

OSLOMET

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Hva skyldes kommuneforskjellene?

En analyse av arbeidsdeltakelsen blant flyktninger og familieegjenforente innvandrere fra Afrika og Midtøsten

JON IVAR ELSTAD

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Hva skyldes kommuneforskjellene?

**En analyse av arbeidsdeltakelsen blant
flyktninger og familiegjenforente innvandrere
fra Afrika og Midtøsten**

JON IVAR ELSTAD

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2021

ISBN (trykt utgave)

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-786-9

ISSN 0890-6435 (trykt)

ISSN 1893-9511 (online)

Desktop: Hussein Monfared

Henvendelser om publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no

Forord

UPMIN-prosjektet ved NOVA («*Under Pressure? Migration and Labor Market Integration in Norway*») har vært finansiert av Norges forskningsråd (prosjektnummer 270838) i 2017–2021. Dette notatet er skrevet som en del av rapporteringen fra prosjektet. Forfatteren takker for gode samtaler og diskusjoner med andre prosjektmedarbeidere – spesielt Are Vegard Haug, Kristian Heggebø og Elisabeth Ugreninov. De har bidratt til det som forhåpentligvis er interessant i notatet, men ingen feil eller svakheter kan lastes dem.

NOVA, Oslo, september 2021

Jon Ivar Elstad

– Hva skyldes kommuneforskjellene? –

Innhold

Sammendrag	7
1. Innledning, problemstilling og tilnærming	10
1.1. Sysselsettingsutfordringen og innvandrerne	10
1.2. Fokus: De humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten	11
1.3. Tilnærming: Analyse av kommunale forskjeller	12
2. Teorier og forklaringer	14
2.1. Individforklaringen	14
2.2. Perspektiver utover individ-tilnærmingen	15
2.3. Forskning om geografiske forskjeller	16
2.4. Andre forskningsbidrag og forskningsutfordringer	18
3. Data, variabler og utvalgsbeskrivelse	20
3.1. Data og utvalg	20
3.2. Mål for sysselsetting	21
3.3. Utvalgene: Antall og sysselsettingsnivå	22
3.4. Kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering	23
4. Hva betyr <i>sammensetningen</i> av HIAM-innvandrerne?	26
4.1. Statistiske kontroller med lineære sannsynlighetsmodeller	26
4.2. Kommuneforskjellene blant «bostedsmobile» og «bostedsstabile»	28
4.3. Kommuneforskjellene i 2012 og i 2019	30
5. Korrelasjoner mellom kommunekarakteristikker	32
5.1. Kommunal kontekst er viktig – men hvordan?	32
5.2. Fire hypoteser	33
5.3. Har satsene for sosialhjelp noen betydning?	36
5.4. Samvariasjons-hypotesen	37
5.5. Hvordan varierer «gapet» til ikke-innvandrerne?	38
5.6. Oppsummert	40
6. Hva skiller mellom kommunene «øverst» og «nederst»?	43
6.1. To kommunetyper	43
6.2. «Glasstaket» i de «øverste» og «nederste» kommunene	44
6.3. Fem-års inntektskarrierer i de to kommunetypene	46
6.4. Risikoen for å miste jobb og arbeidsinntekt	48
6.5. Avsluttende bemerkninger	49
7. Avslutning	50
Appendikstabeller	53
Referanser	55

– Hva skyldes kommuneforskjellene? –

Sammendrag

Sysselsettingssituasjonen er et viktig politisk tema. Høy arbeidsdeltakelse er en forutsetning både for gode levekår i befolkningen og for en solid finansiering av velferdsstaten. Ettersom innvandrerbefolkningen i Norge har økt kraftig – i 2019 utgjorde utenlandsfødte over 20 prosent av innbyggerne i alderen 26–62 år – har innvandrernes arbeidsinkludering fått økende oppmerksomhet. Dette notatet tar for seg arbeidsdeltakelsen til en gruppe innvandrere som har særlige vansker i arbeidsmarkedet: *de humanitære innvandrerne, dvs. flyktninger og familiegjennforente, fra land i Afrika og Midtøsten* (kalt *HIAM-innvandrere* for korthets skyld).

I denne kategorien innvandrere er arbeidsdeltakelsen langt lavere enn gjennomsnittet blant ikke-innvandrere – de som stort sett er norskfødte og har en norsk familiebakgrunn. I dette notatet blir arbeidsdeltakelsen oftest målt ved å undersøke hvor mange prosent som tjente minst 3G (tre ganger Navs «grunnbeløp») – dvs. om lag 300.000 kr i 2019. Dette var den gangen en typisk årslønn for de aller lavest betalte lønnstakerne. I 2019, for innbyggerne i alderen 26–62 år, begge kjønn samlet, hadde ca. 40 prosent blant HIAM-innvandrere en arbeidsinntekt på minst 3G. «Gapet» til ikke-innvandrere var stort. Blant dem tjente om lag 75 prosent blant 26–62-åringene (begge kjønn samlet) minst 3G. HIAM-innvandrernes arbeidsdeltakelse lå også betydelig under nivået blant andre innvandrer kategorier.

I 2019 utgjorde imidlertid HIAM-innvandrere ikke mer enn om lag 5 prosent av den voksne befolkningen, slik at alt i alt innvirker ikke deres lave arbeidsdeltakelse særlig mye på det totale sysselsettingsnivået. Men siden tallet på HIAM-innvandrere trolig vil øke i kommende år, er det mange grunner til å undersøke denne innvandrer kategorien spesielt.

Tilnærmingen i dette notatet er å analysere de *kommunale forskjellene* i HIAM-innvandrernes arbeidsinkludering. Disse forskjellene er overraskende store. Notatet tar for seg 50 større norske kommuner, alle med minst 350 HIAM-innvandrere i alderen 26–62 år. I noen av disse kommunene tjente bare rundt 30 prosent av HIAM-innvandrere 3G eller mer (begge kjønn sammenlagt, bare målt blant de med minst 2 års botid i Norge). I andre kommuner hadde langt flere, i noen over 55 prosent, av HIAM-innvandrere minst en slik arbeidsinntekt.

Hvorfor er kommuneforskjellene såpass store? En umiddelbar forklaring kunne være at kommunene med særskilt lav arbeidsinkludering har et stort innslag av HIAM-innvandrere som hindres på grunn av manglende utdanning, kort botid, dårlige norsk-kunnskaper, en landbakgrunn som særlig utsettes for diskriminering, eller andre ulemper. Men notatet dokumenterer at selv når vi tar hensyn (via statistiske analyser) til forskjellene mellom kommunene i hvilke og hva slags HIAM-innvandrere som bor der, er kommuneforskjellene betydelige. Neppe mer

enn en fjerdedel av ulikhetene i arbeidsinkludering mellom de 50 kommunene kan forklares med sammensetningen av HIAM-innvandrerne.

Derfor diskuterer notatet hvilke *kommunekaraktistikker* – hvilke omstendigheter og karakteristiska ved de 50 kommunene «i seg selv» – det kan være som fremmer integreringen av HIAM-innvandrerne i arbeidslivet. Framfor alt viste det seg et sterkt samband mellom HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse og nivået på arbeidsdeltakelsen blant *andre* befolkningskategorier. Spesielt var HIAM-innvandrerens sysselsetting høyere jo mer de lavt-utdannede ikke-innvandrerne var i arbeid. Dessuten viste det seg at jo mer antallet yrkesaktive i kommunen hadde økt i seinere år, jo mer var HIAM-innvandrerne å finne i lønnet arbeid. Et slikt hovedresultat er for øvrig i mange trekk sammenfallende med funn i tidligere forskning som framfor alt har betont hvordan høyere lokal arbeidsledighet henger sammen med lavere sysselsetting blant vanskeligstilte innvandrergupper.

Andre kommunekaraktistikker syntes å ha mindre betydning. Dataene støtter *ikke* «overbelastningshypotesen», dvs. at en stor andel innvandrere i kommunebefolkningen svekker mulighetene for arbeid blant dem. Det var heller en svak tendens til det omvendte: Jo *mer* HIAM-innvandrerne hadde økt sin andel i kommunebefolkningen siden 2012, jo *mer* var de i lønnet arbeid. Generelle forskjeller i yrkes- og næringssammensetning mellom de 50 kommunene syntes også å ha liten betydning for hvor mange av HIAM-innvandrerne som var i jobb. Hypotesen om at «generøse» velferdsytelser svekker HIAM-innvandrerens interesse av å finne seg lønnet arbeid, fikk ikke støtte i dataene, siden tallene viste at høyere sosialhjelpssatser i kommunen hang sammen med *høyere* – og ikke lavere – arbeidsdeltakelse.

I en supplerende analyse tar notatet for seg forskjellen mellom de 12 kommunene med høyest og de 12 kommunene med lavest arbeidsinkludering. Typisk for de «vellykkete» kommunene var at HIAM-innvandrerne kom raskere i arbeid. I begge grupper kommuner økte arbeidsdeltakelsen (målt med 3G+, begge kjønn samlet) fram til omtrent 10 år etter ankomst, men flatet deretter ut – på vel 55 prosent i de «beste» kommunene og på rundt 35 prosent for de mindre gunstige kommunene. Den mest «vellykkete» kommunegruppen oppnådde altså en bortimot respektabel arbeidsinkludering etter om lag 10 års botid (dvs. mer enn 3G i arbeidsinntekt for over 60 prosent blant mennene og nær 50 prosent av kvinnene).

At noen kommuner oppnår dette, kan være en pekepinn om et *potensiale* – at mange andre kommuner kan, prinsipielt, nå opp til dette nivået, om omstendighetene ligger til rette.

Blant de kvinnelige HIAM-innvandrerne, som generelt hadde mindre lønnsarbeid enn mennene, var det interessant nok – og motsatt mennene – en gradvis og kontinuerlig økning i arbeidsdeltakelsen med økende botid, helt fram til om lag 17-18 år etter ankomst.

Grunnen til at nivået på sysselsettingen stagnerer etter hvert, spesielt blant mennene, var framfor alt den usikre og fluktuerende plasseringen i arbeidslivet

som mange av dem har. Det særskilt typiske blant HIAM-innvandrerne var ikke at flertallet *aldri* hadde jobb, men at mange i stor grad hadde *ustabile* arbeidskarrierer. Blant de som var i jobb, var risikoen for å miste jobben større for HIAM-innvandrerne enn for alle andre befolkningskategorier. Gjennomsnittlig arbeidsdeltakelse blir skjøvet nedover av at relativt mange blant dem har ansettelser som er kortvarige og avløses av perioder med ledighet.

Notatet avsluttes med noen bemerkninger om implikasjoner for sysselsettingspolitikken. Å bedre HIAM-innvandrerne individuelle ferdigheter og kompetanse kan selvsagt øke sjansen for at disse individene får seg jobb. Notatet viser imidlertid at problemene ligger i mye annet enn HIAM-innvandrerne individuelle ferdigheter. Den kommunale *konteksten* er av stor viktighet. For HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse er det gunstig å bo i kommuner der andre grupper – spesielt de lavtlønnede ikke-innvandrerne – har høy sysselsetting, og der arbeidsmarkedet ekspanderer.

Med andre ord vil den generelle utviklingen i det lokale arbeidsmarkedet være den viktigste kilden til bedret sysselsetting blant HIAM-innvandrerne. En politikk som øker sysselsettingen for *alle* befolkningskategorier vil være en effektiv drivkraft for å bedre arbeidsdeltakelsen blant de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten.

1. Innledning, problemstilling og tilnærming

1.1. Sysselsettingsutfordringen og innvandrerne

Sysselsettingsnivået opptar norske myndigheter (FD, 2021; NOU, 2019; NOU, 2021). Riktignok var så mye som «nesten 80 prosent av befolkningen mellom 20 og 64 år sysselsatt» i 2019, skriver Sysselsettingsutvalget (NOU, 2021: 7) – her var kriteriet «minst én times lønnet arbeid i referanseuken». I «kjernegruppene» i arbeidsstyrken, ofte definert som menn i alderen 20-54 år, har imidlertid sysselsettingsnivået vært svakt synkende. Sverige har etterhvert fått høyere arbeidsdeltakelse enn Norge, og ikke bare Danmark og Finland, men også Tyskland og Nederland, er nå på nivå med den norske yrkesdeltakelsen (NOU, 2021: 45). Myndighetene er bekymret og påpeker at lavere arbeidsdeltakelse kan ha negative konsekvenser for levekår, statsfinanser og velferdsordninger.

