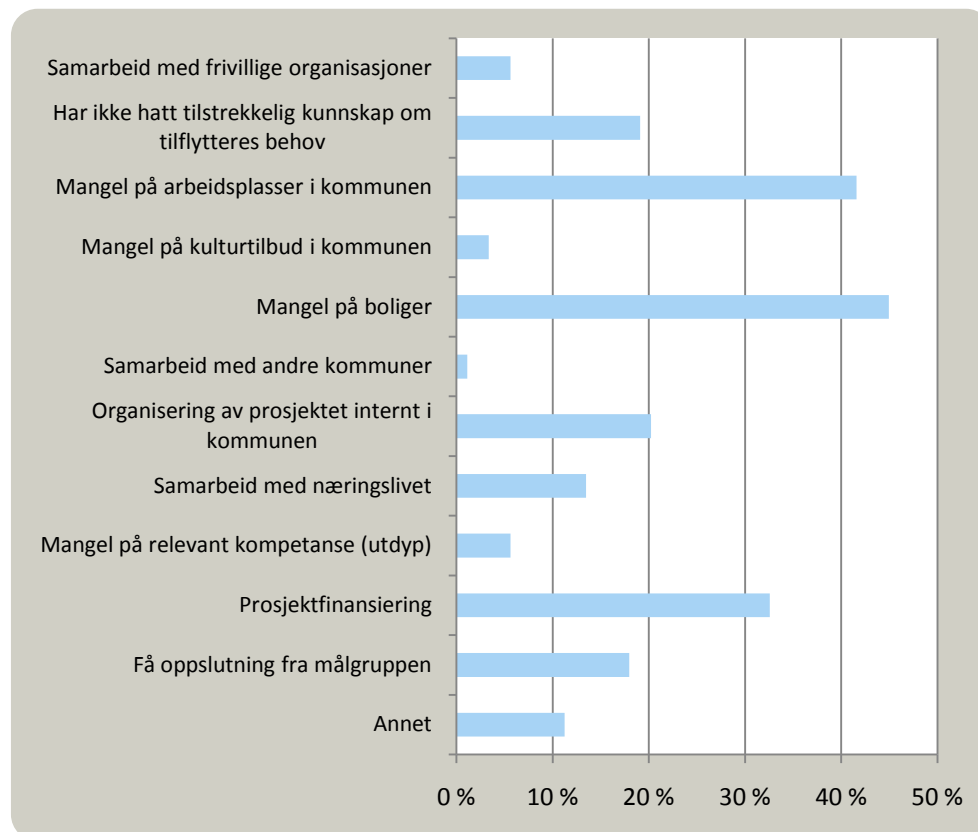


Sammenlignet med figur 4.11, ser vi at figur 4.12 indikerer en noe mer positiv oppfatning av prosjektenes måloppnåelse. Likevel er det påstanden om informasjon som er gitt til tilflyttere om praktiske forhold i lokalsamfunnet flest respondenter har sagt seg enige i meget høy eller høy grad. Nærmere bestemt har 62 % av respondentene plassert sine svar innen denne kategorien, mens 5 % oppgir at dette i liten grad er tilfellet. Til forskjell fra svarene fra kommunene med ett prosjekt ser vi fra figur 4.12 at prosjektene også i større grad har bidratt til å hjelpe tilflyttere inn i sosiale nettverk i kommunen. 40 % av respondentene har sagt seg enig i høy eller i meget høy grad at dette er tilfellet, noe som er identisk med avkrysningen i forhold til påstanden om at kommunens prosjekter også har bidratt til å samle ny og bedre informasjon om tilflytternes behov når de kommer til kommunen.

4.5 Utfordringer for prosjektene

Noe alle prosjektene har til felles, både de som ikke lykkes med å nå sine målsetninger og de prosjektene som klarer å realisere sine målsetninger, er at de står ovenfor utfordringer som på forskjellig vis påvirker prosjektarbeidet. Figur 4.13 nedenfor gjengir hvordan respondentene rangerer utfordringene de står ovenfor:

Figur 4.13– Særskilte utfordringer for inkluderingsprosjektene (mulig med flere kryss)



Fra figur 4.13 ovenfor ser vi hva respondentene oppgir å være de største utfordringene i prosjektene. De svarkategoriene som ble hyppigst benyttet av respondentene var *mangel på boliger*, som 45 % av kommunene krysset av for, og *mangel på arbeidsplasser i kommunen*, som 42 % av respondentene krysset av for. Videre trekkes *prosjektfinansiering* (33 %), *organisering av prosjektet internt i kommunen* (20 %), og *mangel på kunnskap om tilflytteres behov* (19 %) fram som vesentlige utfordringer.

Sett i lys av de årsakene til å gjennomføre inkluderingsprosjekter som vi så nærmere på i forbindelse under kommenteringen av figur 4.3 framstår hovedutfordringene ovenfor som nokså problematiske. Ønsket om å øke kommunens innbyggerantall og mangelen på arbeidskraft som ble trukket fram som de viktigste årsakene, står i kontrast til at det framgår fra figur 4.13 at det er en mangel på boliger og på arbeidsplasser i kommunene. Når det gjelder mangelen på arbeidskraft vs. mangel på arbeidsplasser vet vi at den negative konjunkturen (finanskrise) har rammet noen kommuner hardt, og da i første rekke mindre industrisamfunn som har mange arbeidsplasser konsentrert i få bedrifter. Mange prosjekter som har løpt de siste tre årene vil ha hatt oppstart forut for den verste nedgangstiden, men har vært inne i en gjennomføringsfase under krisens toppunkt. Som vi skal se fra Verdalsprosjektet ble hele prosjektets målsetting endret fra det andre til det tredje prosjektåret for å tilpasse seg store endringer i arbeidsmarkedet. Denne fleksibiliteten har vist seg å være av avgjørende betydning for at prosjektet har lyktes godt med sine målsettinger, og aktualiserer i høyeste grad bildet vi ser her.

Det er en rimelig antagelse at de prosjektene som er i stand til å løse disse utfordringene på en god måte vil ha den beste muligheten til å lykkes med å realisere sine målsetninger. Vi skal i de neste kapitlene omtale prosjektene fra dybdestudiene nærmere, før vi avslutningsvis presentere hva som skal til for å lykkes gjennom god praksis.

5. INKLUDERINGSINNSATS I HJELMELAND KOMMUNE

Inkluderingsinnsatsen i Hjelmeland kommune i Rogaland skiller seg noe ut i fra de andre prosjektene i denne kartleggingen. Dette er fordi man ikke har et definert prosjekt i kommunen, men en målrettet innsats når det gjelder inkludering av nye tilflyttere, særlig flyktninger som blir bosatt i kommunen. Hovedstrategien for kommunen for å inkludere tilflyttere er å gi de muligheter for egen utvikling og kompetanseheving slik at de til sist vil bli en del av lokalsamfunnet med bolig og arbeid. Den målrettede innsatsen for et inkluderende lokalsamfunn overfor nye tilflyttere er ikke nytt, og bosetting av flyktninger er noe kommunen anser både som et fellesansvar siden de har kapasitet, i tillegg til at kommunen har behov for både arbeidskraft og den kompetansen tilflyttere har med seg eller tilegner seg. I følge rådmannen er et av suksesskriteriene i Hjelmeland kommune en helhetstenkning internt i kommunen i alle avdelinger og etater slik at man sikrer en god forankring både politisk og administrativt.



Vi skal nedenfor gjøre en gjennomgang av inkluderingsinnsatsen med utgangspunkt i nøkkelbegrepene *bakgrunn*, *målsettinger*, *forankring*, *resultater* og *læringspunkter*, og *suksesskriterier*. En beskrivelse ut i fra disse begrepene gjør at vi kan organisere vesentlig informasjon på en systematisk og formidlingsvennlig måte.

Såleis er det berre ein veg framover: Å stå på som før, i usvikeleg tru på at det nyttar, - trass alt!

18

5.1 Bakgrunn og rammer for kommunens inkluderingsinnsats

Hjelmeland kommune er en liten kommune i norsk sammenheng, med 2751 innbyggere per juli 2009. I likhet med mange andre distriktskommuner, opplever kommunen en negativ befolkningsvekst, og har anerkjent at de må jobbe målrettet for å snu trenden. Målet er 2999 innbyggere innen utgangen av neste kommuneplanperiode i 2012. Dette mener kommunen er realistisk, da den forventede befolkningsveksten er på +70 i år, noe som vil si at innen utgangen av 2009 vil kommunen ha i overkant av 2800 innbyggere. Dermed er det et sterkt ønske i kommunen om å legge til rette for og skape muligheter for en befolkningsvekst i tillegg til at man har ledige jobber i kommunen, men mangel på arbeidskraft. Slik tabellen under viser ser man at Hjelmeland siden 2000 har hatt en total negativ befolkningsvekst:

Figur 5.1 Folkemengde i Hjelmeland kommune

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2756	2745	2708	2708	2747	2736	2723	2707	2678	2701

Kommunen har fire store grupper av næringsliv, i tillegg til å være en kraftkommune, hvor havbruksnæringen med Marine Harvest i spissen, utgjør den største næringssektoren. Marine Harvest kan beskrives som en hjørnesteinsbedrift med over 250 ansatte fordelt på 14 nasjonaliteter på deres anlegg i kommunen. Landbrukssektoren er også stor, med i overkant av 200 aktive gårdsbruk hvor man opplever en økning i sesongarbeidere særlig fra Øst-Europa. Mange sesongarbeidere kommer også igjen, og flere bosetter seg permanent i kommunen med familie. Et utslag av dette, samt bosetting av flyktninger i kommunen, har ført til at grunnskolen har omtrent 17 ulike nasjonaliteter blant sine elever. I tillegg har kommunen mange arbeidsplasser i forbindelse med utvinning av sand og naturstein, en voksende reiselivsnæring, samt offentlig sektor.

Sammenlignet med de tre andre prosjektene som det rettes et særskilt fokus på i kartleggingen, er inkluderingsinnsatsen i Hjelmeland annerledes på noen områder. Dette gjelder spesielt organiseringen av innsatsen som ikke er et definert prosjekt i seg selv, men en kommunal målrettet innsats som følge av at de både har muligheter og kapasitet til å ta imot nye tilflyttere, samtidig som de har behov for arbeidskraft og et ønske om en befolkningsvekst. Sistnevnte punkt gjelder også for prosjektene som gjennomføres i Fjellregionen og Lofoten. Verdalsprosjektet skiller seg derimot ut på dette punktet som i større grad fremstår som et sysselsettingsprosjekt med det formål å mobilisere den arbeidskraftreserven som finnes hos innvandrerne. På mange måter kan dette også tilskrives innsatsen i Hjelmeland kommune.

Arbeidet med mottak, integrering og inkludering av nye innbyggere er nedfelt i kommunens handlingsplan og budsjett på et overordnet nivå. Det vil si at det avsettes "runde summer" til drift, investering og tilhørende informasjon. Kommunen legger i tillegg vekt på at det skal være nødvendig kompetanse i kommunen til enhver tid i forbindelse med at nye tilflyttere kommer, med NAV i spissen, og en flyktningskonsulent ansatt kun til å arbeide med etablering og oppfølging av flyktninger. Flyktningskonsulenten er også bindeleddet til resten av kommunen, hvor hun vektlegger et sterkt samarbeid med andre enheter for å lykkes i arbeidet med inkludering av nye tilflyttere, og da særlig flyktninger.

Kommunen har et politisk vedtak på mottak av flyktninger tilsvarende minst 2 % av kommunens innbyggertall. For å møte dette, har kommunen fokus på å tilby boliger til alle som kommer, i tillegg til et tilrettelagt og tilpasset tilbud til den enkelte. I dette ligger både det obligatoriske toårige introduksjonsprogrammet, men også en videre kartlegging i forhold til kompetanse og ressurser til den enkelte. Endemålet er at man til slutt skal mestre språk og en jobb man trives med i lokalsamfunnet.

5.2 Målsettinger for inkluderingsarbeidet

I kommunens handlingsplan for 2009-2012 legges det vekt på arbeid, bosetting og attraktivitet som satsningsområder, og de muligheter hver enkelt innbygger har i kommunen. Hjelmeland kommune har et ønske om å skape en attraktiv kommune for unge, nye tilflyttere, med et spesielt fokus på inkludering av flyktninger og innvandrere. Hovedformålet er som nevnt å skape en positiv befolkningsutvikling.

Gjennom en anerkjennelse av at man har 1) et fellesansvar når det gjelder bosetting av flyktninger, og når man så har muligheter og kapasitet til å ta imot nye tilflyttere, er dette noe kommunen ønsker å gjøre.

Hjelmeland har også 2) et sterkt behov for nye tilflyttere. Rådmannen legger vekt på at kommunen har et sterkt ønske om å øke folketallet, og for at dette skal skje må man satse aktivt på å få nye tilflyttere til å komme og bosette seg, i tillegg til at det må satses aktivt på inkludering, integrering og trivsel for at man bli værende. Behovet for nye tilflyttere henger også tett sammen med at kommunen har arbeidsplasser, men mangel på arbeidskraft. Dette gjelder både innenfor offentlig sektor og i det private næringsliv. Tilflytterne som kommer, enten flyktninger eller andre, besitter en kompetanse som man ønsker å utnytte eller utvikle som rådmannen påpeker. Behovet for "kloke" hoder er viktig for at man skal kunne sikre et velfungerende samfunn på alle plan, i tillegg til at man trenger innbyggere for å kunne opprettholde et godt offentlig tjenesteapparat.

Undermål er videre:

- Ta imot, bosette og integrere flyktninger tilsvarende minst 2 % av kommunens innbyggertall.
- Få alle som kommer til kommunen og bosetter seg der ut i arbeid senest etter avsluttet obligatorisk introduksjonsprogram, eller i gang med utdanning.

Kommunen legger vekt på at man har kapasitet i form av areal, boliger, arbeidsplasser og plass i barnehager og skoler. På mange måter står man i en positiv avhengighetsposisjon til hverandre sier rådmannen, hvor på den ene siden en kommune med kapasitet til å ta imot nye tilflyttere og som trenger det, og på den andre siden tilflyttere som ønsker å bosette seg i kommunen og som besitter kompetanser og ressurser som kommune vil benytte seg av.

5.3 Forankring av inkluderingsarbeidet

Hjelmelands målrettede innsats på inkluderingsområdet er først og fremst godt forankret administrativt, hvor rådmannen selv er svært engasjert og en pådriver for en felles inkluderende innsats i kommunen. Samtidig påpekes det at det er en stor felles forståelse internt i kommunen, både på det politiske og administrative nivået, at man vil arbeide mot et felles mål hvor en befolkningsvekst er viktig, men ikke minst at de som kommer til kommunen faktisk skal bli værende og trives. Dette vises tydelig gjennom satsningsområdene i kommunens handlingsplan. Rådmannen trekker i tillegg frem at et stabilt politisk styre i kommunen de siste årene med en bred sammensetning av politiske partier på venstresiden, bidrar til å forankre kommunenes inkluderingsarbeid.

Videre legges det vekt på, både fra rådmann og flyktningskonsulenten, at arbeidet er forankret i hele kommunen gjennom et fokus på samarbeid mellom blant annet rådmann, næringsavdeling, teknisk avdeling, helse- og sosialavdeling i tillegg til særlig NAV.. Kommunen som institusjon er en gjennomsliktig organisasjon hvor avstanden er kort mellom avdelinger og etater, og man har fokus på åpenhet og samarbeid. Som lederen for frivillighetssentralen trekker frem, ser man tydelige og klare positive signaler fra kommunen ut i lokalsamfunnet når det gjelder inkludering og integrering av nye tilflyttere.

5.4 Virkemidler i inkluderingsarbeidet

Gjennom kommunens arbeid er det tatt i bruk en rekke virkemidler og aktiviteter som skal støtte opp under målene kommunen har for inkludering av nye tilflyttere i lokalsamfunnet. Dette retter seg både mot flyktninger, men i stor grad også mot arbeidsinnvandrere. Følgende virkemidler tas i bruk i Hjelmeland:

- Rimelige boliger
- Boligutbygging rettet direkte mot tilflyttere
- Startlån gjennom Husbanken
- Garanti for barnehageplass
- Utdanningsstøtte
- Samarbeid med frivillige organisasjoner
- Lokale arrangementer med vekt på kulturutveksling
- Velkomstbrev
- Uformelt samarbeid med næringslivet
- Inkluderingsarbeid gjennom skolen
- Språkkurs for utenlandske tilflyttere som ikke har lovfestet rett til kurs

De ulike virkemidlene som er listet opp har alle til formål å bidra til inkludering og trivsel i samfunnet. Virkemidlene er kommet til etter hvert som man har sett hvilke behov de ulike flyktningene og andre tilflyttere har i Hjelmeland. Målsettingen med bruken av de ulike virkemidlene er at de skal bidra til at de som kommer og bosetter seg, skal etter hvert etablere seg permanent i kommunen, og bli en del av lokalsamfunnet.

