

## **Sammendrag av prosjektet «Modeller for samskaping med flyktninger som ressurs» (MIMRES)**

### **Bakgrunn**

Målet med prosjektet som ble satt i gang i tre distriktskommuner i Oppland i 2016, var finne fram til nye måter å jobbe på for å få flere flyktninger over i arbeid eller utdanning etter at de var ferdige med introduksjonsprogrammet. Prosjektet var et samarbeid mellom NAV Oppland, FM Oppland, IMDi, Oppland fylkeskommune, og Høgskolen i Innlandet (HINN). Høgskolen ble trukket inn bl.a. for å finne nye tilnærminger til problematikken, og det ble definert som et offentlig innovasjonsprosjekt. Det ble søkt og innvilget støtte til finansiering fra NAV FoU til et prosjekt som skulle gjennomføres i 2017 og 2018.

Det ga muligheter for at HINN kunne ta en fasilitatorrolle overfor de tre kommunene, og at Østlandsforskning (ØF) kunne dokumentere prosessen, supplert med kartlegginger av de ulike aktørenes erfaringer med integreringsarbeid i samarbeid med forskere ved HINN.

### **Problemstilling**

Det praktiske utgangspunkt for prosjektet var at Oppland hadde altfor lav overgang til arbeid eller utdanning for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Samtidig var det viktig for kommunene, med en synkende og aldrende befolkning, at mange av flyktingene ble boende i kommunene etter endt introduksjonsprogram. Satt på spissen kan en si at flyktingene var viktigere for kommunene enn omvendt. Problemstillingen var: «Hvordan kan bedre kunnskap om brukerne og økt brukerinvolvering bidra til styrket integrering av flyktninger i arbeidslivet og i lokalsamfunnet i små kommuner?» Det ble utviklet tre delstudier som skulle gi innsikt i hvordan henholdsvis flyktingene, arbeidsgiverne og ansatte i hjelpeapparatet opplevde utfordringer i integreringsprosessen og hvordan integreringsarbeidet kunne forbedres. Disse innsiktene skulle bringes tilbake til aktørene og danne grunnlag for forbedrede tjenester. I tillegg skulle det gjennomføres et fasiliteringsprosess hvor HINN skulle være driver.

### **Metode**

Delstudiene brukte kvalitative semi-strukturerte intervjuer. I intervjuene med flyktninger ble det ikke benyttet tolk. Totalt ble 15 flyktninger, intervjuet i de tre kommunene. De fleste var mellom 20-39 år men to var i 40 åra og en i 50 åra. Landbakgrunn var Eritrea (6), Syria (5), Somalia (3) og Afghanistan /Iran (1). Flyktingetjenesten laget en oversikt over aktuelle informanter som var på slutten eller hadde nylig avsluttet introduksjonsprogrammet. Utfra listen valgte forskerne ut informanter for å sikre en spredning på alder, kjønn og landbakgrunn og familiesituasjon.

Utvalg av arbeidsgivere ble gjort etter at den prosjektansvarlige i de tre kommunene ga innspill på aktuelle arbeidsgivere, etter å ha innhentet informasjon fra de aktuelle aktørene (NAV, flyktingetjenesten, læringscenteret og evt. næringsrådgivere). Totalt ble 19 arbeidsgivere intervjuet, 11 private og 8 kommunale. 9 av intervjuene var ansikt til ansikt, de øvrige var på telefon.

Delrapporten om hjelpeapparatet bygger på intervjuer med ansatte i NAV, flyktningetjenesten og læringsssentrene i de tre kommunene. Totalt ble 21 personer intervjuet. Her var 8 ansikt til ansikt intervjuer, ett var telefonintervju, mens 12 ble intervjuet i gruppeintervjuer med 3-5 personer.

Telefonintervjuene med arbeidsgiverne og med ansatte i hjelpeapparatet ble gjennomført av en forsker, i de øvrige intervjuene var det med to forskere. Alle intervjuene ble tapet og transkribert.

Fasiliteringsarbeidet ble gjennomført ved dagsmøter i kommunene. Fasilitators rolle var å utfordre kommunene og bidra til at aktørene fant nye måter å angripe uløste problemer på. ØF var alltid representert på disse dagssamlingene, for å kunne dokumentere prosessen. I to av kommunene ble det holdt fem dagssamlinger, i den tredje lyktes det bare å arrangere tre. Modelldiskusjonen fra prosjektet bygger på materialet fra delrapportene, annen forskning, samt fasilitators erfaring fra samlingene.

### **Hovedfunn og konklusjoner**

Prosjektet har bestått av ulike delstudier og delleveranser, og vi oppsummerer her kort hovedfunn fra de ulike delene.