Etter hvert som innvandrerbefolkningen har vokst, rettes også oppmerksomheten mer og mer mot innvandrernes arbeidsdeltakelse. Ved utgangen av 2019 var innvandrerandelen blant de bosatte innbyggere i alderen 26–62 år så høy som 21,9 prosent. Mer enn hver femte i sentral yrkesaktive alder var altså utenlandsfødt uten norsk bakgrunn (merk at såkalte «etterkommere», dvs. norskfødte med innvandrerforeldre, *ikke* er inkludert i disse 21,9 prosentene). Som gjennomsnitt er arbeidsdeltakelsen lavere blant innvandrerne enn blant andre innbyggere.¹ Sysselsettings-«gapet» mellom innvandrerne og «befolkningen eksklusive innvandrere» (de jeg her kaller ikke-innvandrerne) har nylig vært anslått til seks prosentpoeng (NOU, 2019: 45) og til 11 prosentpoeng (Olsen, 2020). Anslagene varierer med hvilke aldersgrupper som er inkludert og med når og hvordan sysselsettingen er målt. Sysselsettingsutvalget mener dette er urovekkende. Utvalget skriver at «Innvandring har trukket sysselsettingsandelen ned» og henviser til en beregning som anslo at veksten i innvandrerbefolkningen har medført en «nedgang i sysselsettingsandelen i befolkningen samlet sett på 0,5 prosentpoeng fra 2000 til 2017» (NOU, 2019: 47).

Men forskjellene *innen* innvandrerbefolkningen er store. De som kommer fra Norden, Vest-Europa og øst-europeiske EU-land har ofte et sysselsettingsnivå noenlunde likt med, eller få prosentpoeng lavere, enn ikke-innvandrerne. Blant innvandrere fra andre øst-europeiske land og fra Latin-Amerika er arbeidsdeltakelsen lavere. Blant innvandrere fra Afrika og Asia ser vi et enda større «gap». Her er sysselsettingsnivået betydelig under ikke-innvandrerne (Olsen,

¹Hvilken betegnelse bør brukes om de som ikke er innvandrere? «Norsk» duger ikke, for innvandrere som har bodd i Norge i mange år, som snakker norsk og kanskje har statsborgerskap, er jo «norske». «Majoritetsbefolkningen» klinger ikke bra. «Befolkningen eksklusive innvandrere» er presist, men klomsete. I dette notatet endte jeg opp med å bruke den litt uelegante betegnelsen «ikke-innvandrer».

2020). – Men merk at innvandrere fra en del asiatiske land, for eksempel India, Filippinene og Sri Lanka, har forholdsvis høy arbeidsdeltakelse.

Utfordringen er dessuten spesielt stor for *flykninger og familiegjenforente* fra konfliktfylte lavinntektsland (se for eksempel Bratsberg et al., 2016; Bratsberg et al., 2017). *Arbeidsinnvandrere* har ofte ordnet jobb allerede før ankomst. De som kommer fra land utenfor Europa og får opphold i Norge på grunn av flukt eller på grunn av familiemessige grunner har en langt mer problematisk vei mot arbeidslivet.

1.2. Fokus: De humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten

Temaet for dette notatet er sysselsettingen og arbeidsdeltakelsen blant slike innvandrere med særskilte utfordringer. Notatet konsentrerer seg om *humanitære innvandrere*, dvs. *flykninger og familiegjenforente, fra Afrika og Midtøsten*. De blir gjennomgående kalt *HIAM-innvandrere* i dette notatet. At de er «humanitære» refererer til at innvandringen dreier seg om trygghet og familietilknytning. På sett og vis er humanitær innvandring motivert av «basiske» menneskelige verdier på en mer intens måte enn den innvandringen som først og fremst dreier seg om karriere og inntekt – dvs. innvandring motivert av arbeid og utdanning.

Det er vel kjent at humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten – *HIAM-innvandrere* (presis definisjon kommer seinere) – har spesielle vansker i arbeidsmarkedet. Andelen i fullt arbeid er langt lavere enn for ikke-innvandrerne. Andelen helt uten arbeidsinntekter er forholdsvis høy. Også avstanden i sysselsetting «opp» til andre innvandrerkategorier er markant, som det framgår av tallene presentert nedenfor.

Selv om HIAM-innvandrerne jevnt over har lav sysselsetting, er ikke betydningen særlig stor for sysselsettingsnivået alt i alt. HIAM-innvandrerne utgjør ikke en stor del av den voksne befolkningen: 5,1 prosent av alle i alderen 26–62 år ved utgangen av 2019. Siden bare én av 20 voksne er HIAM-innvandrer, er deres bidrag til det totale sysselsettingsnivået i Norge relativt beskjedent.

Men ettersom de er relativt unge (oftere i 30/40-årsalderen enn i 50/60-årsalderen), og siden økt flyktningeinnvandring ikke er utenkelig i kommende år, er det sannsynlig at deres andel i den voksne befolkningen vil stige i tida framover. Derfor kan de etter hvert få en større rolle for den samlede sysselsettingen, og en spesiell analyse av dem kan være informativ, oppklarende og nyttig for sysselsettingspolitikken.

1.3. Tilnærming: Analyse av kommunale forskjeller

I dette notatet analyserer jeg arbeidsdeltakelsen blant humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten først og fremst ved å undersøke kommunale forskjeller. Ulikhetene mellom kommunene i HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse er store, overraskende store. I endel kommuner er deres sysselsetting betenkelig lav, i andre kommuner klart høyere. I de «beste» kommunene har HIAM-innvandrerne i gjennomsnitt – ikke akkurat høy arbeidsdeltakelse, men i hvert fall et sysselsettingsnivå som ikke er urimelig langt under ikke-innvandrerne.

Dette kan tyde på at det er mulig å oppnå et relativt akseptabelt sysselsettingsnivå også blant HIAM-innvandrerne. Ettersom det er oppnådd i noen kommuner – hvorfor skulle det ikke være mulig i andre kommuner? De «vellykkete» kommunene kan indikere hva som er en realistisk mulighet – et potensiale – for denne gruppens arbeidsinkludering.

For å trenge nærmere inn i dette problemkomplekset trengs kunnskap om bakgrunnen for de kommunale ulikhetene. Nedenfor (se kapittel 4) vil det framgå at forskjellene i *individuelle* kjennetegn mellom HIAM-innvandrere i de forskjellige kommunene (for eksempel når det gjelder utdanning, alder, spesifikk landbakgrunn, mv.) bare kan gjøre rede for en del av kommuneforskjellene. Neppe mer enn en fjerdedel av ulikhetene mellom kommunene skyldes forskjeller i sammensetningen av HIAM-innvandrerne.

Med andre ord: Et individperspektiv på de kommunale forskjellene i disse innvandrerne arbeidsdeltakelse har begrenset forklaringskraft.

Derfor må vi rette søkelyset mot mer generelle sider ved kommunene – mot den kommunale *konteksten*, som f.eks. kommunenes befolknings sammensetning, deres næringsliv, deres yrkesstruktur, og andre sider ved kommunene «i seg selv». Der må det være viktige forklaringsfaktorer for hvorfor noen kommuner «lykkes» forholdsvis bra, og andre mindre bra, med arbeidsinkluderingen av HIAM-innvandrerne.

Dette notatet tar altså form av en jakt – en leting etter kontekstuelle omstendigheter, betingelser og aspekter ved kommunene som synes å fremme (eller svekke) integrasjonen i arbeidslivet av de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten.

Gangen i notatet er den følgende. Først følger en oversikt over utbredte forklaringer på innvandreres vansker med å bli integrert i arbeidslivet. Her gis også en framstilling av funn fra tidligere forskning, spesielt norsk forskning, angående de geografiske forskjellene i sysselsettingsnivået blant innvandrere.

Deretter følger en redegjørelse for datamaterialet, som er hentet fra databasen *microdata.no* (NSD/SSB, 2020). Den kommunale tilnærmingen består i å analysere sysselsettingsnivået blant HIAM-innvandrere, 26–62 år, i 50 større norske kommuner. I disse kommunene bodde nær 80 prosent av alle HIAM-innvandrerne i Norge.

Jeg viser at de kommunale forskjellene er betydelige og at de bare i begrenset grad kan tilbakeføres til HIAM-individene som bor i disse kommunene. Deretter følger statistiske analyser der jeg undersøker hypoteser om hva slags kommunefaktorer – hva slags trekk ved kommunene – som frambringer eller bidrar til forskjellene i arbeidsinkluderingen av denne innvandrergruppen. Jeg bruker korrelasjonsanalyser for å undersøke sammenhengen mellom HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse i de 50 kommunene og diverse sider og aspekter ved kommunenes situasjon. I det nest siste kapitlet (kapittel 6) går jeg nærmere inn på spørsmålet om hva som skiller mellom kommunene som er «øverst» og «nederst» på skalaen for arbeidsinkludering. Et kort avrundingskapittel avslutter notatet.

2. Teorier og forklaringer

2.1. Individforklaringen

At humanitære innvandrere fra land i sør har forholdsvis *lav* arbeidsdeltakelse, er et typisk funn i nordisk og vest-europeisk forskning. I korthet er den dominerende forklaringen at dette skyldes individuelle *mangler* i utdanning, kompetanse, språkferdigheter, mv., og disse manglene begrenser arbeidsgivernes interesse av å ansette dem.

Utredningen fra det norske Sysselsettingsutvalget (NOU, 2021) peker for eksempel på at flyktninger og familiegjenforente innvandrere «er sterkt overrepresentert i gruppen med grunnskole eller mindre» skolegang (s.55). Problemene deres på arbeidsmarkedet skyldes ofte «manglende eller svakere ferdigheter i norsk, mindre kjennskap til norsk arbeidsliv [og] svakere kompetanse og kvalifikasjoner» (s.120).

I tråd med denne diagnosen har ulike opplæringstiltak vært det politiske hovedgrepet. Et sentralt element er *Introduksjonsprogrammet* som startet i 2004 (Djuve et al., 2017: 32–38). Dette er et praktisk talt obligatorisk kurs som nye flyktninger og familieinnvandrere fra en rekke land (særlig afrikanske og asiatiske, men også latin-amerikanske) både har rett og plikt til å delta i (med visse unntak, selvsagt). De som deltar, mottar økonomisk støtte. Programmet gir basisopplæring i norsk og samfunnskunnskap og har ofte en varighet på to år. En overordnet hensikt er selvsagt å bedre mulighetene for å få lønnet arbeid.

Denne individualiserte humankapital-problemforståelsen er ikke grunnløs. HIAM-innvandrere har ofte mindre å vise til når det gjelder utdanning, arbeidserfaring, kompetanse i norsk, muntlig og skriftlig, og den spesifikke kompetansen som mange norske arbeidsplasser krever. At utdanning har betydning, viser seg i at høyt-utdannete flyktninger har høyere sannsynlighet for å være i arbeid enn flyktninger med lite utdanning, og spesielt gunstig er det om utdanningen er fra Norge (Bratsberg et al., 2016).² For mange typer jobber vil arbeidsgiverne jevnlig vurdere HIAM-innvandrere som mindre relevante enn nordiske og europeiske innvandrere, på grunn av antakelsen om – eller vissheten om – dårligere kvalifikasjoner.

Men for noen typer jobber, typisk der språkferdighetene spiller mindre rolle mens fysiske krav er større, kan arbeidsgivere faktisk *foretrekke* innvandrere (se Friberg & Midtbøen, 2019; Orupabo & Nadim, 2020). Dette viste seg også under korona-

² En feilaktig ide er at sysselsettingsutfordringene for innvandrere bare dreier seg om mangler i formell utdanning. Analyser av datamaterialet brukt i dette notatet (ikke rapportert i tabeller) viser at «gapet» mellom HIAM-innvandrerne og ikke-innvandrerne sysselsettingsnivå var vel så stort for dem med forholdsvis høy formell utdanning som for dem med mindre skolegang.

pandemien da jordbrukets talspersoner argumenterte for at arbeidskraft-import var nødvendig siden et tilstrekkelig antall relevante arbeidere med norsk bakgrunn ikke var å oppdrive.