Etablering av flyktninger krever at man har boliger å tilby de som kommer. Kommunen har plass i form av areal, men har sett viktigheten av at nye tilflyttere, særlig flyktninger, blir bosatt sentrumsnært. Derfor bruker kommunen betydelige midler på boligutbygging rettet direkte mot tilflyttere. Bosetting av flyktninger sentrumsnært henger også sammen med at de aller fleste ikke har egen bil eller andre transportmuligheter enn å reise kollektivt, noe som er en utfordring i Hjelmeland kommune, hvor det er begrensede muligheter for kollektivreiser. For å gjøre kommunen attraktiv, spesielt overfor unge flyktninger,, har kommunen tilbudt gratis førerkortundervisning og opplæring for de som ønsket det. Kommunen opplevde svært god oppslutning, noe som både de og ikke minst tilflytterne har vært svært fornøyd med. Dette virkemiddelet er noe de kommer til å fortsette med understrekes det av informanter fra kommunen.

Et av de viktigste virkemidlene som trekkes frem av rådmannen, er muligheten for blant annet startlån til flyktninger hvor kommunen stiller seg bak som garantist og ansvarsinnehaver for lån i størrelsesorden 600 000- 1 000 000 kroner. Dette har vært positivt for de 5 familier som har mottatt lån av denne type som kom til kommunen som flyktninger, og alle bor fremdeles i kommunen. Rådmannen sier at grunnen til at man har valgt å gå inn som garantist er for det første at mange flyktninger eller innvandrere opplever det som vanskelig å få eget lån i banken etter som de nødvendigvis ikke har bodd i Norge i flere år. Videre påpeker han at de personer og familier de har hjulpet er en del av lokalsamfunnet, har jobb og har et ønske om å etablere seg i kommunen. Dermed anerkjenner kommunen dette, og synes det er positivt at de kan hjelpe til slik at de nettopp etablere seg videre i kommunen.

Kommunen har i tillegg kapasitet i skole og barnehage, og særlig ved å gi garanti for barnehageplass har dette satt et fokus på at "mor" ikke må være hjemme. Det å settes fokus på kvinner, særlig når det gjelder familieforening hvor mor kommer i ettertid med barna, påpeker flyktningkonsulenten som svært viktig. På den måten er det bedre lagt til rette for at kvinner også skal følge den obligatoriske språkundervisningen, eventuelt annen språkopplæring om hun ikke har lovfestet krav på språkkurs. Det at kvinner kan språket i tillegg til at de inkluderes i lokalsamfunnet er en nøkkel til suksess påpeker flyktningkonsulenten i Hjelmeland.

Samarbeidet med frivillige organisasjoner, og da frivillighetssentralen spesielt, er med på å skape et bindeledd mellom kommune, lokalbefolkning og tilflyttere. En av aktivitetene som det legges vekt på i denne forbindelse er en såkalt Internasjonal café, hvor innbyggere møtes uformelt og hvor man har grupper av både norske og utenlandske som kommer sammen. Dette trekker lederen for frivillighetssentralen frem som et av de beste virkemidlene, som har eksistert i omtrent 10 år. Å skape en uformell arena hvor mange kan møtes er viktig, fordi det tilrettelegger for muligheten til å bli kjent med andre enten i samme situasjon eller med lokale innbyggere.

5.5 Resultater og læring i inkluderingsarbeidet

"En utfordring er at alle må ha rimelige og realistiske forventninger, enten det er tilflytter, næringslivet eller kommunen"- Rådmann

Rådmannen uttrykker at det er vanskelig å måle konkrete resultater direkte avledet fra kommunens inkluderingsinnsats da man ikke har foretatt en egen kartlegging eller evaluering av innsatsen så langt. Samtidig sier rådmannen at man kan se på utviklingen i innbyggertallene. Slik det ser ut for 2009 vil befolkningen øke med omkring 70 nye innbyggere, noe kommunen er svært fornøyd med. Dette skjer dels på bakgrunn av bosetting av flyktninger, dels på bakgrunn av økt arbeidsinnvandring, og dels på bakgrunn av norske tilflyttere. Samtidig er ikke det viktigste på kort sikt at innbyggertallet skal øke, men at de som flytter til Hjelmeland kommune enten det er flyktninger eller andre, skal ha tilgang på bolig, tilgang og muligheter for arbeid og muligheter til

å ta del i et aktivt kultur-, fritids- og aktivitetstilbud, for så å etablere seg og trives i kommunen. Dette ser kommunen på som et godt delresultat opp mot økt befolkningsvekt på sikt, og noe som bidrar til at man ønsker å fortsette inkluderingsinnsatsen videre i kommunen i følge rådmannen.

I tillegg vektlegges det at alle som har gått igjennom introduksjonsprogrammet enten har fått tilbud eller skaffet seg egen jobb underveis, eller starter i jobb etter endt kurs. Dette er et resultat av uformelle bånd, samarbeid og felles forståelse hos næringslivet, som ser kompetanser og ressurser i den enkelte. Som det blir påpekt fra Marine Harvest, som er en stor arbeidsgiver i kommunen, ansetter de personer som er motiverte, og har en kompetanse de ser de har behov for. Da spiller det ikke særlig rolle hvor man kommer i fra. Likevel setter de som krav at man skal kunne norsk, eller gjennomføre språkkurs for at man skal kunne jobbe der. Dermed er de også villig til å tilrettelegge for den enkelte når det gjelder arbeidstid og språkkurs for eksempel. I tillegg er det et tett samarbeid mellom Nav og et bemanningsbyrå som matcher flyktingenes CV og kompetanse med andre arbeidsplasser og ledige stillinger i resten av kommunen og nabo-kommunene, både for å hjelpe flyktingene inn på arbeidsmarkedet, men også for å dekke behovet for arbeidskraft som finnes i Hjelmeland og kommunene rundt.

Integrering og inkludering i resten av kommunen, da særlig i lokalsamfunnet har til dels varierte resultater trekkes det fram av både rådmann, flyktningskonsulenten og fra frivillighetssentralen. Inkluderingsarbeid i skolen fungerer svært godt overfor barn og barnefamilier, hvor de automatisk blir inkludert i fritidsaktiviteter og annet arbeid i forbindelse med skole. Frivillighetssentralen fremhever at de har som mål å skape et godt fellesskap for alle i Hjelmeland, og at sentralen skal skape gode møteplasser. Til dels lykkes de gjennom internasjonal café, men samtidig kan det være vanskelig å nå alle, uansett målgruppe av tilflyttere. Likevel har de hatt suksess med aktivitetssdager hvor alle lag og foreninger i kommunen presenterer seg, samt arrangert en uke med ulike "bli kjent i Hjelmeland kommune aktiviteter" for nyankomne flyktinger. Videre har museumsbesøk, bedriftsbesøk og praktisk informasjon om kommunen og lokalsamfunnet gitt gode resultater hevdes det. Disse arrangementene har blitt møtt positivt av både de nyankomne flyktingene, næringslivet og bedriftene som man besøkte, og av NAV som var medarrangør.

Samtidig ser man utfordringer når det gjelder sosial integrering i kommunen. Frivillighetssentralen påpeker at mye av det frivillige arbeidet ikke er godt nok kjent, og at de har en jobb å gjøre når det gjelder spredning av informasjon om alle kulturtilbud som faktisk finnes i kommunen. Frivillighetssentralen er i oppstarten av et tiltak med innflytterguider, men de ser en utfordring i å knytte til seg frivillige som vil ta den rollen, og få tilflyttere som ønsker å benytte seg av dette tilbudet.

I tillegg ser man at Hjelmeland blir stadig mer mangfoldig. Lokalbefolkningen er mobil, og det er flere ulike fritidsinteresser blant innbyggerne. For et lite lokalsamfunn er det en utfordring å opprettholde en god nok bredde i kulturtilbudet.

Flyktningskonsulenten påpeker også at manglende språkkunnskaper særlig blant nye bosatte flyktinger, er et hinder når det gjelder sosial integrering. Mange tilflyttere, særlig unge flyktinger som er bosatt i kommunen, reiser dermed inn til Stavanger i helgene hvor det er et større internasjonalt miljø og kulturtilbud. Språkbarrierer og sosial integrering er noe som blir bekreftet som en utfordring av tilflyttere også. I starten opplevde en av tilflytterne som ble intervjuet store utfordringer når det gjaldt språket, men læring gjør mester, og nå driver familien i sammen en egen kebabskiosk og følger seg som en del av lokalsamfunnet samt at de selv bidrar med litt av sin kultur. Hun påpeker at barna hennes er nøkkelen til suksess for at de føler seg inkludert i kommunen, da hun og mannen måtte lære å mestre språket særlig for å kunne følge opp barna med lekser. Samtidig trekker hun fram at gjennom skolen og ulike fritidsaktiviteter barna deltar i har hun blitt kjent med norske familier etter hvert, og trives veldig godt.

Rådmannen på sin side er opptatt av at man må ha realistiske forventninger når det gjelder inkludering, og dette gjelder for så vel tilflyttere, næringsliv og kommunen. Langsiktighet er ett av nøkkelordene i inkluderingsarbeidet, samtidig med at man må være ærlige på hva som finnes av muligheter. Igjen kan vi trekke paralleller til Fjellregionens prosjekt, hvor man ikke har markedsført noe mer enn hva man faktisk kan tilby. I Hjelmeland ser man likevel at de har et arbeid å

gjøre, særlig når det gjelder bosetting av unge menn i forhold til hvilke tilbud og virkemidler kommunen kan iverksette.

5.6 Suksesskriterier

Som vi har sett gjennom denne presentasjonen av Hjelmeland kommunes inkluderingsinnsats, har man gjort seg en del erfaringer og sett resultater som fremstår som viktige for kommunens del ut i fra et lokalperspektiv, men som også er av interesse i en mer generell forstand. Vi skal under oppsummere ved å konkretisere det vi vil kalle suksesskriterier i inkluderingsinnsatsen i Hjelmeland kommune, som er kommet frem i intervjuene.

Inkludering av barnefamilier

Et av de fremste suksesskriterier i inkluderingsinnsatsen i Hjelmeland kommune er kommunens svært gode erfaring med integrering av barnefamilier, hvor nøkkelordet er barn. Gjennom barn skapes det automatiske nettverk i forhold til skole, barnehage, fritidsaktiviteter, og ikke minst venner. Kommunen har bosatt flere store barnefamilier hvor blant annet tre familier har syv barn hver. Barn i skolealder inkluderes gjennom skolen, mens foreldre får godt å tett oppfølging gjennom introduksjonsprogrammet. Rådmannen betegner dette som et suksesskriterium fordi man har iverksatt virkemidler overfor gruppen som blant annet mulighet for boligkjøp gjennom Husbanken, førerkortundervisning, garanti for barnehageplass for små barn. I tillegg har det vært en forutsetning at familien i starten blir bosatt sentrumsnært til skole og kommunesentra slik at man skal enkelt ha tilgang til det man trenger, og kunne delta i de fritidsaktiviteter som skjer i tilknytning til skole og idrettslag.

Tett oppfølging av flyktninger

Rådmannen og flyktningkonsulenten peker begge på at man har lyktes i arbeidet med å få flyktninger og innvandrere ut i arbeid etter introduksjonsprogrammet, eller underveis. Dette har man lyktes med dels på grunn av uformelle samarbeid mellom lokalt næringsliv og også offentlig sektor hvor man har aktivt arbeidet med å matche rett person opp mot en praksisplass som personen vil trives på i praksisdelen av introduksjonsprogrammet, og dels gjennom oppfølging av enkelte personers kompetanse. I tillegg rekrutteres mange flyktninger gjennom et bemanningsbyrå som matcher personens CV og ledige stillinger. Arbeid, i tillegg til språk og muligheten til å lære språket på en arbeidsplass man trives på, er viktige kriterier for at man skal sikre trivsel og skape nettverk som bidrar til at man etablerer seg i kommunen.

God forankring hos kommunen, politisk og administrativt

Det vises til at man i inkluderingsinnsatsen har en svært god politisk og administrativ vilje og enighet om at dette er et område kommunen vil og skal satse aktivt på, både fordi man har et fellesansvar, men også fordi kommunen har behov for økt tilflytting og et sterkt ønske om dette. I tillegg trekker flere av informantene, både tilflytter, frivillighetssentralen og flyktningkonsulenten kommuneadministrasjonen med rådmannen i spissen som en pådriver gjennom sterkt engasjement for det arbeidet som gjøres. Rådmannen selv, trekker frem et sterkt engasjement og kompetanse internt i kommunen som et viktig kriterium for suksess. I det legger han både en sterk faglig kompetanse hos NAV og flyktningkonsulenten, men også i resten av kommunen. Man er opptatt av at man skal se personene og menneskene som kommer, ikke hvilken status de har når de kommer.

Inkludering av tilflyttere i kommunens handlingsplan og budsjett

Tilflyttere og inkluderingsinnsatsen settes på dagsorden i kommunen gjennom både handlingsplanen og kommunebudsjettet. Tilflyttere til kommunen anses som en svært viktig ressurs, og derfor er de inkludert i kommunens langsiktige planer for kommunens utvikling. I tillegg anerkjenner kommunen at dette er et arbeid som krever økonomiske ressurser, men som de anser som helt nødvendig å prioritere fordi dette er et viktig satsningsområde for kommunen, og for at man skal ha mulighet til å nå målet om 3000 innbyggere.

Bolig til alle flyktninger som kommer sentrumsnært

Kommunens satsing i forhold til at nyankomne flyktninger blir bosatt sentrumsnært trekkes frem av både tilflyttere og NAV/flyktningkonsulenten som svært positivt. Dette fordi man da har lettere og nærmere tilgang til offentlige tjenester og kulturtilbud, men også muligheter til å bli sett av lokalsamfunnet og inkludert.

6. KRAFTTAK FOR INKLUDERING I VERDAL KOMMUNE

Verdalsprosjektet *Krafttak for inkludering* er det eneste av de fire utvalgte prosjektene som er avsluttet, mer konkret ble det avsluttet sommeren 2009. Prosjektperioden hadde da vart i tre år og aktiviteten har vært rettet mot å utvikle løsninger og strategier som øker innvandrernes muligheter i arbeidslivet, samt som bedrer inkluderingskompetansen til bedrifter og forvaltning. En helt overordnet suksessfaktor som er et godt utgangspunkt for å forstå grunntanken bak prosjektet, er at en har sett på innvandrernes fulle kvalifiseringsløp, og at det allerede fra første dag er satt fokus på at alle aktiviteter skal være sterkt knyttet til arbeidsplassene.



Vi skal nedenfor gjøre en gjennomgang av prosjektet med utgangspunkt i nøkkelbegrepene *bakgrunn, målsettinger, forankring, resultater og læringspunkter, og suksesskriterier*. En beskrivelse ut i fra disse begrepene gjør at vi kan organisere vesentlig informasjon på en systematisk og formidlingsvennlig måte.

6.1 Bakgrunn og rammer for prosjektet

Sammenlignet med de tre andre prosjektene som det rettes et særskilt fokus på i kartleggingen er Verdalsprosjektet annerledes på noen grunnleggende områder. Først og fremst gjelder dette det bakenforliggende formålet med prosjektet. Der prosjektene i Hjelmeland, Lofoten og Fjellregionen er viktige virkemiddel rettet mot øking av innbyggertall i bygder og lokalsamfunn preget av negativ befolkningsutvikling, har Verdalsprosjektet andre demografiske rammer. Verdal kommune har i underkant av 15 000 innbyggere, og innen kommunen finnes det anslagsvis 6400 arbeidsplasser ifølge NAV. Verdal er med dette et relativt sterkt regionalt tettsted med gode muligheter for arbeid for innbyggerne. 20 % av arbeidsplassene finnes innen industri, bergverksdrift, olje- og gassutvinning, og kommunen har også en sterk hjørnesteinsbedrift i Aker Verdal AS. Spesielt innen industrien har man hatt et behov for arbeidskraft, og utnyttelse av arbeidskraftsreserven er derfor viktig. Verdalsprosjektet framstår som et sysselsettingsprosjekt som er tilpasset nevnte rammer, og som vi skal se var det et mål å mobilisere den arbeidskraftsreserven som utgjøres av arbeidsløse innvandrere, noe som også gjør det til et viktig inkluderings- og integreringsprosjekt. Som vi så i kapittel 3 er det å drive en aktiv politikk for å tiltrekke seg næringsvirksomhet, utløse lokalt entreprenørskap og tilrettelegge for næringsvekst som kan gi lokale sysselsettingsmuligheter for innbyggerne, en viktig strategi for regional utvikling. I dette perspektivet framstår Verdalsprosjektet som særlig interessant, ettersom det legger opp til et målrettet og koordinert samarbeid mellom sektorer og aktører som ikke vanligvis står samlet på denne måten. Videre er det også av særlig betydning at det er næringslivets premisser som er retningsgivende i et arbeidsrettet prosjekt som dette, noe alle involverte aktører må tilpasse seg.

Aktørene som står bak *Verdalsprosjektet - Krafttak for inkludering*, er Verdal kommune, Aker Verdal AS, COOP Inn-Trøndelag; Verdal Næringsforum, NHO Trøndelag, Fellesforbundet LO/Nord-Trøndelag, NAV Verdal, og Verdal videregående skole.

Aker Verdal AS og Verdal kommune var initiativtakerne til Verdalsprosjektet. Bakgrunnen var som nevnt ovenfor at næringslivet i Verdal opplevde et stadig økende behov for arbeidskraft.