#### *Hovedfunn fra intervjuene med flyktingene:*

De fleste av *flyktingene* trives i de kommunene hvor de er bosatt, men det synes lettere å bli sosialt integrert for barnefamilier enn for enslige som savner møteplasser og steder der de kan delta i fritidsaktiviteter. Mange framhever tryggheten og roen som noe positivt, selv om enkelte antyder at det kan bli vel rolig. Hjelpeapparatets rolle er avgjørende for hvordan flyktingene opplever møtet med kommunene, og for mange er det å ha en fast kontaktperson i hjelpeapparatet viktig. De aller fleste gir uttrykk for at de ønsker å bli boende i kommunen etter endt introduksjonsprogram. Men i intervjuene kommer det samtidig frem at det er først og fremst muligheter for arbeid som er avgjørende for valg av bosted. Mange opplever arbeidsmarkedet i kommunene som begrenset, og derfor er de usikre på om de kan bli boende i kommunen.

#### *Hovedfunn fra intervjuene med arbeidsgivere:*

Mange *arbeidsgivere* er positive til å ta inn flyktinger, og flere mener de har et samfunnsansvar til å ta imot flyktinger i praksis. Samtidig påpeker de private arbeidsgiverne at deres overordnede mål er å kunne drive lønnsomt, og en viktig del av deres motivasjon er at dette kan bidra til rekruttering av nye arbeidstakere. For å kunne ta imot flyktinger har arbeidsgivere behov for et godt samarbeid med hjelpeapparatet, slik at de kan få nødvendig støtte i integreringsprosessen. Dette er ikke alltid tilfelle. Kommunene som arbeidsgiver synes ikke å ha arbeidet systematisk med å opprette arbeidsplasser eller tilrettelegge for arbeidsskolering gjennom bruk av praksisplasser. Hvis det er viktig for kommunene å beholde flyktingene som innbyggere og arbeidskraft, kan antakelig langt mer gjøres på dette området.

#### *Hovedfunn fra intervjuer med ansatte i tjenesteapparatet:*

De ansatte i *tjenesteapparatet* opplevde utfordringer knyttet til omorganisering av

flyktingetjenesten, nedskjæringer i kommunen og færre bosatte flyktninger. Prosjektet avdekket også at manglende samordning av hjelpeapparatets innsats i den enkelte kommune var en vesentlig hindring for å lykkes bedre med integreringsarbeidet. En løsning på dette er sentralt i vårt forslag til modell for integrering av flyktninger i norske bygdekommuner.

Prosjektet avdekket at *individuell plan* ikke er brukt som et fleksibelt og viktig redskap for en samordnet innsats for flyktningene. Bruk av flerkulturelle, dvs. «vellykkede innvandrere» skjer i liten grad, og kan antakelig brukes langt mer både for språkopplæring og sosial integrering. Minst en av kommunene var imidlertid både i prosess med å endre arbeidet rundt den individuelle planen og benyttet seg av (tidligere) flyktninger som språkstøtte.

### **Elementer i en helhetlig integreringsmodell**

Prosjektet formidler også innsikt fra intervjumaterialet og fasiliteringsarbeidet i et eget modellnotat. I modellnotatet fremheves følgende elementer som viktige i en helhetlig integreringsmodell:

- 1) Det må legges til rette for en mer samordnet organisering av hjelpeinstansene som er involvert i integreringsarbeid med flyktninger. Dette kan gjøres ved at det opprettes en egen (matrise-) organisasjon for integrering av flyktninger i kommunen. Organisasjonen må ha en leder med ansvar for å sikre at alle relevante aktører samarbeider, og for at hele tiltakskjeden er operativ. Denne lederen må arbeide tett opp mot rådmannen, slik at en har myndighet til å gå på tvers av siloene. En samlet organisasjon bør kunne være mindre sårbar for personutskiftninger fordi en jobber mer på samme lag, og den tause kunnskapen bør være felleseie for de fleste i organisasjonen.
- 2) En felles ledelse må kunne skjære igjennom der hvor det f.eks. er uenighet om hvordan en skal praktisere frammøteplikten. Det er viktig at flyktningene opplever felles normer i kommunen.
- 3) NAV, Voksenopplæringa og Flyktingetjenestens ressurser må være tilgjengelige i organisasjonen. Og NAV må være en nødvendig samarbeidspartner fra mottak og i hele løpet til utdanning og arbeid er sikret.
- 4) En helhetlig inkluderingsmodell forutsetter en samordnet innsats langs hele tiltakskjeden. Dette innebærer også å ha et aktivt samarbeid med arbeidsgivere og frivillig sektor.
- 5) Det bør være et forutsigbart samarbeid med Fylkeskommunen om opplæringstilbud.

Ikke alle kommuner vil eller bør satse på integrering av flyktninger. Skal en lykkes må politikere og administrasjon ville det helhjertet, og antakelig ha støtte i lokalsamfunnet, som er viktig både når det gjelder samfunnsansvaret i næringslivet og frivilligsamfunnets vilje til å ta tak. Det er ikke nok å være «halvhjertet hyggelig». Det bør vurderes om det skal stilles krav til en helhetlig organisering for kommuner som skal tildeles flyktninger. En god indikator på kommunenes vilje til å satse helhjertet vil være kommunens egen evne til å opprette kommunale arbeidsplasser, av ulik karakter og ulikt omfang.