Perspektivet om at HIAM-innvandrerne relativt lave arbeidsdeltakelse skyldes individuelle mangler kommer også til syne på en annen måte i Sysselsettingsutvalgets utredninger. Der hevdes det at arbeidsintegrasjonen vanskeligjøres av at velferdsordningene er såpass gode at de vil svekke arbeidsviljen og lysten på lønnet arbeid. Gunstige økonomiske støtteordninger for arbeidsledige, for dem med helseproblemer, og for andre vanskeligstilte – for eksempel en del innvandrerkategorier – kan bremse arbeidsdeltakelsen. Sysselsettingsutvalget skriver at det er «godt dokumentert at arbeidslediges jobbsøkeratferd [blir] påvirket av dagpengenes sjenerøsitet og utforming», at «høyere kompensasjonsgrad og lengre maksimal dagpengeperiode fører til lengre ledighetsperioder og senere overgang til arbeid», og at økonomiske insentiver påvirker tilstrømningen til helse-relaterte ytelser. «Et strengere og mindre sjenerøst trykkesystem» vil gi «sterkere insentiver til å jobbe», og derfor bør «moderate innstramminger» i inntekts-sikringen komme i betraktning (NOU, 2019: 12, 80), mener Sysselsettingsutvalget.

Antakelsen om at generøse velferdsordninger har en generell negativ effekt på arbeidsmotivasjonen blant potensielle arbeidstakere er omstridt (van der Wel et al., 2012; van der Wel & Halvorsen, 2015), og diskusjoner har fulgt i kjølvannet av Sysselsettingsutvalgets synspunkter (Heggebø, 2020; Holden & Røed, 2020; Heggebø, 2021)

2.2. Perspektiver utover individ-tilnærmingen

Sysselsettingsutvalgets analyser peker imidlertid ikke bare på mangelen på kompetanse og kvalifikasjoner og eventuelle demotiverende effekter av velferds-ytelsene. Utvalget nevner også *diskriminering* (NOU, 2021: 55). Flere norske studier har dokumentert at selv når kompetanse og kvalifikasjoner er likeverdige blir etniske minoriteter og søkere med fremmedartede navn forbigått i ansettelses-prosessene (Midtbøen & Rogstad, 2012; Midtboen, 2015; Birkelund et al., 2017; Birkelund et al., 2014). At motvilje, fordommer mot muslimer og noen ganger regelrett rasisme blant arbeidsgivere og på arbeidsplassene svekker syssel-settelsesmulighetene blant HIAM-innvandrere er neppe tvilsomt. Sysselsettings-utvalget nevner også at innvandrere kan oppleve at deres *reelle* kompetanse fra arbeid og utdanning i utlandet kan bli oversett slik at de utestenges fra relevante stillinger (NOU, 2021: 121).

Et mindre individualistisk perspektiv kommer også tilsyne hos Syssel-settelsesutvalget siden det pekes på at arbeidsdeltakelsen, ikke minst blant de som har mest vansker i arbeidsmarkedet, varierer med internasjonale og nasjonale – og lokale – konjunkturer. At nedgangstider og økt arbeidsløshet i særdeleshet rammer grupper med løsere og svakere arbeidstilknytning er godt dokumentert (Bratsberg et al., 2018), og ble påny demonstrert under korona-pandemien. En sentral forutsetning for høy sysselsetting – innbefattet arbeidsdeltakelsen blant

humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten – er utvikling og vekst i totaløkonomien, et innovativt næringsliv, en offentlig sektor som fungerer godt og en politikk som sikrer høy og stabil etterspørsel, skriver Sysselsettingsutvalget (NOU, 2019: 12).

Slik er også et *samfunns*perspektiv, med vekt på betydningen av betingelser og omstendigheter i det omliggende samfunn, til stede i problemforståelsen av sysselsettingsutfordringene generelt og utfordringene for utsatte innvandrere spesielt.

2.3. Forskning om geografiske forskjeller

Siktemålet for dette notatet er å kaste mer lys over slike *overindividuelle* og *kontekstuelle* determinanter for arbeidsdeltakelsen blant humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten. Temaet er ikke nytt. En rekke norske studier har henvisninger til den rollen ulike samfunnsomstendigheter kan spille for sysselsettingsnivået blant innvandrere.

En typisk tilnærming til dette spørsmålet er å analysere *geografiske* ulikheter i arbeidsintegrasjonen – ulikheter mellom landsdeler, regioner, fylker og kommuner. Slike analyser kan sette en på sporet av hva slags *samfunnsbetingelser* som henger sammen med høyere – eller lavere – sysselsetting blant innvandrere. At det finnes slike geografiske forskjeller, er godt dokumentert. En rapport som inndelte landet i 160 såkalte BA-regioner («Bo- og arbeidsmarkedsregioner») viste f.eks. påfallende forskjeller mellom BA-regionene i arbeidsdeltakelsen blant flyktingene i regionen (Søholt et al., 2014: 73–74).

Et konsistent budskap fra disse bidragene er at sysselsettingen blant praktisk talt alle innvandrerkategorier og ikke minst arbeidsdeltakelsen blant flyktinger og familiegjenforente samvarierer med det *generelle* ledighetsnivået i vedkommende region eller lokalsamfunn. Denne sammenhengen synes å være påfallende sterk. En studie viste f.eks. at – statistisk sett – ett prosentpoeng høyere generell arbeidsledighet i en kommune henger sammen med om lag fem prosentpoeng lavere sysselsetting blant flyktinger og tre–fire prosentpoeng lavere blant familiegjenforente (Bratsberg et al., 2017). Disse analysene kontrollerte for kjønn, alder, fødeland, innvandringsalder, botid og utdanningsnivå.

Ulikheter i lokalsamfunnets ledighetsnivå på to-tre prosentpoeng betyr altså mye. Om det allmenne ledighetsnivået er for eksempel fire prosent i en kommune og seks prosent i en annen, ville vi, ifølge denne studien, forvente at i den andre kommunen ville flyktingene ha om lag ti prosentpoengs lavere sysselsetting.

Liknende funn om betydningen av det lokale arbeidsmarkedet, dvs. ledighet og sysselsettingsnivå, har framkommet i flere andre studier. Godøy (2017) brukte en inndeling av landet i 46 arbeidsmarkedsregioner og tok for seg flyktinger som ankom i årene 1993-2007. Hun undersøkte deres sysselsettingskarrierer ved å ta i betraktning ikke bare individuelle kjennetegn, men også sysselsettingsnivået og arbeidsledigheten – både i regionene som flyktingene først ble bosatt i, og i

regionene de bodde i på undersøkelsestidspunktet. Framfor alt varierte flyktingenes arbeidsinkludering med sysselsetting og ledighet i regionene de var bosatt i på undersøkelsestidspunktet, og i mindre grad med hvordan sysselsettings situasjonen var der flyktingene først ble bosatt.

En rapport fra Statistisk sentralbyrå har på liknende vis dokumentert at flyktingenes sysselsetting fem år etter bosetting hadde betydelig sammenheng med arbeidsledighet i bosettingskommunen, dvs. den kommunen flyktingen først ble plassert i. Både arbeidsledigheten i kommunebefolkningen generelt og arbeidsledigheten i andre innvandrerkategorier spilte inn (Tønnessen & Andersen, 2019: 54). Analyser av arbeidsdeltakelsen blant flyktinger og familiegjennforente etterat kommunens Introduksjonsprogram er gjennomgått, har også dokumentert betydningen av det generelle kommunale arbeidsledighetsnivået (Djuve et al., 2017: 226; Blom & Enes, 2015: 45, 58).

Disse analysene tyder altså på at det generelle ledighets- og sysselsettingsnivået i lokalsamfunnet er av svært stor betydning for om flyktinger og andre vanskeligstilte innvandrere blir inkludert i arbeidslivet. Når det gjelder *andre* kontekstuelle forhold, gir tidligere forskning mindre klare svar. Det er neppe «noen entydig konklusjon når det gjelder sammenhengen mellom kommunenes folketall og sentralitet» og graden av flyktingers arbeidsintegrering (Tønnessen & Andersen, 2019: 13). Enkelte studier antyder større sjanse for sysselsetting i mindre sentrale kommuner (Djuve et al., 2017; Blom & Enes, 2015), men en nordisk studie der også Norge inngår (Hernes et al., 2019: 113) tyder heller på at flyktinger har høyere sysselsetting i storbyene (men det er mange unntak fra mønsteret).

Andelen innvandrere i lokalbefolkningen kunne ha betydning. Stor tilstrømming av innvandrere kunne kanskje gjøre det vanskeligere å finne arbeid for dem, men en motsatt mulighet er at mange veletablerte innvandrere i et lokalsamfunn vil bidra til raskere arbeidsinkludering av nyankomne innvandrere. De «nye» vil kunne danne bekjentskaper og nettverk med de «gamle» med samme type innvandrerbakgrunn. Om de «gamle» allerede har innpass i arbeidslivet kan de gi de «nye» bistand og nyttige kontakter. Men tilsynelatende er ikke slike prosesser av særlig betydning i norske kommuner (Lillegård & Seierstad, 2013).

Etter at Introduksjonsprogrammet er blitt en nøkkelfaktor i integreringsbestrebelsene (siden 2004), har flere studier tatt for seg mulige «effekter» av dette programmet. Om programmet generelt bidrar til at innvandrere kommer raskere inn i arbeidslivet, er neppe definitivt fastslått. En «før-etter-studie» av kvinnelige flyktinger og familiegjennforente tyder på at programmet hjelper på sysselsettingen, men pussig nok ikke på nivået av arbeidsinntekter (Ugreninov & Turner, 2021). Analyser har påvist at kommunene har vidt forskjellige «suksessrater», dvs. om deltakerne er i arbeid (eller utdanning) for eksempel to eller fire år etter avsluttet Introduksjonsprogram (Djuve et al., 2017: 278; Tronstad, 2015: 5). Om slike ulikheter skyldes kommuneforskjellene i organisering og gjennomføring av kursene, gir ikke studiene klare svar på (Djuve et al., 2017; Blom & Enes, 2015).

Først og fremst virker det som om deltakernes personlige forutsetninger, samt det omliggende arbeidsmarkedet, er mest avgjørende for deltakernes videre plassering i arbeidslivet.

2.4. Andre forskningsbidrag og forskningsutfordringer

Bakgrunnen for geografiske variasjoner i innvandrernes sysselsetting er allsidig drøftet i en kunnskapsoppsummering som konsentrerer seg om regionene *utenfor* storbyene og de sentrale delene av landet (Søholt et al., 2014). Kjente faktorer som ledighetsnivå, behovet for arbeidskraft og etterspørsel i det lokale arbeidsmarkedet, samt et manglende samsvar mellom innvandrernes kvalifikasjoner og hvilken kompetanse det lokale næringslivet trenger, blir framhevet. Andre faktorer som kan hemme sysselsettingen av flyktninger og familiegjenforente er arbeidsgivernes holdninger, innvandrernes motivasjon og villighet til å flytte dit jobber finnes, mangelfull kartlegging av innvandreres kompetanse, manglende opplæringstiltak, et Introduksjonsprogram som ikke er tilstrekkelig målrettet, og fravær av eller et ineffektivt samarbeid mellom Nav, kommuneadministrasjon og næringsliv.

En faktor som også nevnes er muligheten for at den «innfødte» lokalbefolkningen kan ha liten interesse for visse jobber (underforstått: slitsomt lavtlønnsarbeid). Det kan føre til liten konkurranse når det gjelder slike typer arbeid, og dermed gi jobbåpninger og fremme arbeidsdeltakelsen blant flyktninger og familiegjenforente (Søholt et al., 2014: 9).