Dette sammenfalt med at en stor andel av flyktningene som var bosatt i Verdal var arbeidsledige, og ønsket seg jobb. Det hadde på dette tidspunktet allerede foregått en dialog om et annet arbeidslivsprosjekt mellom kommune og arbeidsliv, der en ønsket å se om det var mulig å se sykmeldte og andre arbeidstakere på vei ut av arbeidslivet under ett på tvers av bedriftene, slik at ansatte ved bedrifter uten tilretteleggingsmuligheter kunne aktiviseres ved andre arbeidsplasser med andre muligheter. Selv om dette prosjektet ikke ble realisert, hadde man likevel lagt et godt kommunikasjonsgrunnlag. Med utgangspunkt i at man så mulighetene for å gjøre noe med begge problemene vi nevnte innledningsvis, startet arbeidet med et forprosjekt 1. januar 2006 med økonomisk støtte fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

Forprosjektet ble gjennomført fra januar til juli 2006. Innsatsen i forprosjektet gikk ut på å utvikle en arbeidslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet (private og offentlige virksomheter). Særlig sentrale aktiviteter i forprosjektet var å utvikle metodikk og verktøy til bruk i et videreført hovedprosjekt, og også hovedmål og delmål ble utformet. Prosjektet har hele veien samarbeidet tett med SINTEF, som også var involvert i forprosjektet. SINTEF har hatt en rådgivende funksjon i prosjektet, og har også lagt opp til prosesser som har fremmet samhandling i prosjektgruppa, og avholdt bedriftskursing innen flerkulturell forståelse. På denne måten var de en samarbeidspartner med praktisk innflytelse på prosjektet, og som kvalitetssikret arbeidet rettet mot målgruppa for prosjektet. I starten av prosjektet var målgruppa langtidsledige, men prosjektleder forteller at de det siste året hadde vært i gjennom alle som sorterte under denne kategorien.

I løpet av de tre årene som prosjektet har pågått, har det samlet sett vært bevilget kr. 4 625 000. Dette fordeler seg på følgende måte:

- AID: kr. 2 400 000. (IMDi overtok statens bevilgninger i andre og tredje prosjektår).
- Verdal kommune: kr. 375 000.
- NHOs Opplysnings- og utviklingsfond: kr. 750 000.
- NHOs Arbeidsmiljøfond: kr. 1 100 000.

I tillegg beskrives det i prosjektets sluttrapport at lokale bedrifter og det offentlige har bidratt med internkostnader som er beregnet til kr. 2 700 000 i løpet av de tre årene. Det er også gitt tilskudd fra NAV i opplæringsperioder der dette har vært nødvendig.

6.2 Målsettinger for prosjektet¹⁹

Som nevnt i forrige avsnitt ble målene i prosjektet utformet allerede i forprosjektet. Idet prosjektleder tiltrådte 01.01.07 var hovedmål fastsatt, og delmålene var også utformet, men var også åpne for revidering. Prosjektleder fant ikke dette problematisk, men viser til at utgangspunktet var godt og oversiktlig.

Hovedmålet for prosjektet har vært:

Å prøve ut en arbeids/næringslivsdrevet modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet, og gjennom det utvikle ny kunnskap og erfaringer som andre bedrifter og virksomheter kan gjøre bruk av som idébank og grunnlag for egen innsats

Delmålene som har hatt til hensikt å lede fram til en realisering av hovedmålet har vært:

- Få bedrifter og virksomheter til å opptre som ansvarlige og drivende aktører.
- Bedre innvandrernes muligheter ved å utvikle mer effektive strategier for jobbformidling og rekruttering.
- Utforme forsøk der viktig innsats med kvalifisering, opplæring og inkludering skjer som bedriftsinterne prosesser med deltakelse fra ledelse og ansatte og at de offentlige tjenestene deltar som samarbeidspart i bedriftenes og virksomhetenes opplegg.
- Prøve ut alternative løp for fagopplæring (kombinasjon skole og arbeid).
- Få etablert gode samarbeidende allianser mellom bedrifter/virksomheter, og innenfor de offentlige tjenestene og på tvers av offentlige tjenester og bedrifter/virksomheter.

¹⁹ Målformuleringer er hentet fra prosjektets sluttrapport

- Utvikle god flerkulturell kompetanse i bedriftene/virksomhetene og en bevisst satsning på langsiktig integreringsarbeid.

Vi kommer nærmere tilbake til måloppnåelse i sammenheng med gjennomgangen av resultater nedenfor.

6.3 Forankring av prosjektet

Initiativtakerne til prosjektet var, som vi har sett, næringsliv og kommune. Ordfører og daværende administrerende direktør i Aker Verdal AS hadde en personlig involvering i prosjektet. Og prosjektleder har også informert kommunestyret om prosjektet. På bakgrunn av dette kan en si at forankringen formelt sett har vært god under hele prosjektet, og dette fremgår også av prosjektorganiseringen. Fra denne ser vi at styringsgruppe, prosjektgruppe og referansegruppe samler de fleste nødvendige og relevante aktører.

Som vi skal komme nærmere inn på til sist i denne presentasjonen av Verdalsprosjektet er det forhold som tyder på at forankringen likevel ikke har vært optimal. Erfaringene fra prosjektet ser i liten grad ut til å videreføres i Verdal. Dette kan tyde på at eierskapet har vært for spredt eller dårlig forankret, slik at ingen har sett det naturlig å påta seg det reelle ansvaret for å utvikle en strategi for videreføring av prosjektet. Denne observasjonen baserer seg likevel først og fremst på inntrykk fra vår kvalitative datainnsamling, og vi vil derfor påpeke at det kan være initiativ vi ikke kjenner til som pågår i Verdal kommune som gjør at dette er en påstand som må moderes.

6.4 Virkemidler i prosjektet

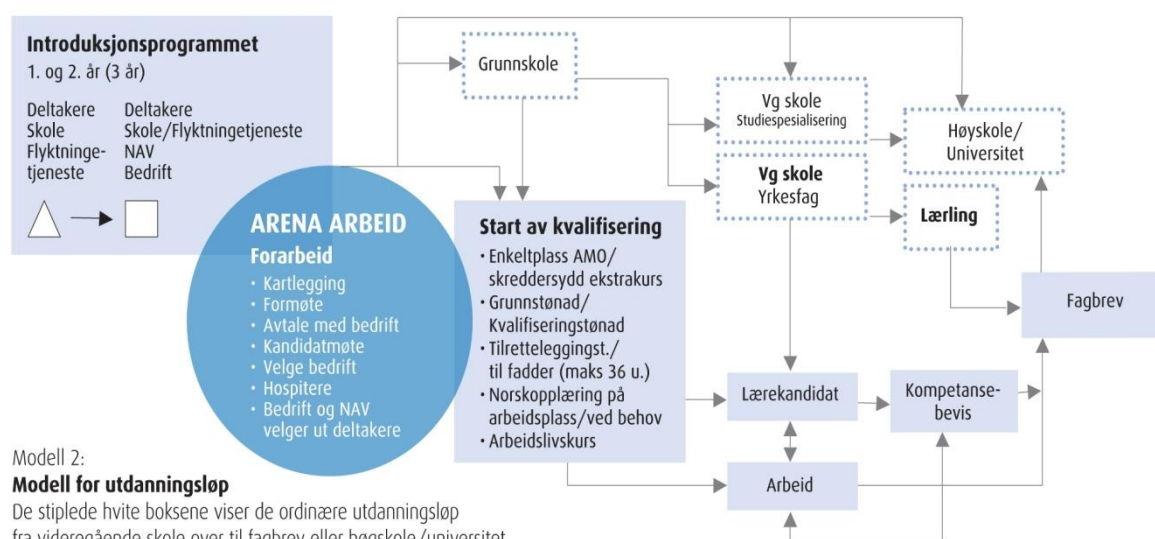
Gjennom prosjektet er det iverksatt en rekke virkemidler og aktiviteter som skal produsere resultater som bygger opp under delmålene og hovedmålene:

- **Alternative løp i fagopplæringen – kvalifisering i bedrift, benyttet lære kandidatordning for voksne innvandrere**
- **Arena arbeid – de lovpålagte trekantsamtalene forandret til firkantsamtaler der den nye part er bedrift/NAV**
- **Tett og forpliktende samarbeid med næringsliv**
- **Norskopplæring i bedrift - samarbeid med opplæringsansvarlig**
- **Tett oppfølging – koordinator i prosjekt mer i bedrift enn på kontor**

Felles for disse virkemidlene er at de er rettet mot å få innvandrere inn i arbeidslivet hurtigst mulig. Denne sterke målrettingen viser seg også i utplasseringen av kandidater i bedrift. I følge prosjektleder ble ingen utplassert uten at vi så at det var en jobb i enden av prosessen som var oppnåelig for kandidaten.

Figur 7.1 illustrerer den arbeidslivsrettede grunntanken bak prosjektet, og representerer med det hvordan fokuset er lagt på alternative løp i fagopplæringen. Figuren viser også hvordan noen av aktivitetene som listes opp ovenfor kan ses i sammenheng.

Figur 6.1 Modell for utdanningsløp i Verdalsprosjektet



Modell 2:

Modell for utdanningsløp

De stiplede hvite boksene viser de ordinære utdanningsløp fra videregående skole over til fagbrev eller høyskole/universitet.

De blå boksene viser mulighetene for alternative løp i fagopplæring med fagbrev eller lærekandidatordning. Forarbeidet må skje gjennom samarbeid mellom introduksjonsprogram og bedrifter.

Trekantsamtalene mellom innvandrere, skole og flyktningetjeneste i arbeidet med individuell plan for hver enkelt innvanderer, må i en seinere fase utvides slik at bedrift er med om løsningene for fagopplæringa, dvs. at firkantsamtaler blir benyttet. I figuren er dette markert med trekant og firkant i boksen i øverste venstre hjørnet.

Som vi ser fra figuren ovenfor forsøker prosjektet gjennom *alternative løp i fagopplæringen* å adressere noe av det som trekkes fram som et av de store problemene med introduksjonsprogrammet per i dag, nemlig at arbeidslivet nesten er fraværende i løpet av den enkelte deltakers progresjon gjennom programmet. Ved endt løp tar så NAV over mye ansvar, og den som har vært gjennom programmet kan fort føle at man blir usynlig i virkemiddelapparatet, i følge en av deltagerne:

"Før jeg kom inn i Verdalsprosjektet tok jeg norskkurs og var inne hos NAV og gikk også på datakurs og markedsføringskurs. Jeg fikk aldri noe skikkelig arbeid. Det å komme inn i prosjektet var kjempebra og interessant.

...

Tidligere ble jeg ikke oppdaget for hva jeg kan, og ingen visste hva jeg kunne gjøre, og hva jeg ønsket å gjøre. Jeg var tilkallingsvikar og drev med renhold, det var så veldig tunge dager. Jeg ble veldig lei etter tre år med denne jobbinga, og lurte på om det var dette jeg skulle gjøre resten av livet mitt. Når jeg kom inn i prosjektet ble jeg spurt om hva jeg hadde gjort tidligere, hva jeg ville, og hva jeg kunne, det var veldig motiverende" deltager, Verdalsprosjektet

I forbindelse med det alternative løp som har vært prøvd ut i prosjektets siste år skjer svært mye av kvalifiseringen ute i bedrift. Kvalifiseringen finansieres av NAV, eller i form av en samfinansiering mellom NAV og introduksjonsordningen. Kvalifiseringen består av en teoretisk og praktisk del, men alt skal ha en praktisk innretting, selv om man i prosjektet også har holdt fokus på kvalitet slik at arbeidsgiver kan være trygg på at kandidaten etterkommer kravene som er aktuelle for å gjøre en gitt jobb. Av aktivitetene som nevnes ovenfor er det etter behov mulig å legge inn norskopplæring på arbeidsplass, fadderordning og arbeidslivskurs. I forbindelse med norskopplæringen som har vært utprøvd ute i bedrift har det vært et samarbeid med opplæringsansvarlig på stedet, noe som framstår som en suksess. Til tross for at omfanget har vært relativt beskjedent, har progresjonen vært svært god, og fra flere av arbeidsplassene meldes det om svært gode tilbagemeldinger i forhold til at kandidaten finner seg til rette blant sine kollegaer. Opplæringsansvarlig har også videreført norskopplæringen i enkelte bedrifter, ettersom den metodikken som ble benyttet har vært enkel å adaptere og legge til grunn for ytterligere fokus på tillæring av språket.

6.5 Resultater og læring i prosjektet

"Har man lyktes med det næringslivsdrevet – ikke helt næringslivsdrevet kanskje, men det har helt klart åpnet en del dører" næringslivsrepresentant, Verdalsprosjektet

Resultatene som er produsert i prosjektet kan deles opp i kvantitative resultater som uttrykker hvor mange deltakere som har vært gjennom prosjektet, og som har kommet i arbeid, men det bør også legges vekt på resultater som en kan beskrive i mer kvalitative former. Ser vi tilbake på hovedmålet så vi at det var også var formulert som et kvalitativt mål, der det trekkes fram at det skal prøves ut en modell. Vi skal derfor vi litt plass til å beskrive hva som kan regnes som kvalitative resultater etter en kort gjennomgang av de kvantitative resultatene. Disse er hentet fra prosjektets sluttrapport.

Prosentvis måloppnåelse for deltakere i prosjektet

I løpet av de tre årene som prosjektet har pågått har i alt 50 innvandrere deltatt, fordelt på årlige inntak. Av disse er det åtte deltakere som av ulike grunner er skrevet ut av prosjektet. Det reelle tallet deltakere er dermed 42. Prosjektperiodens siste år sammenfalt med finanskrisen, noe som førte til en merkbar nedgangtid i Verdal som i stor grad har påvirket prosjektet. På oppfordring fra næringslivet ble siste del av prosjektet benyttet til å gjennomføre alternative løp i fagopplæringen, noe som skulle gjøre deltakerne bedre rustet til å komme seg inn på jobbmarkedet når det bedres. Det må derfor gjøres et skille mellom prosjektets to første år, og prosjektets siste år når en skal se på resultater.

De to første årene var det 29 aktive deltakere i prosjektet. Av disse er 22 av deltakerne i faste stillinger, 3 personer er i arbeid uten fast ansettelse og mottar noe støtte fra NAV, 4 av deltakerne er arbeidsledige, hvorav en av disse er i gang med alternativt løp i fagopplæringen.

Siste år ble 13 stykker tatt inn i prosjektet. Med en forandret målsetning som innebar at en ville ha deltakerne inn i alternative løp i fagopplæringen har ikke disse deltakerne blitt penset inn i arbeidsmarkedet, men alle har påbegynt sine fagopplæringsløp.

Summert ser vi at dersom alle deltakerne benyttes som utgangspunkt for hvem som har fått varig arbeid, har man en resultatoppnåelse på 60 %. Prosjektleder påpeker, med støtte fra SINTEF at dette er misvisende, ettersom de siste 13 ikke bør tas med inn i denne beregningen, ettersom den aktiviteten de er i ikke først og fremst har varig arbeid som målsetting. Ser vi bort i fra disse 13 har man en resultatoppnåelse på 86 % i forhold til deltakere i varig arbeid. Ser en derimot alle deltagere ut i fra den målsetting som er satt for deres deltakelse, henholdsvis varig arbeid og fagopplæring, ser en at prosjektet kan vise til en resultatoppnåelse på 92,8 %.

Rambøll har ikke forutsetninger for å kommentere disse tallene nærmere i form av en kritisk gjennomgang, men viser heller til SINTEFs prosjektrapport²⁰ og prosjektets egen sluttrapport. Vi vil allikevel fastholde at dersom dette er betegnende for den reelle resultatoppnåelsen, noe vi ikke har noen grunn til å betvile, er dette en svært god resultatoppnåelse.

Tallene innbærer en kraftig reduksjon av registrerte arbeidsledige innvandrere ved NAV i Verdal, men det er dessverre ikke gjennomført noen samfunnsøkonomisk beregning av hvor store kostnadsbesparelser resultatene representerer.



²⁰ Håpnes, T.: "Verdalsprosjektet" - Krafttak for inkludering (ISBN 82-14-03983-5, juni 2006)

Kvalitative resultater av prosjektet - læringspunkter

I intervjuet med prosjektleder ble det tegnet et tydelig bilde av at vil en se nærmere på resultatene fra Verdalsprosjektet blir det for begrenset å se bare på den prosentvise måloppnåelsen beskrevet ovenfor. Enkelt framstilt ligger ikke forutsetningene til rette for å produsere resultatene vi nettopp så de fra dag en i prosjektet. For å kunne oppnå dette må partene gjennom mye gjensidig læring. Det vises for eksempel til at den første halvdel av prosjektet gikk med til å forstå hverandres utgangspunkt, og at dette var en prosess som var svært krevende for alle parter. Ettersom det å skjønne kravene fra nærings- og arbeidslivet var denne utfordringen kanskje aller størst for de som har en bakgrunn fra skolesektoren. En erkjennelse som alle prosjektmedarbeidere må ta inn over seg er for eksempel at nesten en hver oppgave som skal utføres på arbeidsplass krever spesialisert kunnskap og kompetanse. I et prosjekt med et så sterkt fokus på arbeidsrettet praksis er dette et helt grunnleggende forhold. Gjennom prosessen klarte en likevel å enes om en tanke der kandidaten er satt i midten og de fire partene jobber for at denne skal oppnå de mål som settes gjennom prosjektet.