Alt i alt har imidlertid den eksisterende forskningen gitt få solide *kontekstuelle* svar på hvorfor arbeidsinkluderingen av vanskeligstilte innvandrere varierer så markant mellom lokalsamfunn – utover den definitive rollen som det lokale arbeidsmarkedet spiller. Vanskene med å finne ubestridelige kontekstuelle determinanter skyldes også at mange seleksjonseffekter er involvert. Fødeland, utdanning, kvalifikasjoner, botid, språkferdigheter, familieforhold og andre individuelle kjennetegn henger sammen med sjansene for sysselsetting. Slike personrelaterte egenskaper må en ta i betraktning når en leter etter den «egentlige» betydningen av kontekstuelle omstendigheter.

Slike seleksjonseffekter kan ofte medføre intrikate utfordringer for forskningen. En detaljert analyse av bosettingspolitikken (Tønnessen & Andersen, 2019: 16–21) har vist at den geografiske fordelingen av nyankomne flyktninger ikke bare er tilfeldig. IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) kan influere på hvilke innvandrere som skal bosettes hvor, og de aktuelle kommunene kan ha spesielle preferanser. Dette fører til forskjeller mellom kommunene i *sammensetningen* av nyankomne humanitære innvandrere.

Etter noen tid vil dessuten en del av disse innvandrerne flytte til andre lokalsamfunn og andre kommuner, pga. jobbmuligheter, boliger, ønsket om å bo nær andre innvandrere med samme bakgrunn, mv. Dette betyr at flyktninger og

familiegjenforente innvandrere ikke er fordelt helt tilfeldig og usystematisk omkring i de forskjellige kommunene.

Et spørsmål har likevel vært om bosettingsmønstrene tross alt er såpass randomiserte (tilfeldige) at analyser av den *kausale* (årsaks-)effekten på sysselsettingen av kontekstuelle forhold på kommune- og regionnivå kan gi holdbare resultater (Tønnessen & Andersen, 2019; Godoy, 2017). Problemet er imidlertid at både første bosetting og påfølgende flyttinger er uoversiktlige prosesser med selektive innslag, der seleksjonsfaktorene kan endre seg over tid. Noen slike seleksjonsprosesser kan en justere for med bruk av statistiske analyseteknikker som «kontrollerer for» andre variabler – det blir også gjort i dette notatet (se kapittel 4). Men ettersom også individuelle forskjeller i *uobserverte* (umålte) og til og med *uobserverbare* kjennetegn kan spille inn, vil det som regel hefte en del usikkerhet rundt spørsmålet om hvor mye de geografiske ulikhetene i sysselsettingsnivå «skyldes» kontekstuelle betingelser.

3. Data, variabler og utvalgsbeskrivelse

3.1. Data og utvalg

Dette notatet baseres først og fremst på data hentet fra *microdata.no* (NSD/SSB, 2020). Her finnes et stort antall individ-opplysninger fra Statistisk sentralbyrås registre. Samtlige bosatte innbyggere i Norge helt siden 1967 er inkludert i denne databasen – også dem uten norsk statsborgerskap. Når dette skrives, er inntekt og andre opplysninger av særlig interesse for sysselsettingsanalyser inkludert til og med 2019. Informasjonen går ofte mange år tilbake, om enn i liten grad før 1990. Siden databasen sperrer for uttak av opplysninger om enkeltpersoner og forhindrer analyser av små utvalg, er dataene i praksis anonymiserte. De kan derfor brukes for forskningsformål av forskere som har søkt og fått tilgang til databasen, vanligvis uten særskilte tillatelser fra forskningsetiske kontrollorganer.

Notatet dreier seg først og fremst om personer i alderen 26–62 år. I denne alderen er yrkesaktiviteten høy. Utdanningsløpet er som regel fullført, selv om noen fortsatt er under utdanning. Ustabile arbeidstilknytninger i de første voksenårene vil gjerne være tilbakelagt. Med en øvre grense på 62 år utelates aldersgrupper der helse relatert avgang fra yrkeslivet er betydelig. En viktig grunn for å velge denne aldersgruppen er at samfunnet og folk flest vil *forvente høy arbeidsdeltakelse* blant dem. Her er *normen* om lønnet arbeid sterk, men med unntak – eksempelvis vil mange akseptere lavere yrkesdeltakelse blant småbarnsforeldre.

Fokuset er på *HIAM-innvandrere* – *humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten*. Dette er utenlandsfødte som selv har innvandret til Norge, som var født i afrikanske land eller i Midtøsten (inkludert Tyrkia, Iran og Afghanistan), som ikke hadde norske familie-tilknytninger (f.eks. at far eller mor var norsk), og som hadde flukt eller familiegjenforening som grunn til innvandring.³

For sammenligninger anvender jeg to andre store og sammensatte innvandrer-kategorier: For det første de fra Norden, EU (inkludert de nye EU-landene øst i Europa), Nord-Amerika, Australia og New Zealand (kalt *Norden, EU mv.*), og for det andre en restkategori kalt *Andre innvandrere* som inkluderer fødeland som Russland, Ukraina, Albania, Serbia og andre europeiske land utenom EU, og dessuten alle asiatiske land «øst for Midtøsten» som Pakistan, Sri Lanka, India og

³ Innvandringsgrunn er ikke registrert før 1990, og grunn for innvandring blir normalt ikke innhentet for innvandrere fra Norden. Innvandrere fra Afrika og Midtøsten som manglet opplysninger om innvandringsgrunn er her regnet som humanitære innvandrere. Det hadde vært gunstig å vite om de familiegjenforente kom til familiemedlemmer som selv hadde innvandret fra Afrika eller Midtøsten, eller om de f.eks. kom til en norsk ektefelle, noe som forskning har vist er av betydning for arbeidsdeltakelsen. I dette notatet har jeg ikke kunnet bruke slike opplysninger – denne potensielle feilkilden er neppe av særlig betydning.

Øst-Asia, samt latin-amerikanske land. Også det forholdsvis lille antallet *arbeids- og utdanningsinnvandrere* fra Afrika og Midtøsten er plassert i kategorien *Andre innvandrere*. Dessuten sammenligner jeg selvsagt med *Ikke-innvandrerne*, som i praksis er alle registrerte innbyggere som *ikke* er med i de tre ovennevnte innvandrerkategoriene. Dette er først og fremst norskfødte med norsk familiebakgrunn, men også såkalte «etterkommere» (født i Norge av innvandrerforeldre) er med her. Også f.eks. utenlandsfødt med én norsk forelder, blir her klassifisert som ikke-innvandrer.

3.2. Mål for sysselsetting

Sysselsettingen og arbeidsdeltakelsen – *arbeidsintegringen* (jeg bruker også uttrykket *arbeidsinkludering*) – blant HIAM-innvandrere er det sentrale temaet i notatet. Vanligvis bruker jeg kriteriet *minimum 3G (tre ganger grunnbeløpet) i årlig arbeidsinntekt* som indikator for graden av arbeidsinkludering. Statistisk sentralbyrås variabel om arbeidsinntekt inkluderer lønnsinntekter og andre inntekter fra eget arbeid, for eksempel honorarer og de arbeidsrelaterte næringsinntektene for selvstendig næringsdrivende. Dessuten er noen mindre inntektstyper, f.eks. foreldrepenger, regnet som arbeidsinntekt i denne variabelen. Renter, kapitalinntekter, trygder og overføringer, mv. er naturligvis ikke arbeidsinntekt.

Grunnbeløpet er en bestemt sum fastsatt av offentlige myndigheter for hvert enkelt år, som brukes blant annet for beregninger av trygder og offentlige ytelser (NAV, 2019). I 2019 – det året jeg oftest analyserer – var grunnbeløpet (heretter G) om lag 100.000 kroner (eksakt kr 99.858), og 3G i arbeidsinntekt var altså praktisk talt 300.000 kr (eksakt 299.574 kr).

3G-kriteriet er valgt siden det kan anses som å indikere at vedkommende er *noenlunde integrert* i arbeidsmarkedet. En arbeidsinntekt på 3G tilsvarer omtrent årslønnen til en fulltids og helårs ansatt i de aller *dårligst* betalte yrkene: en del hjelpearbeidere, ansatte i reingjøring, i butikker, noen sjåførere, gartnerarbeidere, mv. En arbeidsinntekt på 3G fanger inn de som utvilsomt «er med» i arbeidslivet – de er ikke «utafor». Deres arbeidstilknytning er definitivt høyere enn for de som bare har en liten deltidsjobb eller kun sporadiske og kortvarige ansettelse. Men 3G er en svært lav arbeidsinntekt – helt i bunnsjiktet i lønnshierarkiet blant fulltidsarbeidende. Mange med minst 3G i arbeidsinntekt tjente selvsagt betydelig mer.

I noen analyser vil også en svakere indikator for arbeidsinkludering, nemlig minst 1G i arbeidsinntekt, bli brukt. En slik arbeidsinntekt vil tilsvare omtrent tre til fire måneders lønnsverk for de som er nederst på lønnskalaen. Dette kan regnes som å ha «en fot i arbeidslivet», uten å være «noenlunde» integrert. Deltidsansatte vil ofte tjene mellom 1 og 3G.

Alternative sysselsettingsmål er blant annet gruppens gjennomsnittlige arbeidsinntekt, eller prosentandel i gruppen som er arbeidsledig, eller prosentandelen med null arbeidsinntekt. Unntaksvis bruker jeg også slike indikatorer. Som regel

korrelerer de forskjellige målene ganske høyt med hverandre. Funn angående minst 3G i arbeidsinntekt (kalt 3G+) i en gruppe vil derfor vanligvis gi en god pekepinn om hva analyser som bruker andre mål for arbeidsinkludering ville vise, men – som vi skal se – er prosentandelen med mellom 1G og 3G i arbeidsinntekt høyere blant HIAM-innvandrerne enn blant ikke-innvandrerne.

3.3. Utvalgene: Antall og sysselsettingsnivå

Utvalgene jeg analyserer framgår av Tabell 1, som omfatter personer i alderen 26–62 år, registrert som bosatt i Norge ved utløpet av 2019. Tabellen viser antallet *HIAM-innvandrere* – de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten – og antallet i de to andre innvandrerkategoriene (Norden, EU etc., og «Andre innvandrerer»), samt tallet på *Ikke-innvandrere*, som stort sett er norskfødte med norsk bakgrunn.

Tabellen viser dessuten to indikatorer på arbeidsdeltakelsen: minimum 3G og minimum 1G i arbeidsinntekt i 2019. *Merk:* Siden temaet er innvandreres sysselsetting, er innvandrerer som ankom i årene 2017–2019 utelatt. Dette er gjort for å gi et mer *realistisk* bilde av innvandrernes sysselsettingsnivå. I årene 2017–2019 kom om lag 14.000 humanitære innvandrerer til Norge. Nyankomne humanitære innvandrerer vil oftest trenge noen år før det er rimelig å forvente at de har kunnet få lønnet arbeid. De fleste HIAM-innvandrerer vil f.eks. være pålagt å delta i *Introduksjonsprogrammet* som kan vare et par års tid. Det er derfor mer informativt å bare ta med innvandrerer som i hvert fall har et par års botid. I analysene vil innvandrerer som ble bosatt første gang i 2017, 2018 eller 2019 generelt ikke være med.

Tabell 1 viser at i 2019 bodde det om lag 120.000 HIAM-innvandrerer i Norge, alder 26–62 år, med minst to års botid – og dessuten bortimot 380.000 andre innvandrer-kategorier, samt noe over 2 millioner ikke-innvandrerer

Tabellen demonstrerer tydelig den vanskelige sysselsettingssituasjonen HIAM-innvandrerne. Prosentandelen med minst 3G i arbeidsinntekt blant dem, begge kjønn samlet, var *hele 36 prosentpoeng lavere* enn for ikke-innvandrerne (39,8 vs. 75,8) – litt mindre forskjell for mennene (33 prosentpoeng), litt større for kvinnene (ca. 41 prosentpoeng).

Tabell 1 Antall alder 26–62 år, bosatt 31. desember 2019, eksklusive innvandring 2017–2019; prosentandeler med minst 3G og minst 1G i arbeidsinntekt i 2019 (kilde: *micro-data.no*).