Næringslivet var også en lærende part i prosjektet, og den viktigste læringen var koplet til målgruppen for prosjektet. Det ble beskrevet at det var mye skepsis å spore blant enkeltbedrifter, og man opplevde også at arbeidsgivere hadde holdninger som helt utelukket at bedriften kunne benyttes i prosjektet. Et av læringsmomentene som beskrives for næringslivet er at man i utgangspunktet var svært opptatt av kulturforskjellene, men at de etter hvert fikk mer igjen for å ta utgangspunkt i mer generelle individuelle forskjeller. Enkelte konkrete momenter som har med kulturforskjell å gjøre kom likevel til syne gjennom det praktiske arbeidet. For eksempel strevde man i en periode med at enkelte kandidater ikke fulgte sine daglige arbeidsinstrukser. Man fant etter hvert ut at dette først og fremst skyldtes at beskjeder gjerne ble gitt i form av konkrete ja/nei spørsmål. De aktuelle kandidatene ville uansett om de forsto spørsmålet eller ikke svare nei på slike spørsmål av høflighetsgrunner. Ved å ordlegge seg noe annerledes så en at dette ikke lenger var et problem. En representant for næringslivet vi intervjuet, uttrykte dette slik:

"Konklusjonen min til slutt på læring i prosjektet er vel at det er vel så mye bedriftene som må ha opplæring som innvandrere – det tok kort tid for dem å lære god nok norsk ... Så for meg at norsk-opplæringen måtte gå mye mer på dialekt. De lærte jo en veldig tydelig norsk, også skal de jobbe med kav dialekt, men de kom fort inn i de forskjellige talemåtene" næringslivsrepresentant, Verdalsprosjektet

Prosjektleder beskriver det også som svært viktig å skaffe seg forståelse for hvilke virkemidler som er tilgjengelige gjennom NAV, og beskriver at muligheten som ligger i rett bruk av disse er svært tallrike. For NAV sin del innebærer dette at man må jobbe med å søke en løsningsorientert bruk av sine midler. Dette beskrives som en tung prosess, men like fullt en prosess som NAV lokalt kan gjennomføre med stor påvirkning på prosjektresultatet.

Det er også av direkte innvirkning på resultatet at målgruppa skjønner at det gjennom målrettet aktivitet er det mulig og nå en målsetting som settes i felleskap med virkemiddelapparatet i prosjektet. Flere av deltakerne beskrives som offer for "tilskuddsfella" – der en gitt bedrift tar i mot personer som får 5000 kroner i måneden i hver av de tre månedene bedriften beholder dem. Etter denne perioden forlenges ikke avtalen, og bedriftene har mottatt svært billig arbeidskraft, mens deltakeren står uten varige arbeid og positive erfaringer. Som vi så fra det tidligere sitatet fra en av deltakerne, har mange av de langtidsledige innvanderne mistet tro på NAV og arbeidsmarkedstiltakene som tilbys. Også gjennom prosjektet ble det avdekket bedrifter som benyttet seg av billig arbeidskraft. Det ble aldri noen langvarige arbeidsforhold for kandidatene, og det ble hele tiden fastholdt at kandidaten hadde mangler, og dersom disse ble utbedret med for eksempel ekstra norskopplæring, ble nye mangler påpekt. Med disse bedriftene ble samarbeidet avsluttet.

Avslutningsvis i dette avsnittet skal vi nevne et siste viktig resultat fra prosjektet. Det er at man har klart å få til et fagopplæringsløp der deltakerne ikke trenger å gå gjennom videregående opplæring med lære kandidatordningen og et femårs løp.

"Vi måtte se på alternative løp i fagopplæringa, og det var det vi fikk til – enighet om at dette var en flott måte å gjøre det på for størstedel av de som kommer inn. Voksne folk. De har vi behandlet i et rigid system. Det går an å få til fagopplæring i bedrift," prosjektleder, Verdalsprosjektet

Gjennom arbeidet som har foregått i forbindelse med alternative løp i fagopplæringen har en klart å gjøre et høythengende kompetansebevis tilgjengelig for deltakerne, slik at det nå er mulig for dem å strekke seg etter fagbrev.

6.6 Suksesskriterier

Som vi har sett gjennom denne presentasjonen av Krafttak for inkludering – Verdalsprosjektet har man gjort seg mange erfaringer og produsert resultater som framstår som både viktige og gode sett i et lokalt perspektiv, men som også er av interesse i en mer generell forstand. Vi skal her oppsummere ved å konkretisere særlige suksesskriterier for prosjektet, før vi avslutter med å gjøre rede for det som fremstår som den viktigste utfordringen for Verdalsprosjektet, nemlig videreføringen av prosjektet.

Fra prosjektets sluttrapport vil Rambøll særlig trekke fram følgende punkter som særlig viktige:

Offentlige ordninger for bruk av lærekandidater og alternative opplæringsløp

Her har prosjektet gjennom problemer med å finansiere sine voksne lærekandidater på vanlig vis, altså via Nord-Trøndelag fylkeskommune, funnet fram til en løsning der kandidatene finansieres gjennom tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Denne løsningen har brakt en dimensjon inn i prosjektet som er av stor betydning for kandidatene selv, men som også innebærer at bedriftenes behov for økonomisk kompensasjon for hospitering og opplæring kan imøtekommes.

Deltakelse, forankring og videreføring hos deltakerbedriftene

Det vises til at man i prosjektet har hatt en stabil gruppe deltakerbedrifter, noe som for eksempel er vesentlig i forhold til å utvikle kompetanse og kunnskap underveis i prosjektet, men også i forhold til å utnytte denne dimensjonen i det praktiske arbeidet. Grunnen til at man har oppnådd dette er at det hele veien er gjennomført en tett oppfølging av offentlige og private virksomheter som har deltatt i prosjektet.

Etablere et tett samarbeid med norskopplæringen

Et tett samarbeid mellom prosjektet og norskopplæringen er grunnen til at man har fått mulighet til å prøve ut en løsning der norskopplæringen flyttes ut i bedrift. Både næringsliv og fra prosjektleder påpeker i intervjuene at dette har gitt svært gode resultater for både bedrifter og deltakere, og at dette er et virkemiddel som direkte påvirker inkludering av kandidatene på arbeidsplassen, og som dermed også framstår som et konkret og effektivt integreringsvirkemiddel.

Tilpasning til konjunktursvingninger i markedet

Som vi så under avsnittet som tar for seg resultater sammenfalt prosjektet med en nedgang i arbeidsmarkedet som særlig var aktuell i forbindelse med gjennomføringen av det 3. prosjektåret. Det ble derfor gjort vesentlige endringer mht målsettinger og strategier. Det er umulig å si hva som ville skjedd uten endringene, men slik resultatene foreligger ser det i etterkant ut til at dette var formålstjenelige grep. Næringslivet spilte en framtrædende rolle i forhold til å påpeke nødvendigheten av å tilpasse prosjektet endret konjunktur, noe som understreker at dialogen mellom partene må ha vært god, og at det også har vært atskillig *tillitt* partene i mellom.

Rambøll vil videre også inkludere noen sentrale suksesskriterier som vi har identifisert gjennom våre intervjuer, og som karakteriseres som vesentlige av våre informanter:

Kurs i flerkulturell kompetanse i regi av SINTEF

For deltakerbedriftene har det vært av særlig verdi å få tilført kunnskap om målgruppa som kan omsettes direkte til praksis i den daglige kommunikasjonen og aktiviteten som skal lede fram til arbeid for kandidaten, og arbeidskraft for bedriften.

Tett oppfølging

Selv om det delvis dekkes av et av punktene ovenfor vil vi understreke at oppfølging trekkes fram i intervjuet med næringslivsrepresentanten som et helt sentralt suksesskriterium. Ved å følge opp kandidatene personlig ute i bedrift, og samtidig følge opp bedriftene, på løpende og kontinuerlig basis kunne man i prosjektet tidlig identifisere utfordringer som dukket opp underveis, og også justere aktiviteten for å adressere disse utfordringene. Denne tilnærmingen til oppfølging gjør det mulig å utnytte det mulighetsrommet som åpner seg i løpet av et prosjekt, og man kan også sette inn virkemiddel med en klar forventning til hvordan de i realiteten vil fungere.

Bringe bedriftene tett inn i matchmaking mellom bedriften og kandidaten

Matchmakingen besto i starten av en realkompetansevurdering, som så dannet grunnlaget for en kontakt til bedriften om hva kandidaten kunne gjøre. Det bedriftene fikk ut av kandidaten stemte ikke alltid overens med den beskrevne realkompetansen, noe som førte til uheldige situasjoner. Det ble tidlig justert for dette, og bedriftene ble brakt inn på en arena hvor de kunne være med å drøfte de enkelte kandidatene.

Fleksibilitet

Som et siste, og oppsummerende suksesskriterium, vil Rambøll trekke fram fleksibiliteten som ser ut til å kjennetegne prosjektet. Flere av suksesskriteriene gjengitt ovenfor inneholder denne dimensjonen. Et prosjekt som er i stand til løpende å gjøre nødvendige endringer vil ha mye bedre forutsetninger for å realisere sine målsetninger enn et prosjekt med en rigid tilnærming til sin prosjektplan- og beskrivelse. Det fremste eksempelet på dette i Verdalsprosjektet er de grunnleggende justeringene som ble gjort for å ta hensyn til konjunkturutviklingen. Slik fleksibilitet krever et godt samarbeid og en god dialog, samt en klar fordeling av ansvar og roller. Oppsummert vil Rambøll trekke fram at den grad av refleksivitet og tilpassing som fleksibiliteten i Verdalsprosjektet indikerer, vitner om at *Verdalsprosjektet – Krafttak for inkludering* har vært en lærende organisasjon som har hatt positive konsekvenser for lokalsamfunn, nærings- og arbeidsliv og målgruppe.

Videreføring – en særlig utfordring i Verdalsprosjektet

Som nevnt underveis i presentasjonen av Verdalsprosjektet ser det ut til at erfaringene fra prosjektet i liten grad ser ut til å videreføres i Verdal. Det er uvisst akkurat hva dette skyldes, men det foreligger noen plausible årsaker. Overordnet sett dreier det seg om at det kan ha vært etablert for dårlige strukturer for videreføring av prosjektet. Dette inkluderer klare forventninger av roller og oppgaver som skal ivaretas av alle involverte aktører etter endt prosjekt, og en god plan for nedtrapping av prosjektfestet aktivitet. Vi ser også at eierskapet og forankringen i prosjektet har vært bred, og også på et høyt nivå blant de involverte aktørene, men det kan også tenkes at den har vært spredt eller feil forankret, slik at ingen aktører har sett det naturlig å påta seg det reelle ansvaret for å utvikle en håndfast strategi for videreføring av prosjektet.

Fra våre intervjuer framgår det også at NAV har vært litt lite villige til å tilpasse sin drift i forhold til de løsninger og arbeidsmåter som prosjektet medfører. Vi vil ikke slå fast at dette har påvirket videreføringen av prosjektet, men noterer at det kan ha reell innvirkning på motivasjon og mulighet til å ta tak i og videreføre roller blant de andre aktørene.

Det er en åpenbar utfordring i denne sammenheng at både prosjektleder og prosjektmedarbeider var hentet inn fra en annen kommune og arbeidsplass. Mye av den praktiske kompetansen og erfaringen samles naturlig hos de utøvende ressursene i et prosjekt, og det kreves en svært god kompetanse og erfaringsutveksling for at prosjektet ikke skal lide når slike personer skiftes ut, slutter, eller når prosjektet avsluttes og personene forsvinner ut av kommunen. Slik vi forstår situasjonen er dette en av de viktigste grunnene til at erfaringer fra prosjektet ser ut til å ha dårlige forutsetninger for videreutvikling og bærekraftighet i Verdal, mens man i nabokommunen Levanger jobber målrettet videre med direkte inspirasjon fra prosjektet, og med prosjektleder fra Verdalsprosjektet som en deltakende og aktiv ressurs. Aktiviteten i Levanger er også tilknyttet atskillig interesse fra en rekke parter, deriblant IMDi og VOX.

Som nevnt tidligere er disse observasjonene først og fremst basert på inntrykk fra vår kvalitative datainnsamling, og vi vil derfor påpeke at det kan være initiativ vi ikke kjenner til som pågår i Verdal kommune, og som medfører at dette er en påstand som må modereres.

7. FJELLREGIONEN – "FLYTTHIT"

Fjellregionens "Flytthit" prosjekt med "Første klasse" kampanjen var den første store kampanjen regionen gjennomførte med oppstart i 2005, og var en massiv markedsføring av fordelene ved å bo, arbeide og vokse opp i regionen. Dette prosjektet har pågått lengst av de prosjektene som er inkludert i denne kartleggingen med oppstart i 2004. "Flytthit" er en fellessatsning i regi av Regionrådet for Fjellregionen. Prosjektet er inne i sin andre treårige prosjektperiode, hvor hovedmålsetningen er å vise hvor attraktiv Fjellregionen er for nye tilflyttere med et endelig mål om en økt befolkningsvekst.



Vi skal nedenfor gjøre en gjennomgang av prosjektet med utgangspunkt i nøkkelbegrepene *bakgrunn, målsettinger, forankring, resultater og læringspunkter*, og *suksesskriterier*. En beskrivelse ut i fra disse begrepene gjør at vi kan organisere vesentlig informasjon på en systematisk og formidlingsvennlig måte.

7.1 Bakgrunn og rammer for prosjektet

Fjellregionen består av kommunene Røros, Tynset, Alvdal, Rendalen, Folldal, Os, Tolga i Hedmark og Sør-Trøndelag. Regionen er en arbeidsmarkeds-, bosteds- og serviceregion (ABS-region) med to regionsentre, eller den kan betegnes som to integrerte arbeidsmarkedsregioner, Røros og Tynset.

Fjellregionen har i stor grad vært primærnæringsbasert og har mange utfordringer, spesielt når det gjelder befolknings- og sysselsettingsutvikling. Regionen har betydelige avstandsulempen med en av Norges lengste reiseavstander i tid til det sentrale Østlandsområdet. Regionen ligger utenfor dagpendlingsområder til sterke vekstsentra, og utvikling kan ikke baseres på "regionforstørring" men på egne krefter og forutsetninger.

Kommunene i regionen har erkjent de utfordringene som regionen står overfor med hensyn til næringsstruktur, synkende befolkningstall og behovet for å skape nye arbeidsplasser, og ønsker å tilnærme seg utfordringene på en positiv måte ved å løfte fram og synliggjøre alle regionens fortrinn gjennom bevisstgjøring internt i regionen og eksternt til resten av landet. Tabellen under viser befolkningsutviklingen i Fjellregionen de siste årene siden 2000:

Tabell 7.1 Befolkningsutvikling i Fjellregionen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rendalen	2257	2284	2217	2193	2146	2105	2082	2055	2029	2014
Tolga	1812	1823	1808	1796	1781	1778	1755	1707	1697	1678
Tynset	5473	5452	5428	5423	5463	5405	5368	5371	5400	5400
Alvdal	2417	2415	2409	2422	2406	2416	2392	2430	2413	2399
Folldal	1814	1812	1753	1764	1739	1717	1722	1695	1674	1671
Os	2148	2172	2147	2134	2131	2087	2075	2063	2047	2046
Røros	5545	5594	5597	5599	5632	5636	5639	5671	5620	5563

Ut i fra tabellen over ser man at Fjellregionen, i likhet med Hjelmeland kommune, har en befolkningsnedgang i alle kommunene siden 2000, og at dette har bidratt betraktelig til en av hovedårsakene til satsningen på Flytthit.

Regionen har i tillegg til "Flytthit" satset aktivt på flere kampanjer, slik som "Første klasse", "Savner du noen?", og den nyeste som er under oppstart kalt "Start her", som i første rekke retter seg mot en målgruppe som vil satse på bedriftsetableringer i regionen. Flytthit er nå inne i sin andre treårige prosjektperiode som går frem til 2011.

7.2 Målsettinger for prosjektet

Gjennom sin prosjektsatsning har man arbeidet aktivt for å skape en attraktiv Fjellregion for å gjøre regionen attraktiv for nye tilflyttere. De ulike kampanjene har ulike delmål, men det overordnede målet for alle kampanjene er å tiltrekke seg nye innbyggere er at man ønsker en befolkningsvekst og tilvekst av nye virksomheter. Ordfører i Alvdal, og leder for regionrådet kan forstå at dette kan virke for mange som en snever målsetning, men hele regionen anerkjenner at man trenger en befolkningsvekst. Blant annet for å sikre et godt offentlig tjenestetilbud og for å sikre en positiv utvikling i regionen innenfor næringsutvikling, samfunnsutvikling og kultur. Nedenfor gir vi en kort presentasjon av de ulike kampanjer gjennomført i regionen:

Første klasse

En av de utløsende faktorene for Flytthit prosjektet og den første kampanje som ble satt i gang høsten 2005 ble utløst av en negativ befolkningsvekst. Den rettet seg spesielt mot familier i Oslo der eldste barnet skulle begynne i første klasse høsten 2006. Denne kampanjen gjorde Flytthit til et begrep internt i regionen og i resten av landet. 5000 familier fikk et brev i posten med invitasjon til Oslo Plaza, der de skulle fristes til å flytte til Fjellregionen. Stor medieoppmerksomhet og en svært aktiv markedsføring gav resultater, hvor flere hundre kom på arrangementet, og flere familier flyttet til Fjellregionen.

Savner du noen?