	Humanitære fra Afrika og Midtøsten	Innvandrere fra Norden, EU mv.	Alle andre innvandrere	Ikke-innvandrere	Total
Antall begge kjønn	120.343	230.592	147.032	2.065.050	2.563.024
<i>Arbeidsinntekt 3G+</i>					
Begge kjønn %	39,8	69,5	58,3	75,8	72,6
Menn %	47,2	74,8	68,8	80,2	77,5
Kvinner %	30,5	61,7	52,0	71,3	67,4
<i>Arbeidsinntekt 1G+</i>					
Begge kjønn %	55,7	82,2	73,1	84,2	82,1
Menn %	63,0	84,2	78,4	86,2	84,4
Kvinner %	46,5	79,4	69,9	82,2	79,6

«Gapet» mellom HIAM-innvandrere og ikke-innvandrere var imidlertid noe mindre for 1G i arbeidsinntekt (om lag 23 prosentpoeng for mennene, 36 prosentpoeng for kvinnene, 29 prosentpoeng for begge kjønn samlet). Dette reflekterer at fulltids sysselsetting er mindre vanlig blant HIAM-innvandrerne.

Tabellen kan tolkes som at de fleste, dvs. om lag 55 prosent, blant de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten med to års botid eller mer hadde altså i hvert fall «en fot innafor» arbeidslivet (i form av minst 1G i arbeidsinntekt). For mennene gjaldt dette ikke langt fra to tredeler (dvs. 63 prosent). Men tallene viser med all mulig tydelighet at avstanden – «gapet» – til ikke-innvandrerne er stor, og særlig stor når kriteriet er mer omfattende arbeidsdeltakelse slik vi ser av tallene for en arbeidsinntekt på 3G+.

Innvandrerne fra Norden, EU mv. – er mye nærmere plassert ikke-innvandrere. Restkategorien *Andre innvandrere* har imidlertid også et tydelig «gap» til nivået blant ikke-innvandrerne, men likevel en klart mer gunstig situasjon enn HIAM-innvandrerne.

3.4. Kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering

Notatets hovedformål er å prøve å avdekke hvordan *kommunale* betingelser spiller inn på HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering. Den kommunale konteksten – innbyggertall, befolkningens sammensetning, næringslivets særdrag, yrkesstruktur, mv. – varierer på mange vis, og slike ulikheter kan ha sammenheng med disse innvandrerne arbeidsinkludering.

Første steg er derfor å kartlegge omfanget av de kommunale forskjellene i arbeidsdeltakelsen blant HIAM-innvandrerne.

I 2019 – det siste året jeg har sysselsettingsopplysninger om – var det om lag 426 kommuner i Norge.⁴ Mange var små og hadde få eller bare noen titalls humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten. I småkommuner kan sysselsettingen være høy eller lav av spesielle grunner – unike særtrekk ved kommunen, en spesiell sammensetning av de få innvandrerne i en liten utkantkommune, mv. Om *alle* kommuner blir tatt med i analysene, kunne de empiriske funnene bli «forstyrret» av slike særegenheter i mange småkommuner. Siden bare en mindre del av HIAM-innvandrerne bor i slike småkommuner, er det heller ikke helt avgjørende at alle kommunene er med i analysene.

Derfor retter jeg søkelyset på de større kommunene. Dette notatet er i stor grad basert på data fra *50 større kommuner*. Alle hadde minst 350 humanitære innvandrere fra Afrika eller Midtøsten, alder 26–62 år og ankomstår inntil 2016, blant sine bosatte innbyggere i 2019. Innvandrere som ankom i 2017–2019 er altså utelatt slik at oppmerksomheten blir konsentrert om dem med såpass lang botid at de spesielle «startvanskene» kan være tilbakelagt. Mange «ferske» flyktninger i en kommune vil uvegerlig medføre lav arbeidsdeltakelse. Det trenger jo ikke innebære at arbeidsinkluderingen har «mislykkes» om hovedgrunnen til den lave arbeidsdeltakelsen er et stort antall *nyankomne* flyktninger i denne kommunen.

De 50 kommunene er listet opp i *Appendikstabell A*. Blant alle vel 120.000 HIAM-innvandrerne (alder 26–62 år) som var registrert i Norge ved utgangen av 2019 og som ble bosatt før 2017 (jf. Tabell 1), var om lag 93.000 bosatt i en av de 50 kommunene. Disse kommunene dekker altså det store flertallet (77,5 prosent) av denne typen innvandrere. Kommunene varierte selvsagt mye i antall HIAM-innvandrere – færrest var det i Elverum (358), mens flest bodde i Oslo (32.611). Nest størst var Bergen med 6364.

Tabell 2 indikerer forskjellene i sysselsettingsnivået blant de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten (HIAM-innvandrerne), begge kjønn samlet, mellom de 50 kommunene (tallene for hver kommune er i *Appendikstabell A*).

Vi ser at i noen av disse kommunene hadde *over 55 prosent* av HIAM-innvandrerne (menn og kvinner samlet) minst 3G i arbeidsinntekt, og i noen kommuner tjente *nær 70 prosent* minst 1G. Her var altså HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse forholdsvis høy. Men også i disse «vellykkete» kommunene var HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering klart under landsgjennomsnittet blant ikke-innvandrerne (som var henholdsvis 76 og 84 prosent, jf. Tabell 1). Likevel: I

⁴ Kommunereformen i 2020 reduserte antall kommuner fra om lag 426 til ca. 356. Siden dette notatet må bruke sysselsettingsopplysninger fra 2019, bruker jeg 2019-kommuneinndelingen. Merk at de tilgjengelige opplysningene om bostedskommune i 2019 ble registrert 1.januar 2019. En mulig feilkilde er at de som flyttet til en ny kommune i løpet av 2019 er klassifisert etter sin kommunetilhørigheten ved starten av 2019. Dette har neppe særlig betydning for resultatene.

disse kommunene var avstanden «opp» til ikke-innvandrerne tross alt ikke såpass dramatisk som det generelle bildet vist i Tabell 1.

Tabell 2 HIAM-innvandrere i 50 større kommuner; andeler (%) med 3G+ og 1G+ i arbeidsinntekt i 2019, menn og kvinner samlet

	Gj.snitt 50 kommuner	Min – maks	Gj.snitt 10 øverste	Gj.snitt 10 nederste	Standard-avvik
3G+ i arbeidsinntekt	41,1	29,6 – 56,6	51,9	31,9	7,36
1G+ i arbeidsinntekt	57,3	44,7 – 69,8	67,5	47,8	6,94

På den annen side var arbeidsdeltakelsen blant HIAM-innvandrerne i andre av disse kommunene langt lavere – andelen var bare rundt 30 prosent for arbeidsinntekter over 3G, og bare omkring 45 prosent tjente minst 1G i disse mer vanskeligstilte kommunene.

HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering var altså svært ulik i de 50 kommunene. Avstanden mellom «øverste» og «nederste» kommune i prosentandeler som tjente minst 3G var hele 27 prosentpoeng («ytterpunktene» var 29,6 og 56,6 prosent). Den tilsvarende forskjellen for andelene som tjente minst 1G var 25,1 prosentpoeng (44,7 vs. 69,8).

Tabell 2 viser videre at avstanden mellom «topp» og «bunn» ikke bare skyldes helt spesielle kommuner. Forskjellen i gjennomsnittlig prosentandel som tjente minst 3G mellom de ti «øverste» og «nederste» kommunene, var 20,0 prosentpoeng. Forskjellen for 1G+ var omtrent like stor: 19,7 prosentpoeng. Også standardavviket for sysselsettingsnivået i kommunene viser betydelige kommuneforskjeller.

4. Hva betyr *sammensetningen* av HIAM-innvandrerne?

4.1. Statistiske kontroller med lineære sannsynlighetsmodeller

Forskjellene mellom de 50 kommunene (Tabell 2) kunne – i teorien – skyldes ulikheter i *sammensetningen* av de humanitære innvandrerne. Mange individuelle egenskaper spiller inn på sannsynligheten for å ha jobb: Kjønn, alder, utdanning, spesifikk landbakgrunn, botid, mv. Fordelingen av slike egenskaper blant HIAM-innvandrere kunne variere mellom kommunene.

Om slike komposisjonelle ulikheter mellom innvandrer-befolkningene i de forskjellige kommunene ligger bak kommuneforskjellene i arbeidsintegrasjon, ville kontekstuelle forklaringer åpenbart ha mindre interesse. Derfor må vi undersøke om kommuneforskjellene rett og slett reflekterer individenes egne forutsetninger. Dette spørsmålet kan belyses med lineære sannsynlighetsmodeller. Slike modeller tar høyde for ulikhetene i sammensetningen av HIAM-innvandrerne. De gir *estimer* – justerte anslag etter kontroll for «forstyrrende» variabler – for hva forskjellene mellom de 50 kommunene *ville ha vært* om kommunene hadde hatt tilnærmet lik sammensetning av disse humanitære innvandrerne.

Også tidligere studier har analysert sysselsettingsforskjeller justert for individuelle kjennetegn (se for eksempel Bratsberg et al., 2017; Tønnessen & Andersen, 2019: Kap. 6). Her bruker jeg et utvidet sett av kontrollvariable, mer omfattende enn i tidligere analyser. De fleste kontrollvariablene er indikert med dummyvariable, mens alder (og alder kvadrert) er sentrerte variable på intervallnivå. Arbeidsdeltakelsen varierer med landbakgrunn, og ulikheter knyttet til fødeland er justert for med åtte dummyvariable for Eritrea, Marokko, Somalia, Tyrkia, Syria, Irak, Iran og Afghanistan. Til sammen var om lag 77 prosent av de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten fra et av disse åtte landene. De resterende 23 prosentene danner referanse-kategorien i analysemodellene.

For øvrig justerer analysene for kjønn, utdanningsnivå (tre nivåer pluss en kategori for manglende utdanningsinformasjon), botid (5 kategorier), alder ved innvandring (5 kategorier), innvandringsgrunn (flukt vs. familie eller ukjent), deltakelse i Introduksjonsprogrammet i løpet av årene 2006–2018 (dvs., mottatt støtte minst ett av disse årene, målt med en dummyvariabel), familieforpliktelser (antall barn i familien: 0, 1, 2, eller 3+), mottak av helserelaterte overføringer i 2019 (dvs. enten uførepensjon, grunnstønad eller hjelpestønad), og endelig om personen bodde i sin nåværende bostedskommune allerede ved starten av 2017 eller hadde flyttet dit i løpet 2017, 2018 eller 2019.

Oslo, som har langt det største antallet humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten i sin befolkning, er brukt som referansekategori. Forskjellen i arbeidsinkludering – dvs. *avviket* fra Oslo, målt med koeffisienten beregnet med lineære sannsynlighetsmodeller – er brukt for å *estimere* andelen sysselsatte blant HIAM-innvandrerne i de andre kommunene utenom Oslo. Disse estimatene, som først og fremst viser den *justerte* forskjellen til Oslo og dermed også estimerer omfanget av kommuneforskjeller, er listet opp i Appendikstabell A.

Tabell 3 Estimerte gjennomsnitt og forskjeller i HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering i 2019, 50 kommuner, etter statistisk kontroll for observerte individuelle kjennetegn

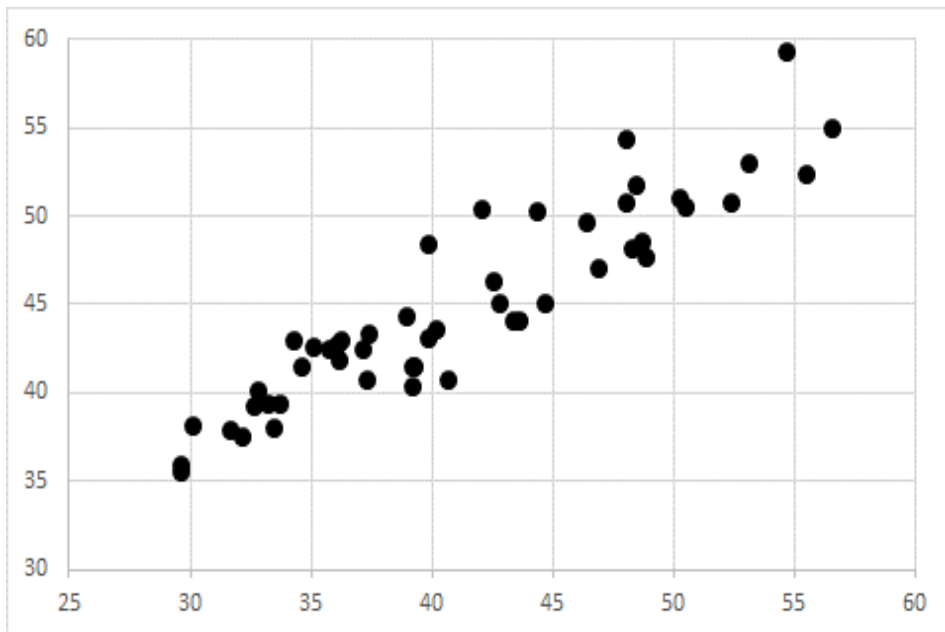
	Gj.snitt 50 kommuner	Min – maks	Gj.snitt 10 øverste	Gj.snitt 10 nederste	Standard-avvik
3G+ i arbeidsinntekt	44,8	35,5 – 59,3	52,8	38,1	5,45
1G+ i arbeidsinntekt	58,5	48,7 – 69,6	66,1	51,8	5,18

Resultatene er summert i Tabell 3. En sammenligning med Tabell 2 viser at sammensetningen av kommunens HIAM-innvandrere utvilsomt spiller en rolle. For andelen som tjente 3G+ ble forskjellen mellom kommunen «øverst» og «nederst» redusert fra 29,0 til 23,8 prosentpoeng, mens forskjellen for 1G+ sank fra 25,1 til 20,9 prosentpoeng. Mer informativ er forskjellen mellom gjennomsnittet for de ti kommunene «øverst» og «nederst». For 3G+ sank forskjellen fra 20,0 til 14,7 prosentpoeng. Nedgangen for 1G+ var fra 19,7 til 14,3 prosentpoeng. Standardavvikene ble redusert (7,36/5,45 for 3G+, 6,94/5,18 for 1G+).

Jeg tolker dette som at om lag *en fjerdedel* av kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering i disse 50 kommunene reflekterer forskjeller mellom kommunene i hvilke og hva slags HIAM-innvandrere de har i sin befolkning. Sammensetningen av HIAM-innvandrerne er altså slett ikke uten betydning for sysselsettningsnivået, men likevel: *Størstedelen av kommuneforskjellene kan ikke forklares av ulikheter i sammensetningen av individuelle egenskaper blant HIAM-innvandrerne.*

Dessuten: *Rangeringen* mellom kommunene blir påfallende lite påvirket når HIAM-innvandrerens sysselsettningsnivå blir anslått med slike justerte estimater. Dette framgår av Figur 1, som viser at de faktiske andelene («råtallene») med minst 3G i arbeidsinntekt blant HIAM-innvandrerne (menn og kvinner samlet) og de *estimerte* andelene etter justeringen korresponderer sterkt. Stort sett er den relative plasseringen av kommunene den samme, om enn variasjonene er blitt mer sammentrykt. Korrelasjonskoeffisientene (Pearson's r) mellom «råtallene» og de justerte estimatene var så høye som 0,92 for sysselsettingstallene målt med 3G+, og hele 0,94 for sysselsettingstallene målt med 1G+.

Figur 1 Scatterplot, 50 kommuner; HIAM-innvandrerens sysselsetting; horisontal skala = faktiske andeler (%) med minst 3G; vertikal skala = estimerte andeler med 3G+



4.2. Kommuneforskjellene blant «bostedsmobile» og «bostedsstabile»

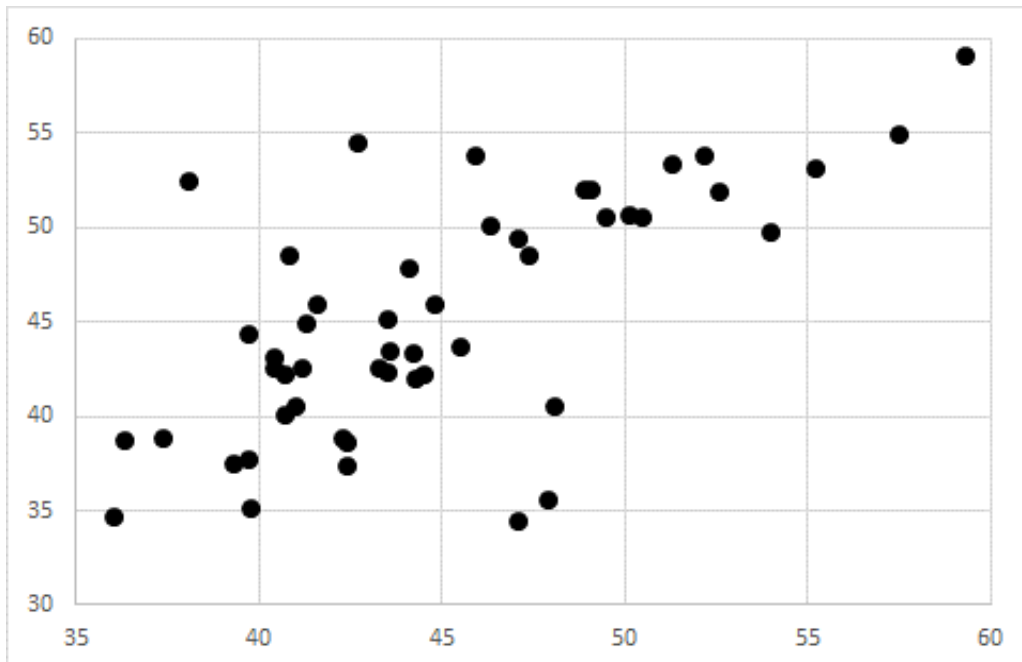
Men forrige avsnitt gir ikke nødvendigvis en fullt ut tilfredsstillende justering for HIAM-innvandrerens sammensetning i de 50 kommunene. For eksempel har jeg ikke direkte opplysninger om norsk-kunnskaper. Modellen bygger på en antakelse: At norsk-kunnskapene, som åpenbart kan ha stor betydning, kan indikeres på en tilfredsstillende måte med variablene for botid, innvandringsalder, utdanningsnivå og deltakelse i Introduksjonsprogrammet.

Også andre muligheter for at *uobserverte* individuelle kjennetegn påvirker resultatene finnes. En ulempe med registerdata er jo at de ikke sier noe om personlige egenskaper som lærenemhet, pålitelighet eller målbevissthet.

En tenkbar kontroll for slike skjulte individuelle egenskaper kan være å sammenligne *bostedsmobile* og *bostedsstabile*. Innvandringsetatene, i samarbeid med kommunene, bestemmer hvilken kommune nyankomne flyktninger blir bosatt i (Hernes et al., 2019; Tønnessen & Andersen, 2019: 16–21). Seinere vil HIAM-innvandrerne ikke sjelden flytte til andre kommuner, og da kan det tenkes at personlige trekk, f.eks. aspirasjoner og pågangsmot, spiller inn. Det kan altså være individuelle forskjeller mellom «bofaste» (de som bor i samme kommune som de først ble plassert i) og «flyttere» (som etter hvert dro til en annen kommune). Slike individuelle forskjeller kan også tenkes å ha relevans for arbeidsinkluderingen. De «bofaste» har tilsynelatende mer «passivt» akseptert den bostedskommunen de ble plassert i, mens «flytterne» har aktivt omgjort denne plasseringen.

Et interessant spørsmål er derfor; Er kommuneforskjellene i arbeidsinkluderingen av HIAM-innvandrerne forskjellige for «bofaste» og for «flyttere»?⁵

Figur 2 Scatterplot, 50 kommuner; horisontal skala = estimerte andeler (%) med minst 3G i 2019 for «bofaste» HIAM-innvandrere; vertikal skala = estimerte andeler 3G+ for «flyttere»



Blant de analyserte HIAM-innvandrerne (alder 26–62 år, ankomst før 2017), bosatt i Norge per 2019, bodde om lag 55 prosent i samme kommune i 2019 som deres første bostedskommune. Om lag 45 prosent var altså «flyttere». «Råttallene» viser at «flytterne» hadde noe høyere arbeidsdeltakelse enn «bofaste» – henholdsvis 42,7 og 37,4 prosent tjente minst 3G i 2019. I lineære sannsynlighetsmodeller justert for alle kontrollvariablene var imidlertid forskjellen i arbeidsinkludering mellom «bofaste» og «flyttere» minimal. Med andre ord er det vanskelig å fastslå at de som har flyttet, i det store og hele, blir bedre inkludert i arbeidslivet enn de som ble værende i sin opprinnelige kommune.

Hovedpoenget i dette avsnittet er imidlertid at *kommuneforskjellene* i arbeidsinkludering var påfallende like for «bofaste» og «flyttere». Estimer med lineære sannsynlighetsmodeller viste at ulikhetene mellom kommunene var noenlunde like store for «bofaste» og «flyttere» (tabell ikke vist). Figur 2 viser den sterke sammenhengen: Jo høyere arbeidsinkludering blant «bofaste», jo høyere var arbeidsdeltakelsen blant «flyttere». Korrelasjonskoeffisienten (Pearson's) er 0,68. Dette styrker antakelsen om at personlige egenskaper har begrenset betydning for kommuneulikhetene.

⁵ Jeg har brukt opplysningene om ankomstår og registrert bostedskommune ved utgangen av ankomståret og slik konstruert en variabel som angir første bostedskommune. For det lille antallet som hadde emigrert til Norge allerede før 1991, har jeg regnet 1991-kommunen som første kommune.

4.3. Kommuneforskjellene i 2012 og i 2019

Også en sammenligning *over tid* av nivået på arbeidsinkluderingen tyder på at HIAM-innvandrerens sammensetning har begrenset innvirkning på sysselsettingsnivået deres.

Et viktig poeng er at tallet på HIAM-innvandrere i Norge (alder 26–62 år, minst to års botid) har økt sterkt – fra om lag 71.700 i 2012 til vel 120.000 i 2019. På disse sju årene var altså veksten i antall HIAM-innvandrere over 70 prosent. Økningen varierte – mer enn dobling i noen kommuner, mer beskjedent i andre kommuner. Uansett betyr dette at i de aller fleste av kommunene besto HIAM-innvandrerne av helt andre individer i 2019 enn i 2012. Men var kommuneforskjellene annerledes i 2012 enn i 2019?

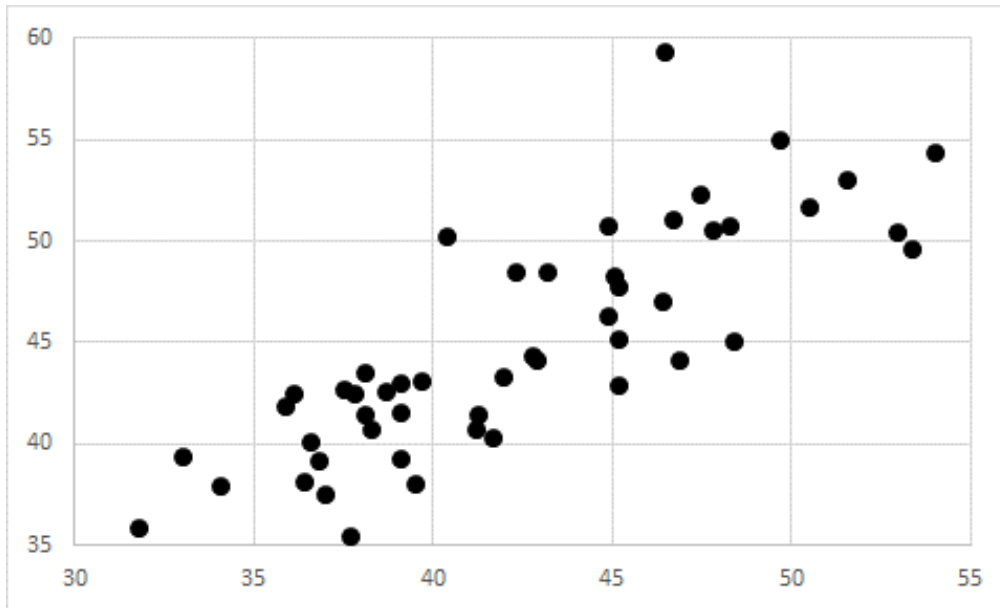
Generelt var HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering marginalt *bedre* i 2019 enn i 2012. «Råttallene» (ikke justert for alder, utdanning, osv.) viser at andelen som tjente minst 3G var 39,4 prosent i 2012, og «bittelitt» høyere i 2019: 39,8 prosent.⁶ Forskjellene mellom de 50 kommunene var imidlertid stort sett på samme nivå, noe vi kan se ved å *estimere* justerte andeler med minst 3G i arbeidsinntekt i 2012 blant HIAM-innvandrerne, med eksakt samme lineære sannsynlighetsmodeller som ble brukt for Tabell 3. Resultatene derfra viser f.eks. at forskjellen mellom «øverste» og «nederste» kommune i andel som tjente 3G+ var 22,2 prosentpoeng i 2012 og 23,8 prosentpoeng i 2019. Standardavviket var også praktisk talt uendret: 5,51 i 2012 og 5,45 i 2019 (tabell ikke vist).⁷

Med hensyn på spørsmålet stilt i dette avsnittet – om den individuelle sammensetning av HIAM-innvandrerne «forklarer» kommuneforskjellene – er det særlig Figur 3 som er av interesse. Den viser sterk sammenheng mellom graden av arbeidsinkludering i 2012 og i 2019 i de 50 kommunene. Korrelasjonen mellom 2012- og 2019-tallene (Pearson's r) var 0,82.