"Savner du noen?" kampanjen ble satt i gang i 2008 i prosjektets andre periode og rettet seg hovedsakelig mot folk med tilknytning til regionen. Innbyggerne i regionen skulle tipse om personer som de mener burde flytte hit, noe som førte til at folk kom sammen, fant frem gamle bilder og skoledagbøker og lette etter navn. De det ble tipset om, fikk et postkort og en hyggelig telefon fra "sin" kommune. Målet for kampanjene var å få inn minst 200 tips, men resultatet ble bedre enn forventet med omtrent 600 "savnede personer". Etter en stor ringedag i alle kommunene var konklusjonen at de aller fleste syntes det var hyggelig å bli kontaktet. Mange vurderte å flytte tilbake til Fjellregionen, men de fleste hadde et tidsperspektiv på over tre år. Likevel var en av målsetningene at man skal få personer med tilknytning til regionen å vurdere den som et aktuelt bosted i fremtiden.

Start Her

"Start Her" er vinterens store kampanje i regi av Flytthit. Hovedhensikten med denne kampanjen er aktivt å presentere Fjellregionen som en region for folk som ønsker å etablere eller flytte med seg sine arbeidsplasser. Fokuset er på næringsutvikling i hele regionen, i tillegg til å få nye tilflyttere som vil etablere seg, på å være med å utvikle og skape trivsel i hele regionen.

7.2.1 Målgruppe

Flytthit – prosjektet retter seg i all hovedsak mot norske tilflyttere. Utgangspunktet for valget av målgruppe var Regionrådets ønske om å snu en negativ befolknings-trend og fraflyttingstrend. Dermed ble den første tilnærming å se på hvem det er som flytter. Kartleggingen viste at familier med barn under skolealder og unge voksne over 28 år er de som flytter mest, eller er tilbøyelig til å flytte. På bakgrunn av dette ble barnefamilier valgt som segment, da spesielt i forhold til den første kampanjen som ble gjennomført. I tillegg blir barnefamilier sett på som en ressurs både som tilskudd til skole, men også som en ressurs når det gjelder gode oppvekstvilkår. Et annet argument for valg av barnefamilier som målgruppe, spesielt i tilknytning til "Første klasse", var at barnefamilier i større grad er enklere å inkludere, nettopp på grunn av barn, og dermed danner lettere sosiale nettverk. Som en av tilflytterne påpeker under dybdestudiet; gjennom barnas skolegang danner familien seg et nettverk, og da er det vanskeligere å ta valget om å flytte fra en kommune. Dermed er barnefamilier med barn i skolealder også mer stabile. Dette er en erfaring

som man også finner igjen hos Hjelmeland kommune, hvor man har sett at det å inkludere barnefamilier med utenlandsk bakgrunn er lettere fordi man automatisk vil inngå i lokalsamfunnet gjennom skole og barn.

Prosjektperioden som Flytthit er inne i nå blir det aktivt satset på en målgruppe med tilbakeflyttere eller tilflyttere med kjennskap og tilknytning til regionen, i tillegg til det siste prosjektet som nå skal satse på tilflyttere med et ønske om å etablere eller flytte med seg en virksomhet til regionen. Fellesnevneren som blir trukket frem er at man ønsker å tiltrekke seg "kloke hoder" som ønsker å være med å utvikle regionen både når det gjelder næringsutvikling, men også i alle andre områder av lokalsamfunnet.

I prosjektet har det vært klare utfordringer i forhold til å nå ut til rett målgruppe. Det ble gjort aktive og konkrete valg når det gjaldt både markedsføringskampanjer, men også i forhold til hva man visste man kan kunne tilby de som ønsket å flytte til Fjellregionen. Aktivt bruk av media, både lokalt, regionalt og nasjonalt ble og er tatt i bruk for å nå ut til målgruppene. I forkant ble det videre arbeidet aktivt i kommunen og hele regionen med en bevisstgjøring av inkludering av tilflyttere og synliggjøring av mulighetene i regionen. Som resultat av dette opplevde man en positiv holdningsendring hos innbyggerne, som igjen bidro positivt i forhold til å nå målgruppene.

En av utfordringene i Fjellregionen har vært å etablere en god nok infrastruktur for å ta imot nye tilflyttere. Ett av virkemidlene de har satset på har imidlertid bidratt til å løse denne utfordringen. Ordningen med tilflytterverter har vært en suksess i Fjellregionen, hvor vertene har bistått tilflyttere med praktisk hjelp og informasjon. Dette vil vi komme tilbake til senere i kapittelet. Videre ser prosjektet utfordringer i regionen generelt når det gjelder å finne relevant arbeid, i mange tilfeller arbeid for en familie hvor to personer ønsker jobb. Denne utfordringen har bidratt til at det er høyst nødvendig å ha et realistisk syn og forventninger på mulighetene til å finne relevant arbeid som tilflytter i regionen. Dette bekreftes også gjennom intervju med tilflytter i dybdestudiet, hvor han forteller at han lett fikk arbeid, men ikke nødvendigvis relevant arbeid. Som en konsekvens av dette har han valgt å pendle til hovedstadsregionen, noe som er aktuelt for mange innbyggere i regionen. De øvrige mulighetene som regionen tilbyr bidrar imidlertid til at det er attraktivt å bli værende, til tross for utfordringer på arbeidsmarkedet.

7.3 Forankring

Flytthit-prosjektet eies av Regionrådet for Fjellregionen og er i denne prosjektperioden fra 2008-2011 finansiert gjennom småsamfunnsmidler til Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet ledes av en styringsgruppe som består av leder og prosjektansvarlig representert av Regionrådsleder, nestleder som er en representant fra Næringsforum Fjellregionen, en representant fra Fjellregionens rådmannsforum, en representant fra frivillig sektor samt en representant fra Hedmark Fylkeskommune. I tillegg er det ansatt en prosjektleder i 100 % stilling for Flytthit, hvor arbeidsgiveransvaret ligger hos Hedmark Fylkeskommune.

Det fremheves at dette er politisk og administrativt forankret i regionen, og anerkjennes og støttes fullt ut av Regionrådet, men også av fylkeskommunene hvor Flytthit har blitt en del av deres hverdag og er en "snakkis" som det uttrykkes fra både ordfører i Alvdal og leder for regionrådet og prosjektleder for Flytthit. Likevel påpekes det at den politiske og administrative forankringen i kommunene til tider er varierende. Dette kan henge sammen med politisk sammensetning i kommunestyrene, men også fordi det i noen av kommunene mangler kompetanse og kunnskap om prosjektet blant de folkevalgte representantene. Dermed ser ikke alle nødvendigheten og viktigheten av deres deltakelse i prosjektet, eller deres gevinst av det hele. Dette merkes også helt konkret i forhold til gjennomslagskraft i kommunestyrene for saker som angår regionrådet og Flytthit.

7.4 Virkemidler i prosjektet

Gjennom prosjektet er det tatt i bruk en rekke virkemidler som skal bidra til å nå målsetningene for prosjektet. Felles for disse virkemidlene er at de er rettet mot målgruppen av tilflyttere som prosjektet ønsker å nå. Flytthit trekker frem følgende som de viktigste virkemidler:

- **Aktiv bruk av markedsføring for å synliggjøre prosjektet og kampanjene**
- **Holdningsskapende arbeid og en bevisstgjøring i lokalsamfunnet**
- **Aktivt bruk av media**
- **Informativ nettside**
- **Vertskapsrolle/ tilflyttervert**
- **Velkomstbrev**

I første omgang var en aktiv markedsføring utgangspunktet for å skape fokus på prosjektet, og for å synliggjøre det og kampanjene. Dette er et virkemiddel som ikke retter seg direkte mot hva vi kaller inkludering av tilflytter, men det er likevel relevant å ta med, da alle informantene som vi har intervjuet beskriver dette virkemiddelet som selve grunnlaget for hele prosjektets suksess og som et utgangspunkt for bruk av andre virkemidler. Ordfører i Alvdal sier at dette var et svært bevisst valg fra regionrådets og Flytthits side at direkte markedsføring mot ønsket målgruppe for i det hele tatt å synliggjøre Fjellregionen for andre enn kommunene og innbyggerne.

"Første klasse kampanjen fungerte som en push faktor på oss, det trigget noe som gjorde at vi ønsket å flytte!" Tilflytter, Alvdal kommune

Som man kan lese i tekstboksen over, var markedsføringskampanjene gjennom både bruk av media og ikke minst arrangementet som fant sted på Oslo Plaza høsten 2005 en utløsende faktor for at en av tilflytterne vi har intervjuet valgte å flytte til Fjellregionen og Alvdal kommune. Nåværende prosjektleder gjennomførte en egen trivselsundersøkelse blant en del av innflytterne til Fjellregionen i 2008, og blant de 42 personene som hun intervjuet sa 60 % at de kjente til Flytthit før de kom, og at omtrent 20 % sier at kampanjene og den aktive markedsføringen var en utløsende faktor for at de valgte Fjellregionen som stedet å flytte til.

Videre som det er blitt påpekt av prosjektleder og regionrådsleder, ble det arbeidet aktivt med å endre fokus og "snu bygda" i omtale av egen kommune og regionen. Bevisstgjøring av muligheter og hvor flott man har det her man bor, har stått sentralt i markedsføringen. Flytthit ble etablert som et begrep i Fjellregionen, hos innbyggerne, i kommunen og utad i media.

I tillegg til bruk av media, samt en oppdatert nettside hvor man blant annet har en jobbdatabase, er dette virkemidler som tilflytter kan benytte seg av særlig før man flytter. Man var opptatt av å skape en infrastruktur for at det skulle være lett å finne informasjon om kommunene og Fjellregionen. Som prosjektleder trekker frem, var dette også noe hun fikk bekreftet i sin egen undersøkelse. Flytthit var et kjent begrep for mange som valgte å flytte til regionen.

Det viktigste virkemidlet som trekkes fram er likevel vertskapsrollen eller "tilflytterverten" i de enkelte kommunene. Disse fremstår som regionen og kommunens ansikt utad, hvor terskelen ikke er høy når det gjelder å ta kontakt med dem. Tilflyttervertens rolle er å ta imot henvendelser og hjelpe folk som er interessert i å flytte til regionen. Prosjektleder sier at nettopp dette har vært en av nøklene til suksess i Fjellregionen. Tilflyttervertene omtales som positive og engasjerte, at de er ildsjeler som yter service for at folk skal flytte til kommunen og trives. Dette har vært det viktigste virkemiddelet i forhold til inkludering av nye tilflyttere og videre til at de trives og blir boende. Dette bekreftes langt på vei gjennom intervjuer med både tilflyttervert og tilflytter. Rollen krever at man vil og ønsker å gi best mulig informasjon om hele regionen, og for tilflytters del handler det i stor grad om at man har en person man kan henvende seg til for enkelt å få svar på spørsmål om nesten hva som helst. Likevel påpeker tilflytterverten at det er ulike rutiner hos alle tilflyttervertene i de enkelte kommunene, men at alle har et utgangspunkt som kommunenes ansikt utad.

7.5 Resultater og læring prosjektet

Når det gjelder Flytthit påpekes det at det er vanskelig å snu en trend over natten. Likevel trekker regionrådsleder og prosjektleder frem at de i stor grad har nådd en del mål. Både når det gjelder å nå ut i media, synliggjøring av Fjellregionen, samt å skape en bevisstgjøring omkring inkludering av tilflyttere blant lokalbefolkningen. Videre fremhever de bruken av vertskapsrollen som et av de viktigste suksesskriterier både internt i kommune og regionrådet, men også eksternt ut mot nye tilflyttere. På samme tid er de opptatt av at målet om en økt befolkningsvekst ikke vil vise seg øyeblikkelig, til tross for at de to gjennomførte kampanjene faktisk har ført til at mange har flyttet til kommunene og regionen. Økning av befolkningen er noe som må jobbes med over tid påpekes det i Fjellregionen. Dessverre opplever regionen også en fraflytting fra andre grupper, spesielt unge som skal i gang med utdanning, single og andre voksne uten barn. Dermed er det vanskelig å si hvilken effekt de ulike kampanjene har hatt, men det er enighet om at de har bidratt i positiv retning, og ofte vært en push-faktor eller utløsende faktor for at tilflyttere har tatt steget og flyttet til regionen. Dette bekreftes også av prosjektleders egen undersøkelse blant en del tilflyttere, kampanjene har hatt en positiv effekt på svært mange som har flyttet til regionen, og gitt "Flytthit" begrepet innhold.

Forankring av prosjektet politisk og administrativt har også hatt mye å si for prosjektets resultater så lang mener ordfører i Alvdal. Hun har vært med i arbeidet helt siden starten, og er selv nå leder av Fjellregionens regionråd. Det er helt sentralt med en sterk overordnet vilje hos aktørene for å oppnå gode resultater i et slikt prosjekt, i denne sammenheng kommunene som utgjør Fjellregionen. Dette kan også sammenlignes med Hjelmeland kommune, hvor rådmannen sier at uten en sterk vilje og felles oppfatning at inkludering av nye tilflyttere i kommunen med forankring både politisk og administrativt, vil ikke en slik innsats eller prosjekt lykkes. Prosjektleder i Fjellregionen tilføyer at dette også vises gjennom at prosjektet er inne i sin andre prosjektperiode, da man ikke kan tenke kortsiktig for å nå sin hovedmålsetning om en økt befolkningsvekst og få tilflyttere som trives og blir værende.

Prosjektet i Fjellregionen opplever likevel en rekke utfordringer. Et av læringspunktene som både er en suksessfaktor og en utfordring er den definerte målgruppen. Aktivt valg og satsning på en definert og på forhånd bestemt målgruppe har gjort at man har blitt svært fokusert når det gjelder bruk av virkemidler. Første kampanje satset aktivt på barnefamilier med barn som skulle starte i første klasse. Dette viste seg å være en suksess, men samtidig ser regionen at de skulle gjerne tiltrukket seg flere. Dermed har de måtte endre fokus i videre arbeid med andre kampanjer, og i større grad rettet seg mot tilbakeflyttere eller mot personer med tilknytning til regionen eller en av kommunene. Dette bekreftes igjen av prosjektleders egen undersøkelse hvor faktisk en tredjedel sier at ønsket om å "flytte hjem igjen" er hovedårsaken til flytting til regionen.

Videre påpeker nåværende prosjektleder og ordfører i Alvdal at struktur på prosjektet er svært viktig. For at man skal kunne oppnå resultater og skape et godt prosjekt må man ha drivkrefter, men ikke minst en fast struktur på prosjektet. I dette tilfelle peker de begge på viktigheten av prosjektleder for hele prosjektet. Et av læringspunktene Flytthit og regionrådet har gjort seg, er nødvendigheten av en stabil prosjektledelse for videre fremdrift og utvikling. Mangel på prosjektleder mellom første og andre prosjektperiode bidro til stillstand i prosjektet.

En siste utfordring som Flytthit arbeider aktivt med nå er et bedre og mer strukturert samarbeid med næringslivet. Gjennom en ny kampanje, Start Her, vil de sette fokus på personer som vil etablere egen bedrift eller ta med allerede eksisterende virksomhet til regionen. Dette påpeker prosjektleder kan ikke skje uten at næringslivet tar del i arbeidet. Samtidig trekker prosjektleder fram at arbeidsmarkedet for mange tilflyttere kan være lukket, noe skaper en utfordring når det gjelder å finne seg jobb. Igjen sier prosjektleder at hun til en viss grad fikk dette bekreftet gjennom sin egen undersøkelse hvor tilflyttere forteller at jobber lyses ikke ut, de går bare til lokalbefolkningen gjennom kjennskap og vennskap.

"Tilknytning til Fjellregionen og kommunene er viktig. Kommer du i ikke fra kommunen, vet du ikke hvem som er i familie" Tilflytter, Fjellregionen

Prosjektleder trekker videre fram at for å skape gode resultater i framtiden, med særlig tanke på trivsel, må man arbeide mer for å skape en sosial arena for nye tilflyttere, en møteplass. Dette er noe tilflytter som ble intervjuet også påpeker. For barnefamilier kan det være enkelt gjennom at barn blir inkludert gjennom skole og barnehage og foreldre følger automatisk med. For tilbakflyttere som allerede har et etablert og "gammelt" nettverk er det likeledes enklere å bli inkludert. For nye tilflyttere derimot, uten tilknytning til regionen opplever mange at det kan være vanskelig eller utfordrende å komme inn i et allerede etablert nettverk.

7.6 Suksesskriterier

Som vi har sett gjennom denne presentasjonen av Flytthit - prosjektet, har man gjort seg en del erfaringer og sett resultater som fremstår som viktige for regionens del ut i fra et lokalt perspektiv, men som også er av interesse i en mer generell forstand. Vi skal under oppsummere ved å konkretisere det vi vil kalle suksesskriterier i Flytthit:

Tilflytterverten

Kommunens vertskapsfunksjon, eller tilflytterverten som ble etablert i forbindelse med "Første klasse", trekkes frem som et av de viktigste suksesskriterier og som har bidratt til de gode resultater som prosjektet trekker frem. I tillegg får vertene mye skryt fra tilflytterne, i det at de oppleves som hjelpsomme og imøtekommende, og at man gjennom aktiv informasjonsspredning skaper gode bånd til tilflyttere. Utfordringen er likevel at denne ordningen med tilflyttervert oppfattes som en varig institusjon blant kommunene i regionen, noe man trolig ikke har kapasitet til på gjennomfører. Det trekkes frem at man ikke skal love mer enn man kan holde, og at kommunene i større grad bør spre "vertskapstenkning" til alle kommunale organ slik at flest mulig, både i offentlig sektor og ellers i samfunnet, kan bidra til å inkludere tilflyttere i samfunnet uten en ordning med tilflytterverter.