⁶ Dette er altså tall for alle HIAM-individene i 2012 og 2019. Merk at gjennomsnittstallene for sysselsettingsnivået kan variere noe avhengig av om det beregnes for alle individene samlet, eller som et gjennomsnitt for de 50 kommunetallene.

⁷ Kommunestrukturen endres over tid på grunn av kommunesammenslåinger. For eksempel ble flere Vestfold-kommuner slått sammen i 2015 og seinere. Når jeg sammenligner over tid (jeg bruker opplysninger om bostedskommune helt tilbake til 1991), er sammenlignbarhet sikret så godt det lar seg gjøre ved å kombinere tallene for de tidligere kommunene som seinere ble slått sammen.

Figur 3 Scatterplot, 50 kommuner; horisontal skala = estimerte andeler (%) blant HIAM-innvandrerne med minst 3G i 2012; vertikal skala = estimerte andeler med 3G+ i 2019.



Med andre ord: I kommunene med høy arbeidsinkludering i 2012, var det også jevnt over høy inkludering i 2019 – og de med lav sysselsetting av HIAM-innvandrerne i 2012 hadde oftest lav arbeidsinkludering også i 2019. Selv om det skjedde store endringer i antallet HIAM-innvandrere og hvem de var i disse 50 kommunene, var det altså stor stabilitet i hvilke kommuner som hadde relativt høy og relativt lav sysselsetting.

Denne stabiliteten, tross den store utskiftingen av individene, er også et tegn på at kontekstuelle og samfunnsmessige betingelser må ha stor relevans for kommuneforskjellene.⁸

⁸ En innvending mot dette resonnementet er at de samme seleksjonsmekanismene med hensyn på personlige, men umålte, individuelle egenskaper, ligger bak fordelingen av HIAM-innvandrerne mellom kommunene – både i årene før 2012 og i årene før 2019. I så fall vil HIAM-innvandrerne i en kommune i 2019 ha mange likhetstrekk med HIAM-innvandrerne i kommunen i 2012. I lys av de andre indikasjonene på at sammensetningen av HIAM-innvandrerne har begrenset betydning, er denne innvendingen neppe særlig sterk.

5. Korrelasjoner mellom kommune- karakteristikker

5.1. Kommunal kontekst er viktig – men hvordan?

Forrige kapittel konkluderte med at ulik sammensetning av HIAM-innvandrerne neppe gjør rede for mer enn en fjerdedel av kommuneforskjellene i arbeidsdeltakelse. Implikasjonen av dette er at «noe» med kommunene «i seg selv», kjennetegn som «går utenpå individene» og ikke rett og slett dreier seg om hvilke HIAM-individer som bor der, spiller en stor rolle for sysselsettings-graden blant disse innvandrerne.

Hvilke kommunale aspekter kan dette være? Som diskutert tidligere (avsnitt 2.3 og 2.4) peker tidligere forskning framfor alt på det lokale *arbeidsledighetsnivået*. Lav lokal arbeidsledighet henger sammen med bedre arbeidsinkludering av flyktninger. For andre kommunale aspekter er resultatene mer usikre og ser ut til å variere mellom undersøkelsene.

I dette kapitlet vil jeg dels granske de samme hypotesene – eller liknende hypoteser – som tidligere forskning har undersøkt. I tillegg prøver jeg ut noen antakelser og muligheter som – så langt jeg kjenner til – i liten grad har vært behandlet i tidligere forskningsarbeider.

Metoden er først og fremst *korrelasjonsanalyser* av de 50 kommunene. På slutten av kapitlet bruker jeg også multivariate regresjonsmodeller. Jeg undersøker statistiske sammenhenger mellom HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå og en serie av andre kommunekarakteristikker.⁹ Siden det er grunn til å anta at de *estimerte* (dvs. justerte) anslagene (jf. Tabell 3) gir en noe bedre representasjon av kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering enn de ujusterte «råtallene», vil korrelasjonene jeg rapporterer hovedsakelig dreie seg om sammenhengen med disse justerte estimatene.

Korrelasjonene, som bare viser samvariasjonen (eller *fraværet* av samvariasjon) med én kommunekarakteristikk, kan reflektere årsaksprosesser, men de kan være spuriøse og oppstå på grunn av ukjente eller umålte, gjerne bakenforliggende, faktorer. Oftest er variablene målt på samme tidspunkt, slik at tidsrekkefølgen og en mulig årsaksretning er uviss. Men korrelasjonene kan gi indikasjoner og

⁹ Dette er analyser med de 50 kommunene, og ikke individene, som enheter. Kommunekarakteristikkene jeg undersøker – sysselsettingen av HIAM-innvandrerne – kobles til andre kommunekarakteristikker, som det også er gjort i figurene. Programtilbudet i databasen microdata.no var på det tidspunktet dette skrives ikke godt egnet for å anvende flernivåmodeller. Slike modeller kan regnes som mer avanserte, ettersom de kan analysere «effekter» av både individkjennetegn og kommunale karakteristikk simultant. Analyser med kommuner som enheter kan likevel være informative og gi nyttige hint om hva slags prosesser som er i virksomhet.

antydninger om hva slags kommunale aspekter som på en eller annen måte fremmer – eller begrenser – inkludering i arbeidslivet blant de humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten.

5.2. Fire hypoteser

Dette avsnittet tar for seg fire hypoteser om hvordan den kommunale konteksten kan være relatert til HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå.

Den *første* hypotesen er at HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse vil være høyere om de bor i kommuner med et stort og variert arbeidsmarked. I så fall vil det være mange jobbmuligheter med svært forskjellige kompetansekrav. Dette kunne være gunstig for sysselsettingen av HIAM-innvandrerne, ettersom sjansen for å finne en jobb i lokalsamfunnet «som passer» for den enkelte innvandrer kan øke i slike omgivelser.

Et slikt stort og variert jobbtilbud vil trolig finnes først og fremst i sentrale kommuner og i kommuner med et stort innbyggertall (de to karakteristikkene faller ofte sammen: sentrale kommuner er ofte folkerike). Variablene jeg bruker er *logaritmen av kommunens innbyggertall* (alder 26–62 år) i 2018 og *Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks*. Denne indeksen er basert på tall for hvor mange arbeidsplasser og servicetilbud som kan nås av den gjennomsnittlige kommune-innbygger på under 90 minutter med bil (Høydahl, 2017).

Tabell 4 viser at korrelasjonene mellom variasjonen i HIAM-innvandrerens (*justerte*) sysselsettingsnivå og kommunens innbyggertall og sentralitet er svake (aldri over 0,20). Korrelasjonene støtter altså ikke hypotesen om at et stort og variert arbeidsmarked bedrer HIAM-innvandrerens arbeidsinkludering. Men en bør ha i mente at resultatet framkommer i et utvalg av forholdsvis store kommuner (alle har minst 350 HIAM-innvandrere) som stort sett er ganske sentralt lokalisert. Småkommunene er ikke representert i dette datamaterialet.

Hypotese nummer to er *overbelastningshypotesen*. HIAM-innvandrerne har særlige vansker med å få innpass i arbeidslivet. Derfor kunne sjansen for at de kommer i lønnet arbeid svekkes om det er mange – eller for mange – av dem. Et stort antall HIAM-innvandrere i kommunen, og spesielt om dette antallet øker raskt, kunne «overbelaste» arbeidsmarkedsetaten og bli «for mye» for hva det lokale næringslivet og de offentlige arbeidsgiverne greier å absorbere inn i lønnet arbeid.¹⁰

¹⁰ Som nevnt i avsnitt 2.3: Også den omvendte hypotesen finnes, som går ut på at mange vel-etablerte innvandrere fra en bestemt landbakgrunn kan fungere som «døråpnere» for nye innvandrere. Et stort innvandremiljø kan altså bidra til at innvandrerne får kontakter og tilgang til nyttige sosiale nettverk som gjør det lettere for dem å finne jobb, f.eks. hos innvandrer-gründere.

Tabell 4 Korrelasjonene (Pearson's r) mellom HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering i 2019 (justerte estimater) og åtte kommunekarakteristikker, 50 kommuner (p-verdi)

Korrelasjoner med andel HIAM-innvandrerne med arbeidsinntekt 2019.	3G+	1G+
<i>H1: Et stort/varierte jobbtillbud bedrer HIAM-innvandrerens sysselsetting</i>		
- Logaritmen av samlet innbyggertall 2018, 26–62år	-0,12 (0,408)	-0,15 (0,286)
- Indeksverdi for kommunens sentralitet	0,18 (0,211)	0,13 (0,365)
<i>H2: Overbelastningshypotesen</i>		
- Prosentandel HIAM-innvandrere blant kommunens innbyggere 2019	-0,08 (0,566)	-0,10 (0,482)
- <i>Relativ vekst</i> i andel HIAM-innvandrere 2012–2019	0,20 (0,161)	0,29 (0,044)
<i>H3: «Matchende»-arbeidsliv-hypotesen</i>		
- Andel % av yrkesaktive innbyggere med lav utdanning	0,19 (0,192)	0,15 (0,292)
- Andel % av yrkesaktive innbyggere med lavstatusyrke	-0,23 (0,100)	-0,26 (0,069)
- Andel % av yrkesaktive innbyggere i «innvandrers-næringer»	-0,13 (0,383)	-0,04 (0,791)
<i>H4: Vekst-hypotesen</i>		
- Endring fra 2012 til 2019 i antallet yrkesaktive i kommunen som tjente med 3G+, målt i prosentvis endring	0,53 (<0.001)	0,48 (<0.001)

P-verdier < 0,05 markert med uthevet skrift

Heller ikke denne hypotesen får støtte i datamaterialet. Korrelasjonen med HIAM-innvandrerne prosentandel blant kommunens innbyggere i 2019 (alder 26–62 år) er ubetydelig (Tabell 4). Derimot var det faktisk en viss *positiv* sammenheng mellom HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse og hvor rask deres andel i befolkningen har økt. Denne positive sammenheng var riktignok bare signifikant i statistisk forstand (p-verdi < 0,05) for andelen som tjente minst 1G. Uansett var det i disse 50 kommunene en viss tendens til *høyere* arbeidsdeltakelse blant HIAM-innvandrerne i kommuner som hadde hatt en rask vekst i disse innvandrerne andel i befolkningen. Korrelasjonene peker altså i *motsatt* retning av hva overbelastningshypotesen forventet.¹¹ Hvilke prosesser som ligger bak vil bli berørt seinere – vi kan selvsagt ikke anta at veksten i seg selv *forårsaker* høyere sysselsetting.