Aktiv bruk av media og markedsføringskampanjer

Prosjektleder og regionrådsleder trekker fram at hadde de ikke vært for en svært aktiv satsning på kampanjer, bruk av media og bevisstgjøring hos lokalbefolkningen, ville ikke Flytthit blitt etablert som begrep, og heller ikke synliggjort i den grad prosjektet og Fjellregionen faktisk har blitt. Et av de viktigste suksesskriterier i prosjektet er således den aktive og bevisste bruken av media i arbeidet med å få tilflyttere til å flytte til regionen, samt bli værende over tid.

Ansvarlig prosjektleder

Regionrådsleder og tilflytterverter trekker fram at viktigheten av en prosjektleder som fører prosjektet fremover er en nøkkelfaktor på veien til suksess. Dette mener de vises seg tydelig i prosjektleders arbeid i denne perioden, og da legger de også vekt på et personlig engasjement. Håpet er likevel at Flytthit og prosjektene etter hvert skal bli selvgående og en integrert del av arbeidet i regionen og kommunene slik at man framover skal være uavhengig av en prosjektleder. Men for nå er dette helt avgjørende og noe som gir gode resultater.

Forankring av prosjektet i regionrådet

Flytthit- prosjektet ble initiert og eies av Regionrådet for Fjellregionen og er i denne prosjektperioden fra 2008-2011 finansiert gjennom småsamfunnsmidler fra Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet ledes av ei styringsgruppe med øverste ansvar, som består av medlemmer fra kommunene, et fylke og næringslivet. En av faktorene for suksess er nettopp denne brede forankringen mellom kommunene, regionen og fylkene. Arbeidet er forpliktet gjennom kommunenes samarbeid i Regionrådet, og gjennom dets handlingsplan. I tillegg viser erfaringene fra kartleggingen at man har klart å gjøre begrepet "Flytthit" til en "snakkis" i lokalmiljøene, noe som har ført til engasjement og oppslutning i alle kommunene.

8. LOFOTEN – "RISKIT"

Regionalt Internasjonalt Senter for Kulturutveksling og Innovativ Tenking, RISKIT, er Nordland Fylkeskommunes kvinnesatsningsprosjekt i Lofoten. Prosjektet startet opp høsten 2008, og skal vare ut 2010. Det ble først etablert som et prøveprosjekt i Lofoten i 2007, og videreført fra 2008. Formålet har vært å utvikle en arena for inkludering, rekruttering og flerkulturell verdiskapning i tillegg til å være et ressurscenter for internasjonale kvinner. RISKIT skal i prosjektperioden særlig fokusere på kvinnelige etablerere og næringsutvikling. En overordnet suksessfaktor for prosjektet så langt, er at satsing på etablereropplæring skal skje på kvinners premisser gjennom en modell som kalles "Lofotmodellen".²¹



Vi skal nedenfor gjøre en gjennomgang av prosjektet med utgangspunkt i nøkkelbegrepene *bakgrunn, målsettinger, forankring, resultater og læringspunkter, og suksesskriterier*.

8.1 Bakgrunn og rammer for prosjektet

RISKIT ble etablert som et prøveprosjekt i Lofoten i 2007. Opprinnelig formål med prosjektet og kvinnesatsningen var at kvinner uansett etnisk bakgrunn skulle trives i Nordland. Prøveprosjektet var opprinnelig ment å vare kun ett år, men ble utvidet da man så at dette var et arbeid man måtte se i et langsiktig perspektiv for å oppnå gode resultater. I september 2008 ble det derfor opprettet en 100 % prosjektlederstilling som strekker seg over tre år for å arbeide videre med prosjektet.

Bakgrunnen for RISKIT er kvinnesatsningen som ble vedtatt i Fylkestinget i juni 2008, hvor Nordland fylkeskommune ønsket å satse for fullt på rekruttering, kvinnelige etablerere og flerkulturelt arbeid i neste fireårsperiode. Nordland fylkeskommune er initiativtaker til prosjektet, og den som står for finansieringen. Bakgrunnen er at Nordland har en grunnleggende utfordring i forhold til utvikling i folketallet og sammensetningen av befolkningen med hensyn til alder og kjønn. I de fleste kommuner er det et kvinneunderskudd. Ønsket er en mer positiv og balansert befolkningsutvikling og økt befolkningsvekst, og dermed anerkjenner fylkeskommunen at det må satses på blant annet næringsutviklingsarbeid som legger til rette for et næringsliv for kvinner og av kvinner. Tabellen under viser befolkningsutviklingen for de fire deltakerkommunene i RISKIT, Flakstad, Vestvågøy, Vågan og Mosknes. Ut i fra den ser man at disse fire kommunene har hatt en generell befolkningsnedgang de siste årene siden 2000:

Tabell 8.1 Befolkningsutvikling i deltakerkommuner i RISKIT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Flakstad	1575	1554	1540	1527	1484	1470	1454	1458	1441	1419
Vestvågøy	10750	10769	10668	10751	10813	10764	10797	10745	10710	10706
Vågan	9229	9172	9094	9036	9052	9034	9021	8992	8933	8976
Mosknes	1352	1304	1282	1248	1212	1201	1183	1156	1128	1116

²¹ Bildet er hentet fra Distriktssenterets hjemmeside, www.distriktssenteret.no

Formålet med kvinnesatsingen er å tilrettelegge for at kvinner skal ønske å bo i Nordland og at de skal trives i fylket. Etter vedtaket i Fylkestinget i 2008 ble det etablert tre fokusområder for den neste perioden:

- Kvinner og entreprenørskap
- Kvinner og rekruttering
- Kvinner og kulturelt mangfold

Årlig fra 2008 til 2011 blir det satt av 1 million kroner til kvinnerettede tiltak og prosjekter, tiltak og målrettet arbeid i hele fylket. RISKIT mottar prosjektfinsiering fra denne satsningen. I tillegg bidrar NAV og de fire deltakerkommunene, Mosknes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan med prosjektmidler knyttet opp mot RISKITs etablereropplæring.

RISKIT mottar omkring 1 million kroner i lønnsmidler, aktivitetsmidler og midler til andre prosjekter og tiltak i prosjektet per år fra fylkeskommunen.

RISKIT kan på mange måter sammenlignes med Verdalsprosjektet der man har satset på å utvikle en modell for inkludering av innvandrere i arbeidslivet. I RISKIT har de nå utviklet en modell som er en tilrettelagt bedriftsetablereropplæring på kvinners premisser som vi vil komme nærmere tilbake til. I tillegg satser man på bedriftsetablering som et virkemiddel for inkludering, og at man ut i fra det perspektivet vil trives og bli værende i Lofoten. En ringvirkning av inkluderingsprosjektet kan således sies å være nye bedriftsetableringer.

8.2 Målsettinger for prosjektet

Lofoten kommer dårligst ut når det gjelder tilrettelegging for kvinnelige etablerer og næringsutvikling rettet mot kvinner oppgir prosjektleder i fylkeskommunen sammenlignet med andre kommuner i fylket og resten av landet. Derfor er det i dette prosjektet satt et spesifikt næringsrettet fokus, nettopp for å skape muligheter, og en struktur som er rettet mot kvinner i en ellers mannsdominert verden som næringslivet beskrives som, i Lofoten.

Hovedformålet med RISKIT prosjektet er inkludering, rekruttering, flerkulturell verdiskaping og å være et ressurscenter for internasjonale kvinner slik at kvinner, uansett etnisk tilhørighet skal trives i Lofoten. RISKIT skal være:

- En møteplass for kvinner med ulik etnisk og kulturell bakgrunn
- En arena for flerkulturelt mangfold, kompetanseutveksling og entreprenørskap og for etablering av sosiale nettverk
- Et ressurscenter for internasjonale kvinner - flerkulturelle og etnisk norske - til bruk i rekruttering av arbeidskraft
- Målgruppen for prosjektet er kvinner i Lofoten (Moskenes, Flakstad, Vestvågøy og Vågan), hovedfokus retta mot kvinner med innvandrerbakgrunn
- Trivsel, fokus og integrasjon er viktige stikkord
- Opplæring skal skje på kvinners premisser

"Mange oppfatter bedriftsetablering som en verden for og av menn. RISKIT tar kvinner på alvor som vil etablere seg, de blir sett og hørt. Vi investerer i kvinnene og deres ressurser". Fagansvarlig, Livskunstskolen

8.3 Forankring av prosjektet

Initiativtakene og eier av prosjektet er Nordland fylkeskommune. Formelt sett er prosjektet forankret på en god måte på regionalt nivå både politisk og administrativt, jf vedtak i Fylkestinget om kvinnesatsning og i deres handlingsplan for fylket. I tillegg er rådmenn fra de fire kommunene involverte og næringsavdelingene/næringsssjefene, slik at man skal sikre en forankring på lokalt nivå også. Som det påpekes fra prosjektleder i fylkeskommunen og prosjektleder i RISKIT er kommunene også klar over utfordringen med hensyn til kvinner, tilflytting og ikke minst etablering av bedrifter, men dette igjen er utfordringer små kommuner ikke har ressurser til å løse alene. Prosjektet er videre forankret hos det private næringsliv, hvor Lofoten Næringshage sitter

med arbeidsgiveransvaret, og hvor prosjektet har sine kontorer. I tillegg er næringsshagen representert i styringsgruppa. Hovedhensikten med å legge arbeidsgiveransvaret hos næringsshagen er de muligheter man da kan oppnå, og skape sammen med andre næringslivsaktører og bedrifter.

Det er likevel en utfordring når det gjelder forankring i prosjektet, og det er til dels en uklar rolleavklaring mellom de ulike aktørene, da spesielt i forhold til Nordland fylkeskommune som prosjekteier og Lofoten Næringshage som arbeidsgiver, påpekes det både fra prosjekteier og prosjektleder i RISKIT.

Målet er at RISKIT og fokuset på etablereropplæring blant kvinner skal forankres videre i kommunene i hele Lofoten, og at de selv skal se hvilke synergier og positive effekter dette gir både for de kvinner som deltar, men også at det bidrar til å skape nye bedriftsetableringer, arbeidsplasser og utvikling av næringslivet som sådan i hele Lofotregionen. Dette til sammen skal komme som et resultat av at nye tilflyttere etablerer seg og blir i regionen. Prosjekteier i fylkeskommunen ser for seg at prosjektet konkret skal forankres som et interkommunalt samarbeid hvor for eksempel kommunene samfinansierer og bidrar til en felles prosjektleder slik fylkeskommunen gjør nå.

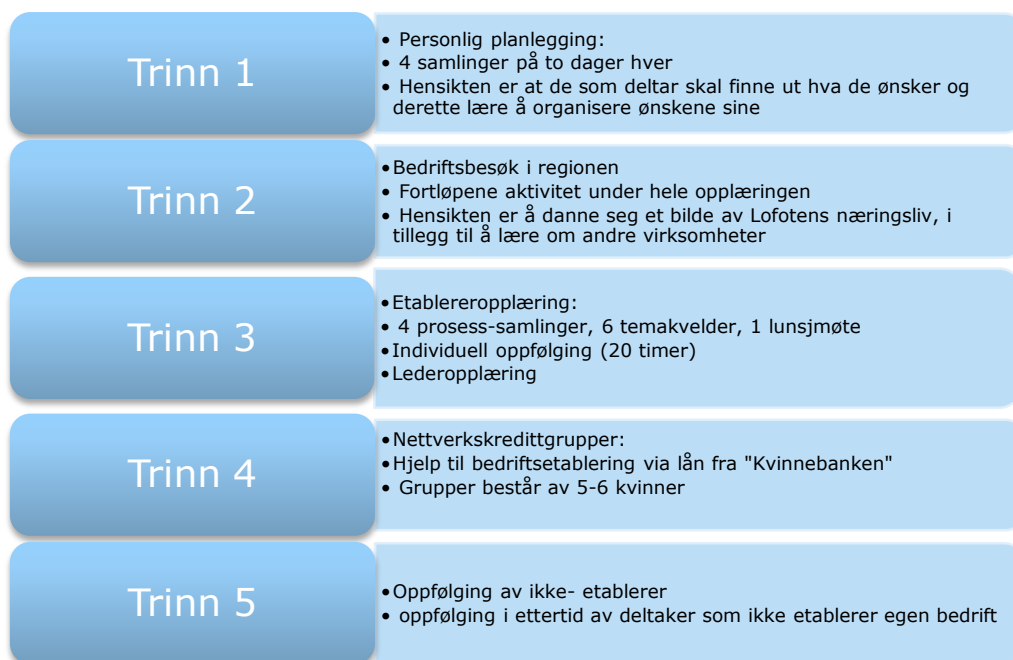
8.4 Virkemidler i prosjektet

Prosjektet startet opp for fullt i januar 2009, men det er allerede gjennomført en rekke aktiviteter og benyttet flere virkemidler for å understøtte RISKITs hovedmål. Hele prosjektgjennomføringen tar utgangspunktet i en modell kalt "Lofotmodellen" som er en femtrinnsmodell for en tilpasset etablereropplæring for innvandrerkvinner og norske kvinner. Totalt deltar 14 kvinner fra hele verden, inkludert Norge i hele prosjektet. Videre er det seks andre kvinner, og en mann som deltar på deler av etablereropplæringen, det vil si kun på ett eller to av trinnene i modellen.

8.4.1 Lofotmodellen

I figuren nedenfor illustreres modellen og de fem trinnene:

Figur 8.1: "Lofotmodellen"



Personlig planlegging som er trinn 1, følges opp av trinn 2, 3 og 4 gjennom kurs som knyttes direkte opp mot en bedriftsetablering. I dette ligger blant annet kurs innenfor markedsføring og kommunikasjon, utarbeidelse av forretningsplan og annen individuell veiledning i forhold til den konkrete bedriftsetableringen. Videre fokuseres det på ulike foredrag gjennom temakvelder med

representanter fra foreninger og det offentlige. Deltakere som ønsker å etablere egen bedrift vil kunne få hjelp gjennom lån fra nettverkskredittgrupper "Kvinnebanken". Nettverkskreditt er en ordning som er tilpasset etablerere med små lånebehov, og da også kvinner som ikke kvalifiserer for lån for eksempel i en norsk bank, samtidig som deltakere drar nytte av et sosialt, støttende og solidarisk nettverk i etableringsprosessen.

Ordningen bygger som kjent på prinsippene til Grameen Bank i Bangladesh, og har eksistert i Norge siden 1990-tallet. Hver gruppe består av 5-6 deltakere, hvor hver gruppe mottar 200 000 kroner i lånekapital. Innovasjon Norge har ansvaret for ordningen, hvor distriktskontorene utbetaler tilskuddet. Medlemmene bevilger lån på inntil 50 000 kroner til hver etablerer.

I tillegg til at modellen gir en etablereropplæring på kvinners premisser, legges det også vekt på nettverket dette skaper mellom kvinnene. Deltakerne arrangerer selv besøk hos den enkelte for å lære mer om hverandre og om ulike kulturer, men ikke minst om den enkeltes bedrift og produkter. Hensikten er at kvinnene skal ta dette med seg videre inn i deres bedriftsetablering, og til sitt nettverk utenfor kurset og nettverkskredittgruppene.

Deltakerne gjennomgår en konkret etablereropplæring gjennom "Lofotmodellen" samtidig som det gjennomføres aktiviteter som er åpne for flere deltakere i tillegg, både i regi av RISKIT og andre aktører som Næringshagen og NAV. Felles for alle aktiviteter er at de har samme formål om å sette fokus på kvinner, inkludering og kulturell utveksling. Eksempelvis er følgende aktiviteter gjennomført:

- Kvinnekonferanse i Lofoten annen hvert år
- Fadderordning mellom lokale kvinner og nyankomne utenlandske damer og flyktninger
- Internasjonale matkurs
- Yrkesveiledning/karriereveiledning for utenlandske kvinner
- Nettverkskobling i form av arrangementer for norske og utenlandske kvinner

8.5 Resultater og læring i prosjektet

RISKIT er suverent! Fokuset er på oss, vi blir sett. Because we're worth it! Tilflytter og deltaker i RISKIT

Prosjektet RISKIT er nå inne i sitt første år med etablereropplæring. Totalt gjennomgår 14 deltakere helle kurset ut i fra "Lofotmodellen". Selv om det er tidlig å måle de konkrete resultatene så langt, fremheves det av prosjektleder at de så langt har oppnådd mye, og at disse resultatene vil danne grunnlag for videre forløp i 2010.

Av 14 deltakere vil det komme 14 nye bedriftsetableringer i løpet av 2009. Noen er allerede etablert og registrert i Brønnøysundsregisteret, mens andre er i en prosess hvor det hele skal etableres. Felles er etableringene er at alle deltakerne har en egen idé om hva de ønsker å gjøre ut i fra egen kompetanse, kunnskap og ønske. Alle deltakerne har en sin individuelle historie som har gjort at de deltar i RISKIT og etablereropplæringen, men fellesnevneren er at alle har en egen forretningsidé som de ønsker å utvikle, for å skape sitt eget levebrød.

I tillegg påpekes det fra prosjektleder, samarbeidspartner og deltakere at RISKIT har skapt en positiv holdning både blant deltakerne, men også i lokalsamfunnet i Lofoten, og ikke minst i kommunene. Dette fordi det gjøres på kvinners premisser, og de får anerkjent sitt behov og hva de konkret trenger hjelp til. Videre oppfattes det av alle aktørene at målet om kulturutveksling og kulturelt mangfold i aller høyeste grad er oppnådd blant deltakerne, men også i det at deltakerne med utenlandsk bakgrunn vil bli foregangskvinner for andre kvinner som kommer fra samme land som er bosatt i Lofoten.

De synlige resultater som kan være gode holdepunkter i forhold til måloppnåelse viser seg som sagt gjennom antall bedriftsetableringer. Ut i fra hva slags type virksomhet dette er kan man

ikke fornekte at dette er "kvinnebedrifter". Men som prosjektleder påpeker, er det også meningen med prosjektet. Følgende presenteres forretningsideen til de 14 deltakerne i RISKIT:

- Reiki/Silkemaling
- Lofotfjes- postkort av ansikter fra Lofoten
- Skinnfell- håndsydd av ull fra Lofotsau
- China Image- porselenssmykker fra Kina
- Din Kropp & Velvære
- Ikonmaling
- Glassfusing- produksjon av glasskunst
- Unstad Lodge- surfesenter
- Økolandsby
- Alternativ behandling- aromaterapi
- Grønn omsorg- produksjon av økologiske varer, blant annet honning
- Redesign- reproduksjon av gamle klær og møbler
- Gårdsbarkeri
- Husflidproduksjon

Som et resultat av alles forretningsidé, og alle med allerede klare produkter for salg, har alle deltakere i samarbeid med RISKIT gått sammen om å delta på en håndverksmesse som arrangeres i Lofoten i oktober. Dette gir mulighet for eksponering, markedsføring, presentasjon og salg knyttet til hver enkelts produkt.

Til tross for suksess og resultater så langt, opplever RISKIT noen utfordringer halvveis i prosjektperioden. Hovedutfordringen viser seg å være rekruttering av deltakere, nærmere bestemt å komme i kontakt med målgruppen utenlandske kvinner tidlig nok. Mange innvandrerkvinner forlater regionen etter endt obligatorisk introduksjonsprogram, og utfordringen er derfor å komme i kontakt med målgruppa på et tidlig nok tidspunkt. Utgangspunktet for prosjektet er innvandrerkvinner og flyktninger, men i forhold til målgruppen oppstår det noen barrierer som har vist seg vanskelig å forsere. Det ene er språket. Gjennom en etablereropplæring spesielt, hvor man skal lære på norsk, er det store utfordringer for de kvinner som kun har vært i Norge i kort tid og som ikke kan språket godt nok. Dette viser seg særlig i aktiviteter hvor norskkunnskaper er påkrevd, hvorpå en rekke deltakere faller utenfor. I andre uformelle aktiviteter som RISKIT arrangerer er dette nødvendigvis ikke en hindring, og kvinnene kan i større grad kommunisere på engelsk eller andre språk.

8.6 Suksesskriterier

I det følgende presenterer vi de suksesskriterier som fremstår som særlig sentrale for å lykkes med inkludering av innvandrerkvinner i Lofoten:

"Lofotmodellen", bedriftsetablering på kvinners premisser

Resultatene av bedriftsetableringen kommer på bakgrunn av prosjektets fokus påpekes det av alle involverte aktører i RISKIT. Det viktigste som trekkes frem er "Lofotmodellen" og den tankegangen som er benyttet gjennom alle trinnene i modellen. Fokuset har hele tiden ligget på kvinner, og etablering av bedrifter på kvinners premisser i tillegg til å identifisere hvilket behov den enkelte har gjennom individuell oppfølging. Etablering av bedrifter er likevel en ringvirkning av opplæringen og RISKIT, det viktigste er at man nå skaper et insentiv og trivsel hos den enkelte som gjør at tilflytter vil bo og bli i Lofoten.

Samarbeid med Livskunsts skolen

Videre trekkes samarbeidet med Livskunsts skolen i Nusfjord frem, hvor alle kurs og samlinger gjennomføres, og hvor det faglige ansvaret er lagt. Gjennom Livskunsts skolen lærer deltakerne å identifisere sine behov ut i fra sine ønsker, og hvor opplæring blir gitt på en uformell måte. Det er fokus på samtaler og utvikling av egen idé gjennom fargeterapi, meditasjon og gruppesamarbeid. Deltakerne er enstemmige i at dette er noe de verdsetter og lærer av, spesielt i forhold til ens egen utvikling.

"Kvinnebanken" og nettverkskredittgrupper

Bruken av "Kvinnebanken" og nettverkskredittgrupper er essensielt for svært mange av deltakerne, og uten muligheter til lån fra sin nettverksgruppe ville mange ikke hatt mulighet til å etablere seg. Svært mange kvinner med utenlandsk bakgrunn kan ha utfordringer i forhold til å få lån i banken eller så kvalifiserer de ikke til etablererstipend fra for eksempel NAV. I tillegg til trekkes det frem at fellesskapet en slik gruppe gir, og solidaritet er noe av det viktigste for svært mange av deltakerne. Det som likevel må nevnes her, er at Innovasjon Norge per dags dato har lagt ned nettverkskredittstøtten i Nordland fylke, og bestemt seg for ikke å ville satse mer her. Dette er et paradoks da det er et prioritert satsningsområdet i resten av landet påpeker prosjektleder i fylkeskommunen. Prosjektleder i RISKIT støtter seg også til dette og påpeker at helt tilbake fra oppstarten av nettverkskredittgrupper har dette vært svært viktig for kvinner i distrikter, både i form av lån, men ikke minst som nevnt tidligere, i form av et sosialt nettverk og solidaritet blant kvinnegruppene.

9. GOD PRAKSIS, SUKSESSKRITERIER OG UTFORDRINGER

I dette kapittelet vil Rambøll trekke frem det som etter en gjennomgang av den innsamlede dataen fra breddeundersøkelsen og dybdestudiene fremstår som suksesskriterier fra de fire inkluderingsinnsatsene som er presentert i rapporten. Vi vil ta for oss prosjektenes beste praksis, hvilke utfordringer prosjektene har stått eller står ovenfor, og hva man gjennom prosjektene har lært. Formålet med å presentere en samlet oversikt over suksesskriterier, god praksis, utfordringer og læringspunkter, er å inspirere andre kommuner til utviklingsarbeid og innsatser som fremmer inkludering i norske distriktskommuner. Rambøll legger altså vekt på at det som trekkes fram i dette kapittelet skal ha praktisk overføringsverdi til andre kommuner og prosjekter. Vår oppsummerte oppstilling av suksesskriterier knytter seg til riktig bruk av virkemidler og målrettet arbeid i prosjektene. I vår gjennomgang av hva vi oppfatter som de klareste suksesskriteriene for å lykkes med prosjektbasert inkluderingsarbeid vil vi særlig trekke fram:

- **Utvikling av lokalt tilpassete arbeidsmodeller for inkludering**
- **Prosjekter bør være rettet mot en klart definert målgruppe**
- **Tilpasset virkemiddelbruk til målgruppen**
- **Fleksibilitet i gjennomføringen av prosjektet**
- **Forankring og videreføring av prosjektet**
- **Sterkt engasjement i prosjektene**

De ovenstående utvalgte suksesskriteriene har til felles at de representerer svært viktige dimensjoner når en skal planlegge å gjennomføre inkluderingsprosjekter. Identifiseringen av suksesskriterier er basert på hva prosjektene selv anser å være de viktigste faktorene for å lykkes, og også på grunnlag av hva som framstår som generelle suksesskriterier etter en nærmere analyse av data som er samlet inn i kartleggingen. Sett i lys av de omtalte prosjektene kan noen av suksesskriteriene beskrives ut i fra en gjennomgang av beste praksis i prosjektene, andre som særskilte utfordringer man i prosjektet har stått ovenfor, og også løst på en god måte. Vi skal i det følgende kort gjøre rede for hvilke av virkemidlene som framstår som aktuelle å gjengi i et beste praksis- perspektiv.

9.1 Suksesskriterier sett som "beste praksis" i prosjektene

De fire prosjektene²² har i utgangspunktet en rekke likhetstrekk. Selv om de retter seg mot til dels ulike målgrupper, og også til dels har ulike målsetninger, søker alle å inkludere tilflyttere som kommer til kommunene eller regionen med fokus på at de skal trives og bli værende. Prosjektene har ved bruk av en rekke av de samme virkemidlene og metodene jobbet målrettet mot å nå dette overordnede målet. Metodene og virkemidlene er utviklet og implementert på bakgrunn av behov blant målgruppen, men også i lokalsamfunnet og næringslivet. De har innlemmet metodikken og virkemidlene i en målrettet prosess som skal bidra til å nå ovennevnte målsetting. Prosjektene i denne studien har lykkes med disse arbeidsmåtene etter Rambølls vurdering, som følge av den bevisste utprøvingen og målrettingen.

9.1.1 Utvikling av lokalt tilpassete arbeidsmodeller for inkludering

Oppsummert er inntrykket fra prosjektene i kartleggingen at man kan si at inkluderingsprosjekt som definerer struktur, arbeidsmåte og metodikk i stor grad bedrer sin sjanse for å lykkes. Pro-

²² Hjelmeland kommune er i så måte ikke et definert prosjekt, men heller en målrettet inkluderingsinnsats. For enkelthets skyld vil vi likevel referere samlet til alle fire undersøkte case som prosjekt i dette kapittelet.

sjektene vi omtaler har utviklet eller valgt modeller og metodikk som er tilpasset målgruppene. Utgangspunktet har vært å identifisere tilflytternes behov fra et inkluderingsperspektiv, samt å analysere hva som mangler per i dag i den innsatsen som gjøres i kommunene. Inkluderingsinnsatsen skjer på denne måten på tilflytternes premisser og bidrar til å skape gode rammer for at tilflytterne skal bli en del av lokalsamfunnet.

Fellesnevneren for tre av prosjektene, i henholdsvis Hjelmeland, Verdal og Lofoten, er at arbeidsmetodikken tar utgangspunkt i tilflytterens arbeidssituasjon eller utdanningsløp. Dette fordi alle prosjekteiere anerkjente at for å lykkes med inkludering av nye tilflyttere måtte man finne en arena hvor tilflytteren føler seg synliggjort og nyttiggjort. Inkludering skjer også best i et miljø hvor man likestilles og interagerer med andre mennesker, som for eksempel på en arbeidsplass. I likhet med Verdalsprosjektet, har man i Hjelmeland tatt utgangspunkt i introduksjonsprogrammet, hvor arbeidslivet er nesten fraværende i utdanningsløpet. Metodikken er derfor tilpasset på en måte som skal gi arbeidserfaring til deltakerne, og i disse tre prosjektene har det også vært fokusert på at tilpasset språkopplæring og praktisering av språk på arbeidsplassen er viktig for deltakerne.

Metodikken i Flytthit fokuserer på sin side på å utvikle en sterk vertskapstenkning i hele regionen og kommunen. Tilflyttervertene har fått en spesiell rolle i prosjektet ettersom de er prosjektets ansikt utad, internt i kommunene, ovenfor innbyggere, og ovenfor tilflyttere. Til sammen representerer de hele regionen, hvor fellestanken har vært særlig i fokus. Innledningsvis ble det tatt et aktivt valg om hvem som skulle gis tilflyttervertrollen, ettersom man ville skape en stabil og overførbart struktur etter at Flytthit prosjektene formelt avsluttes i regionrådet. Man valgte derfor ansatte i kommunene som tilflytterverter i stedet for privatpersoner, ut i fra en antakelse om at dette ville gi større potensial for å komme i kontakt med personen. I tillegg ville tilflytterverten effektivt fungere som et bindeledd mellom prosjektet, kommunene og tilflytterne.

9.1.2 Prosjekter bør være rettet mot en klart definert målgruppe

Prosjekter hvor man på forhånd har identifisert klare målgrupper for prosjektet har et godt utgangspunkt for å fokusere sin inkluderingsinnsats. Det å definere klart en eller flere målgrupper bidrar til en målrettet arbeidsprosess og gode valg knyttet til hvilke virkemidler som er best tilpasset målgruppen, og som kan antas å ha den beste virkningen.

Flytthit prosjektet i Fjellregionen har for eksempel barnefamilier som sin primære målgruppe. Det argumenteres for at denne målgruppen framstår som særlig attraktiv på bakgrunn av en rekke forhold, blant annet fordi familier med barn i skolemoden alder er mer flyttevillige enn andre, og de har dessuten lettere for å inkluderes i et nytt lokalmiljø ettersom de raskt mobiliserer og utnytter sosiale nettverk med tilknytning til flere arenaer. Dette er et svært godt eksempel på at man i fjellregionen har lagt god tenkning og praksis til grunn for å avstemme målgruppe og mål for prosjektet.

I Verdal konsentrerte man fra starten av innsatsen i prosjektet mot langtidsledige innvandrere. Man ønsket å få disse inn i arbeidsrettet kvalifisering, og lykkes så godt med sin målrettete innsats at man også etter hvert i prosjektet så det nødvendig og hensiktsmessig å utvide målgruppen for å kunne ha et grunnlag for videre inkluderingsinnsats. Prosjektet tok dermed for seg deltakere i introduksjonsprogrammet, noe som også førte til tilpasning i virkemiddelbruken, og utviklet som vi så i forrige avsnitt metodikk for å nå disse mest mulig effektivt.

I de to øvrige prosjektene ser vi også at målgruppene trer klart fram, og er tilpasset prosjektets overordnede målsettinger.

9.1.3 Tilpasset virkemiddelbruk til målgruppa

I de fire omtalte prosjektene er det benyttet virkemidler som skal legge til rette for at innsatsen overfor målgruppene skal gi best mulig resultat. Det å benytte riktig virkemiddel ovenfor en målgruppe er av største betydning for å skape ønsket resultat. Ønsker man for eksempel å få langtidsledige innvandrere i fast arbeid for å dekke et arbeidskraftsbehov slik tilfellet var i Verdalsprosjektet, må man ta hensyn til en rekke forhold. Målgruppen har sannsynligvis en negativ oppfatning av tjenesteapparatet slik det har framstått ved tidligere møter, de har trolig ikke gode nok språkkunnskaper, at de kan ha nedsatt mestringstro, de mangler solide nettverk, osv. I

Verdalsprosjektet tilpasset man virkemidlene etter dette, og prosjektet kan også se tilbake på svært gode resultater. Likeledes vil det der man søker å inkludere ulike tilflyttere, eller ønsker å hente barnefamilier til regionen være nødvendig å gjøre den samme type avstemming av virkemidler i forhold til målgruppe. I dette avsnittet vil vi eksemplifisere dette ved å vise til de viktigste virkemidlene som er benyttet av ett eller flere av prosjektene:

- **Alternative løp i fagopplæringen, språkopplæring i bedrift**
- **Etablereropplæring**
- **Samarbeid med arbeids-/næringsliv og frivillig sektor**
- **Vertskapstenkning/tilflyttervert**
- **Markedsføring av prosjekter**

Alternative løp i fagopplæringen, og språkopplæring i bedrift er virkemidler som i første rekke er benyttet i Verdalsprosjektet, selv om også de andre prosjektene med fokus på inkludering av tilflyttere, da særlig innvandrere og flyktninger, også benytter spesifisert eller tilpasset opplæring i en bedrift og på en arbeidsplass. Bedriften blir med disse virkemidlene en sentral læringsarena for både språk og yrke.

Etablereropplæring er det viktigste virkemiddelet i RISKIT prosjektet. Gjennom et alternativt løp i etablereropplæring på kvinners premisser viser prosjektet allerede svært gode resultater i form av konkrete bedriftsetableringer. Virkemiddelet retter seg mot den enkelte deltaker i målgruppen og tar utgangspunkt i deres behov.

Et tett og godt *samarbeid med arbeids-/næringsliv (og med frivillig sektor)* tar vi med som et sentralt virkemiddel som benyttes i alle prosjektene. Næringslivet gir blant annet muligheter for arbeidslivsrettet opplæring, og frivillig sektor står for eksempel bak lokale arrangementer som kan være viktige i inkluderingsarbeidet. Et godt samarbeid kan trekkes fram fra Verdal hvor nærings-/arbeidslivet en sentral aktør og premissleverandør gjennom hele prosjektperioden. Frivillig sektor mobiliseres på forskjellig vis i Fjellregionen, Hjelmeland og også Lofoten.

Vertskapstenkning/tilflytterverter er et annet virkemiddel som er verdt å nevne. Særlig Flytthit prosjektet i stor grad har lyktes med å ta dette aktivt i bruk. En definert rolle hos deltakerkommunene Med tilflytterverten med en definert og som et bindeledd mellom prosjekt, kommune, region og tilflyttere har man oppnådd en tilstedeværelse og et kontaktpunkt for prosjektet i alle kommuner, så vel som effektive ansikt utad.

Et siste virkemiddel vi vil særlig trekke frem er *markedsføring av prosjekter*. Dette dreier seg i stor grad om en aktiv markedsføring av prosjekter, som man har spesielt sett i Flytthit prosjektet. Markedsføringen handler om å skape attraktivitet overfor målgruppe, men det handler også om en bevisstgjøring blant lokalbefolkningen. For øvrig er positiv begrepsbruk og omtale av eget lokalsamfunn, med fokus på tilbud til nye tilflyttere, noe alle prosjekter har jobbet forbillig med.

9.1.4 Fleksibilitet i gjennomføringen av prosjektet

Fleksibilitet i gjennomføringen av prosjektet er av særlig betydning når det gjelder et prosjekts mulighet til å realisere sine målsettinger. Vi har i denne rapporten for eksempel aktualisert nødvendigheten hvordan konjunkturforandring har påkrevet tilpasning av målsettinger og aktiviteter i Verdalsprosjektet.

God fleksibilitet er svært krevende å oppnå i et prosjekt, ettersom prosjekttankegangen innebærer at arbeidet skal foregå etter definerte målsettinger, klare strategier, fastlagte milepæler osv.

Det å vike fra planen krever god samordning og involvering, så vel som atskillig kompetanse og kunnskap når det gjelder oversikt over det gjeldende området. Dersom det som for de omtalte prosjektene er aktuelt med et samarbeid mellom forskjellige aktører er det også grunnleggende at det jobbes med å skape en grunnleggende tillit mellom partene i prosjektet. Effektiv tillitsbygging minsker motstanden mot endring blant relevante aktører, og det vil være lettere å oppnå enighet om en ny retning blant samarbeidspartnerne.

Vi vil si at beste praksis knyttet til fleksibilitet er å finne i Verdalsprosjektet. Etter råd fra en av de sentrale partene i prosjektet endret man målsettingene for det avsluttende året av prosjektet. Rådet fra næringslivet innebar at man med utgangspunkt i at Verdal var preget av nedgangstid skulle bruke siste prosjektår til å gjennomføre alternative løp i fagopplæring for de deltakerne som ikke hadde kommet i arbeid. Dette for at disse deltakerne skulle stå bedre rustet når arbeidsmarkedet ble bedre. Med denne endringen ble det nødvendig for partene å mobilisere innsatsen på en annen måte, og det var derfor nødvendig å komme fram til et nytt felles standpunkt,

9.2 Suksesskriterier sett som utfordringer i prosjektene

Kommuner som satser aktivt på gjennomføring av både tilflyttings- og inkluderingsprosjekter vil møte ulike utfordringer gjennom et prosjektforløp. Rambøll vil i dette avsnittet se på noen av utfordringene som prosjektene har møtt på i gjennomføringen.

Utfordringene som er aktuelle i prosjektsammenheng oppstår generelt sett på grunn av at det er svært mange faktorer som skal settes inn i en temporær struktur som har til mål å realisere en spesifikk målsetning. Spesielt utfordrende er det når flere aktører skal samarbeide i prosjektet. Før prosjektet kan settes i gang må det ligge en klar idé og et klart behov til grunn for å etablere prosjektet. Denne ideen må finne aksept hos alle parter som skal delta i prosjektet. Deretter må en god organisering på plass, dette innebærer man må ta stilling til, etablere og fylle opp de prosjektorganer man ser nødvendig, for eksempel styringsgruppe, referansegruppe, arbeidsgruppe/prosjektgruppe. Man må få på plass prosjektleder, bli enige om ressursfordeling (økonomisk og annen), det må også utarbeides mandat, mål, strategier og planer, det må gjøres arbeid for å finne fram til rette virkemidler og en spisset målgruppe. Vi har her bare nevnt et utvalg av forhold som må på plass før prosjektet kan startes opp for alvor. Alt som skal skje i et prosjekt er avhengig av at det gjøres beslutninger som best mulig samler alle involverte parter, og som baserer seg på god kommunikasjon blant prosjekteiere og eventuelle oppdragsgivere.

Utfordringene som mer eller mindre bevisst må tas stilling til i prosjektarbeid kan det sies svært mye om, som vi ser ovenfor. I denne gjennomgangen av utfordringer har det vært nødvendig å begrense ambisjonene til hovedsakelig å presentere elementer som inngår blant de identifiserte suksesskriteriene som vi presenterte innledningsvis, men inkluderer også noen ekstra momenter som vi mener framstår som svært sentrale utfordringer.

- Forankring og videreføring av prosjektet
- Sterkt engasjement i prosjektene
-
- Prosjektorganisering
- Kortsiktig prosjektperiode og langsiktige mål

9.2.1 Forankring og videreføring av prosjektene

Forankring er en forutsetning for at man skal kunne skape vellykkede prosjekter, og trekkes derfor fram som et suksesskriterium. Når vi også trekker det frem som en utfordring skjer det på tross av at det i prosjektene ser ut til å være gjort en delvis god innsats med dette. I et prosjektsamarbeid krever deltakelse fra forskjellige aktører at det iverksettes forskjellige forankringsstra-

tegier for at prosjektene skal ha så gode betingelser som mulig. Det er derfor hensiktsmessig å dele inn prosjektforankring på følgende vis:

- Politisk forankring
- Administrativ forankring
- Forankring blant prosjektpartnere
- Forankring blant prosjektmedarbeidere
- Forankring i lokalmiljøet

I Hjelmeland ser vi ett eksempel på en sterk administrativ forankring til prosjektet, som følge av at rådmannen er en av drivkreftene for innsatsen i kommunen. Innsatsen er også forankret i flere avdelinger/enheter i kommunen. Denne høye grad av forankring har gjort at inkluderingsinnsatsen har blitt en integrert del av kommunens langsiktige arbeid med å få tilflyttere til å bli og trives. De andre prosjektene har også arbeidet for å skape politisk og administrativ forankring i kommunene for både å få oppbakking og gjennomslagskraft i prosjektgjennomføringen. Likevel møter prosjekteiere og initiativtakere utfordringer når det gjelder nettopp dette, særlig blant enkelte av partnerne i prosjektene. Dette kan for eksempel utgjøre et hinder for videreføringen av et prosjekt. Dette kan skyldes grad av forankring, som er viktig for å skape godt eierskap hos de aktører som eventuelt skal videreføre prosjektet, eller det kan også skyldes mangel på gjensidig kunnskap og kompetanse hos aktørene. Utfordringen oppstår fordi mye av den praktiske kompetansen og erfaringen samles hos de utøvende ressurser i prosjekter, noe som kan ha vært tilfellet for eksempel i Verdal hvor prosjektet ser ut til å videreføres i nabokommunen heller enn i vertskommunen.

Når det gjelder forankring i lokalmiljøet er dette noe som generelt sett kan utnyttes bedre i alle prosjekter, men inkluderingsprosjekter har et ekstra potensial i distriktskommuner, og er i større grad avhengig av lokalt engasjement, forståelse og interesse. Forankring fremstår slik sett som en generell utfordring, og det er et tema som krever kontinuerlig fokus, noe som kan være vanskelig å opprettholde i prosjektene. Prosjektene i denne studien har likevel lyktes med dette i noen grad, som for eksempel i Hjelmeland hvor informantene oppgir at lokalsamfunnet støtter opp om å inkludere flyktninger på både arbeidsplassene og i samfunnet for øvrig gjennom blant annet frivillighetsentralen.

9.2.2 Sterkt engasjement i prosjektene

Erfaringene fra prosjektene viser at verdien av personer som har *et sterkt engasjement* for prosjektet i sin helhet og som er med å drive det fremover ikke bør undervurderes. Prosjektledere innehar ofte en rolle som gjør at de framstår som ildsjeler i et prosjekt, og som bidrar til utvikling og fremdrift. En "ildsjel" er likevel en subjektiv oppfattelse av personer, og i så måte ikke noe et prosjekt kan satse på å mobilisere for å oppnå suksess. Likevel er ildsjeler en mulig nøkkel til suksess, ettersom en slik person representerer en drivkraft og et stabilt holdepunkt i prosjektene. En særlig utfordring i ildsjelbaserte prosjekter er at kunnskap, kompetanse og drivkraft er personavhengig, og dermed står i fare for å forsvinne dersom gjeldende person faller fra. I så måte er ildsjelsdrevne prosjekter også sårbare fordi gjennomføringen hviler ofte på enkeltpersoner, og fordi kunnskapen ikke integreres i organisasjonen som er eier av prosjektet. Igjen henger dette sammen med forankring. Dersom man klarer å oppnå høy grad av forankring i "ildsjelsprosjekter", er det større sannsynlighet for å lykkes med prosjektet og sikrer at kunnskap og erfaringer videreføres.

9.2.3 Prosjektorganisering

En åpenbar utfordring i prosjektarbeid er en god *prosjektorganisering* av de utøvende ressurser i prosjekter. Rambøll oppfatter det slik at de fleste formelle etablerte prosjekter har en ansvarlig ressurs, prosjektleder, som sitter med et overordnet ansvar for gjennomføringsprosessene i et prosjekt. Som nevnt over sitter svært mye av kompetansen direkte i prosjektleder, og det er en utfordring i å overføre denne kompetanse og erfaring slik at prosjekter ikke skal lide når slike personer skiftes ut, slutter eller når prosjekter avsluttes og personene forsvinner ut av kommunen for eksempel. Derfor ser man at det er en utfordring i prosjekter, og for prosjektledere, å etablere gode strukturer, som dokumentasjon og erfaringsutveksling, som gjør at når personen forsvinner ut, så forsvinner ikke kompetansen ut, men at den sitter fremdeles i prosjektet for at på den måten forhåpentligvis blir selvgående. Videre handler god prosjektorganisering om å in-

volvende de relevante aktører i lokalmiljøet for å sikre eierskap og representasjon av nødvendige interesser i innsatsen. Involvering av relevante aktører bidrar også med nyttig kunnskap og kompetanse som prosjektet kan nyte godt av. Et eksempel er RISKIT prosjektet i Lofoten, hvor de er lokalisert sammen med andre næringsinteresser i Lofoten Næringshage, i tillegg til at RISKIT deler kontor med flyktnings-tjenesten. Dette er gjort både for å knytte og etablere et bånd til næringslivet, og for å skape et bedre samarbeid mellom prosjekt og flyktnings-tjenesten i forhold til å inkludere andre og flere innvandrere. D

9.2.4 Kortsiktig prosjektperiode og langsiktige mål

Det å organisere innsats på et område i prosjektarbeid innebærer at *kortsiktige prosjektperioder skal være utslagsgivende for langsiktige målsettinger*. I kartleggingen ser man tydelig at dette er en utfordring for svært mange prosjekter. Distriktskommuner opplever en negativ befolknings-trend, og kartleggingen bekrefter i stor grad at hovedformålet med tilflyttings- og inkluderings-prosjekter er et sterkt ønske om en befolkningsvekst. Dette problematiseres som en stor utfordring fordi det er vanskelig å snu en trend på kort sikt, men at det i større grad kreves langsiktig prosesser. Det kan være et tankekors at innen de fleste aktuelle innsatsområder som krever en langsiktig og kontinuitetsbærende innsats for å skape ønsket endring er det prosjekter med en kortsiktig prosjektperiode som er det fremste realiseringsverktøyet. Hjelmeland kommune har likevel forsøkt å løse denne utfordringen. Ved at de ikke har organisert sin innsats som et prosjekt, men heller at det inngår som et langsiktig satsningsområde i kommunens arbeid hvor det er nedfelt i kommunens langsiktige handlingsplan setter de dette på den fremtidige dagsorden i kommunen. Dette fordi de har innsett at man kan ikke snu en negativ befolknings-trend på kun få år.

9.3 Læringspunkter til inspirasjon for andre kommuner

Gjennom kartleggingen fremkommer det at prosjektene gjort seg noen erfaringer hva gjelder læring i prosjektperiodene. Vi vil med følgende korte gjennomgangen av læringspunkter formidle noen helt sentrale momenter som det må tas grundig stilling til ved etablering av nye integrerings- og inkluderingsprosjekter.

Språkkunnskap

Språkkunnskap er en nøkkel, men også en barriere, for å komme inn på det norske arbeidsmarkedet og for å bli inkludert i samfunnet. Prosjektene som har utenlandske statsborgere som målgruppe har hatt fokus på å sikre dem et godt nok språkgrunnlag slik at de skal kunne inkluderes i lokalmiljøet. Aktiv språkopplæring på arbeidsplassen har vært en god strategi for læring og inkludering.

Realistiske forventninger til kommune og region

En bevisstgjøring på hva man kan tilby og ikke tilby i regionen og kommunen er erfaringer prosjekter har gjort og gjør underveis i prosjektene. Dette gjelder særlig hvilke goder man mener man kan tilby i form av arbeidsmuligheter, bolig og kulturliv. Erfaringer fra prosjekter viser at klarer man å skape realistiske forventninger er det avgjørende for at nye tilflyttere blir boende.

Bevisstgjøring og holdningsendringer i prosjektene og i lokalsamfunnet

Samfunnsutvikling og inkludering av nye tilflyttere er en prosess som inkluderer hele lokalsamfunnet, og for at man skal lykkes må lokalsamfunnet støtte opp om innsatsen som gjøres. Erfaringer fra prosjektene viser at der man har startet med en aktiv bevisstgjøring og holdningsendring i lokalsamfunnet, opplevde man i større grad en bedre oppslutning om prosjektene lokalt og hos målgruppene. Positiv begrepsbruk knyttet til prosjekter, i tillegg til positiv omtale og markedsføring av lokalsamfunnet er med på å heve attraktiviteten til et sted eller en kommune, noe som både anerkjennes av lokale innbyggere og målgrupper prosjektene retter seg mot.

Sosial inkludering og integrering

Prosjektene har gjort seg viktige erfaringer knyttet til sosial integrering og inkludering. Noen har positive erfaringer med inkludering av enkelte målgrupper, mens man møter større utfordringer ved inkluderingsinnsats rettet mot andre målgrupper, som for eksempel innvandrere og flyktninger. Tilflyttere til en kommune mangler gjerne nettverk og sosiale arenaer hvor man kan treffe andre mennesker. Frivillig sektor trekkes fram som en svært positiv aktør å samarbeide med i

så måte, hvor ulike lag og organisasjoner kan fungere som bindeledd mellom tilflytter og lokalsamfunn. For å oppnå sosial inkludering og integrering bør det derfor benyttes sosiale arenaer som er trygge og meningsfulle, og som på best mulig måte tar hensyn til forutsetninger for sosial deltagelse hos målgruppa.

9.4 Avslutning

Denne rapporten vil inngå i KRDs videre arbeid med distrikts- og regionalpolitiske spørsmål og utfordringer, og danne et kunnskapsgrunnlag for hvordan kommuner arbeider med inkludering av nye tilflyttere.

Kartleggingen har hatt et overordnet fokus på hvordan norske kommuner arbeider med inkludering av tilflyttere i kommunene. Kartleggingen viser at dette er et område svært mange kommuner arbeider målrettet med, og svært mange oppnår gode resultater og lykkes i stor grad med å nå de resultater man ønsker seg gjennom bruk av ulike virkemidler.

Vi har gjennomgående i denne kartleggingen sett at integrerings- og inkluderingsinnsats i form av prosjektarbeid er vanlig og formålstjenelig for å adressere grunnleggende utfordringer knyttet til utviklingen av attraktive lokalsamfunn i distriktskommunene. Vi har også vist til enkelte utfordringer knyttet til prosjektarbeid, men har sett, blant annet gjennom våre utvalgte prosjekteksempler, at det er mulig å gjøre god og viktig innsats på området.

Kartleggingen har lagt vekt på å formidle gode erfaringer som kommuner gjør i forbindelse med dette arbeidet. Hovedfunnene er basert på fire gjennomførte casestudier av fire ulike prosjekt/kommuner som alle har gjort seg ulike, men gode erfaringer og oppnådd gode resultater i sitt arbeid. Suksesskriteriene, læringspunktene og utfordringen er ment som inspirasjon til andre kommuner i hvordan man aktivt kan arbeide med inkludering av tilflyttere ut i fra et samfunnsutviklingsperspektiv.

10. LITTERATURLISTE

Bøker:

Hansen, Tore (2002) "Kommunal autonomi- hvor stort er spillerommet?,"kap.8 i Baldersheim, Harald, Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*

Ringholm, Torill et al. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. NORUT

Sørli, Kjetil (2006): Bosetting og flytting i etableringsfasen for seks bykommuner i Østfold. NIBR

Håpnes, T., Finnestrand, H.O.: Verdalsprosjektet - krafttak for inkludering. Følgeforskningsrapport. Mai 2009. SINTEF

Andre kilder:

Adgerforskning: 26.10.2009 [online]

<http://www.agderforskning.no/index.php?articleid=1235>

Imdi: 27.10.2009 [online]

<http://imdi.no/no/Kvalifisering/Introduksjonsordning/>

SSB: 26.10.2009,27.10.2009 [online]

<http://www.ssb.no/vis/valgaktuelt/arkiv/art-2009-08-17-02.html>

<http://www.ssb.no/flytting/>

<http://www.ssb.no/vis/emner/02/02/20/flytting/main.html>

<http://www.ssb.no/vis/emner/00/01/20/valgaktuelt/art-2007-08-30-01.html>

Kommunal- og regionaldepartementet: 14.10.2009, 27.10.2009 [online]

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/5.html?id=580496> f

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktpolitikk/bakgrunn-og-malsettinger-i-distrikts--og/regionale-utviklingstrekk-2009-rut-2009.html?id=577311

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/regional-_og_distriktpolitikk.html?id=1238

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/sentraliseringens_pris.pdf

Planprogram Hjelmeland kommune 2010-2022: 28.10.2009 [online]

<http://www.hjelmeland.kommune.no/kunde/filer/Planprogram%20-%20hoeyringsutkast.pdf>