Den *tredje* hypotesen kaller jeg «matching»-hypotesen: I kommuner med et arbeidsliv som «matcher» – altså ligner og samsvarer med – HIAM-innvandrerne

¹¹ Den «relative veksten» i andelen HIAM-innvandrere er målt slik: Andel i befolkningen 2019 (%) delt på andel i 2012. I alle 50 kommuner økte andelen HIAM-innvandrere, men i svært varierende grad. Som gjennomsnitt var HIAM-andelen omtrent 76 prosent høyere enn i 2012 (altså ikke så langt fra en dobling i andelen). I noen kommuner økte andelen svært lite, mens i ti av de 50 kommunene ble prosentandelen minst doblet – og faktisk tredoblet i en av kommunene.

yrkes- og næringsfordeling, vil HIAM-innvandrerne ha større sjanse for å komme i lønnet arbeid.

Det er kjent at innvandrere fra lavinntektsland har, som gjennomsnitt, forholdsvis lav formell utdanning. Om de er i arbeid er det oftere i lavtlønnsyrker og i spesielle næringer. De 50 kommunene er derfor klassifisert etter utdannings-, yrkes-, og næringsstrukturen blant alle *yrkesaktive* blant kommunens innbyggere.¹² Lav utdanning er definert som ISCED-kategoriene 0-3 (Barrabés & Østli, 2015), noe som tilsvarer at videregående skole *ikke* er fullført. Yrker med relativt lav status er her definert som yrkene i den nedre delen av Statistisk sentralbyrås hierarkiske yrkesklassifisering (SSB, 2011), dvs. yrkesfeltene 4–9 (dvs. vanlige kontoryrker, salgsarbeid, yrker i omsorg, service og transport/kommunikasjon, faglærte og ufaglærte i manuelt arbeid og industriproduksjon, reingjøring, hjelpearbeidere, ol.). Typiske «innvandrernæringer», altså næringsgrener som de yrkesaktive HIAM-innvandrerne ofte har jobb i, er her definert via følgende to-siffer næringskoder (NOS, 2008): Kode 10 produksjon av nærings- og nytelsesmidler, 11 produksjon av drikkevarer, 47 detaljhandel, 49 landtransport mv., 53 post og distribusjon, 55 overnattingsbedrift, 56 serveringsvirksomhet, 81 tjenester knyttet til eiendomsdrift (inkludert rengjøring), 86 helsetjenester, 87 pleie- og omsorgstjenester i institusjon, og 88 sosiale omsorgstjenester uten botilbud.

Korrelasjonene gir lite støtte til «matching»-hypotesen. Det er knapt noen sammenheng mellom HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse og andelen lavt-utdannete i kommunen og andelen av jobbene i typiske «innvandrernæringer». Men korrelasjonene med prosentandelen i kommunen som jobber i et «lavstatus»-yrke er ikke helt uvesentlig – men de er *negative* (henholdsvis -0,23 og -0,26) og dermed i motstrid til «matching»-hypotesen. Om noe, er altså tendensen i dette materialet at jo *færre* blant kommunens yrkesaktive som har et «lavstatusyrke», jo *større* er sjansen for at HIAM-innvandrerne er sysselsatt.

Derimot får den fjerde hypotesen, kalt *vekst-hypotesen*, betydelig støtte (korrelasjoner omkring 0,50, høyst statistisk signifikante). Denne hypotesen går i korthet ut på at i kommuner med et økende antall yrkesaktive (i absolutte tall), vil det være lettere for HIAM-innvandrere å bli inkludert i arbeidsmarkedet. Prosessene bak disse korrelasjonene kan være enkle og innlysende. Kommuner med en ekspansiv økonomi og økende sysselsetting vil ha betydelig etterspørsel etter arbeidskraft, og med et såkalt «stramt» arbeidsmarked der arbeidsgivere bokstavelig talt leter etter folk å ansette, vil HIAM-innvandrerne ha lettere for å bli inkludert i arbeidslivet.¹³

¹² Alle yrkesaktive bosatte i kommunen (både ikke-innvandrere og innvandrere) 26–62 år, begge kjønn samlet, kriteriet for yrkesaktivitet her er arbeidsinntekt 3G+ i 2019.

¹³ I gjennomsnitt hadde disse 50 kommunene 7 prosent flere yrkesaktive (målt med arbeidsinntekt 3G+) i 2019 enn i 2012. I noen få kommuner var det en liten tilbakegang, mens 15 av de 50 kommunene hadde mer enn 10 prosent flere sysselsatte i 2019 enn i 2012.

5.3. Har satsene for sosialhjelp noen betydning?

Som beskrevet over (avsnitt 2.1) argumenterte Sysselsettingsutvalget for at gode velferdsytelser har en tendens til å bremse arbeidsdeltakelsen. Utvalget synes å mene at «generøse» offentlige inntektsordninger gjør det «for lett» å greie seg uten inntekter fra eget arbeid – de vil undergrave arbeidsmotivasjonen. Sysselsettingsutvalget anbefaler derfor «moderate innstramminger» i inntektssikringen (NOU, 2019: 12, 80).

Hypotesen om at «generøse» velferdsytelser gir økonomiske incentiver som svekker arbeidsviljen er imidlertid omstridt (Heggebø, 2021). I dette materialet kan ikke denne hypotesen testes på generell basis, siden velferdsytelser som uføretrygd, sykepenges og arbeidsledighetstrygd reguleres nasjonalt. Deres «generøsitet» avgjøres, i det minste i prinsippet, av et regelverk som anvendes uavhengig av bosted. Deres «generøsitet» vil derfor normalt ikke variere mellom kommunene og derfor kan de neppe brukes som en forklaring på kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse. Men *sosialhjelpen* er kommunalt regulert. Hypotesen kan altså omformes til en antakelse om at høye sosialhjelpssatser bidrar til å redusere HIAM-innvandrerens sysselsetting.

Svært mange blant HIAM-innvandrerne (alder 26–62 år, ankomst før 2017) i dette datamaterialet var sosialhjelpsmottakere – hele 24,0 prosent fikk sosialhjelp i det minste i én måned i løpet av 2019. Kommunevariasjonen var riktignok stor, fra lavest 13 prosent blant kommunens HIAM-innvandrere, alder 26–62, til 37 prosent i en av de 50 kommunene.

I dette materialet var det ingen tendens til at kommuner med «generøse» sosialhjelpssatser hadde lavere arbeidsdeltakelse blant sine HIAM-innvandrere. Jeg beregnet kommunens sosialhjelpssatser på to måter – for det første som gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling per måned til samtlige sosialhjelpsmottakere i kommunen, og for det andre som gjennomsnittlig sosialhjelp per måned til HIAM-innvandrere som var mottakere av sosialhjelp minst 6 måneder i 2019.¹⁴ Begge disse to indikatorene på sosialhjelpens «generøsitet» korrelerte *positivt* – og ofte statistisk signifikant – med HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå (Tabell 5). Tendensen i dette materialet var altså det omvendte av hypotesen om at «generøse» velferdsytelser svekker arbeidsinkluderingen – det var heller tvert om: Jo høyere sosialhjelpssats, jo høyere arbeidsdeltakelse blant HIAM-innvandrerne.

¹⁴ Blant de 50 kommunene var gjennomsnittlig månedssats i sosialhjelp 9027 kr, med mye variasjon: i fem kommuner var dette gjennomsnittet under 7500 kr, mens det var over 10.500 kr i seks kommuner.

Tabell 5 Korrelasjoner (Pearson's r) mellom HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering i 2019 (justerte estimater) og nivået på sosialhjelpssatsene, 50 kommuner (p-verdi)

Korrelasjoner med andel HIAM-innvandrerne med arbeidsinntekt 2019	3G+	1G+
- Kommunens gjennomsnittlige månedlige sosialhjelp til samtlige mottakere av sosialhjelp i kommunen i 2019	0,32 (0,025)	0,27 (0,063)
- Kommunens gjennomsnittlige månedlige sosialhjelp til HIAM-innvandrere som mottok sosialhjelp minst 6 måneder i 2019	0,32 (0,026)	0,30 (0,033)

P-verdier < 0,05 markert med uthevet skrift

Dette funnet bør jo ikke fortolkes kausalt, som at høye sosialhjelpssatser *forårsaker* bedre arbeidsinkludering. Sosialhjelpen er ikke mer enn en spesiell del av velferdsytelsene, og mange forhold spiller inn på størrelsen av sosialhjelpen, bl.a. kommunens økonomiske situasjon. Men korrelasjonene i Tabell 5 reiser tvil om påstanden om at «generøse» velferdsytelser fører til lavere arbeidsdeltakelse. Korrelasjonene er kanskje et signal om at HIAM-innvandrerne sysselsetting neppe vil bedres om kommunen senker sosialhjelpssatsene.

5.4. Samvariasjons-hypotesen

Tidligere forskning har påvist tydelige sammenhenger mellom arbeidsledighetsnivået i et lokalsamfunn og graden av arbeidsinkludering blant innvandrere generelt og flyktinger spesielt (jf. avsnitt 2.3). En hypotese i forlengelsen av slike funn er at det ofte vil være et samband – en *samvariasjon* – mellom sysselsettingsnivåene til ulike befolkningskategorier i en kommune. Arbeidsdeltakelsen for forskjellige grupper kan være sammenknyttet med hverandre, slik at høy sysselsetting i én kategori (f.eks. ikke-innvandrere) har en tendens til å gå sammen med relativt høy sysselsetting blant andre deler av befolkningen.

En slik samvariasjon kan oppstå av flere – godt kjente – grunner. Både en allmenn konjunkturedgang og en reduksjon av sysselsettingen i en spesiell økonomisk sektor i en kommune kan trekke med seg nedgangstendenser – økende ledighet – i hele kommunen. Sysselsettingsnivået vil derfor synke for flere befolkningsgrupper, mer eller mindre samtidig, eller eventuelt i en kjedereaksjon. På den annen side kan oppgangstider for én del av befolkningen dra med seg økende etterspørsel etter arbeidskraft i andre deler av befolkningen.

Sysselsettingsnivået blant ulike kategorier i befolkningen kan altså være tett sammenknyttet, på mange ulike måter. Om f.eks. arbeidsgiverne i en kommune favoriserer ikke-innvandrerne når de utvider arbeidsstokken, kan det føre til at «reservoaret» av mulige lønnstakere blant ikke-innvandrerne tømmes. Om arbeidsgiverne ønsker videre ekspansjon med flere ansatte, må arbeidsgiverne etter hvert lete i innvandrerkretser – noe som kan føre til økt sysselsettingsnivå blant HIAM-innvandrerne.

Tabell 6 Korrelasjoner (Pearson's r) mellom HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering i 2019 (justerte estimater) og andre befolkningskategoriers sysselsetting, 50 kommuner (p-verdi)

Korrelasjoner med andel HIAM-innvandrerne med arbeidsinntekt 2019	3G+	1G+
- Andel % som tjente 3G+ blant alle ikke-innvandrere med relativt høy utdanning (ISCED 4-8)	0,66 (<0.001)	0,65 (<0.001)
- Andel % som tjente 3G+ blant alle <i>lavutdannete</i> ikke-innvandrere (ISCED-nivå 0-3)	0,79 (<0.001)	0,75 (<0.001)
- Andel % som tjente 3G+ blant alle innvandrere fra <i>Norden, EU mv.</i>	0,66 (<0.001)	0,62 (<0.001)
- Andel % som tjente 3G+ blant <i>Alle andre innvandrere</i>	0,74 (<0.001)	0,69 (<0.001)

P-verdier < 0,05 markert med uthevet skrift.

Slike og liknende prosesser kan medføre at sysselsettingsnivået utvikler seg og endrer seg mer eller mindre *parallelt* i ulike befolkningsgrupper. Samvariasjonshypotesen går altså ut på at sysselsettingsnivået blant forskjellige befolkningskategorier har en sterk tendens til å følge hverandre. Gode konjunkturer kan være gunstig for alle befolkningskategorier, og høy sysselsetting i én kategori kan utløse økt arbeidskraft-etterspørsel i andre kategorier.

Korrelasjonene vist i Tabell 6 er utvilsomt i tråd med *samvariasjons*-hypotesen. Sysselsettingsnivået – andelen som tjente minst 3G i de 50 kommunene – blant HIAM-innvandrerne er sterkt knyttet sammen med sysselsettingsnivået til de andre kategoriene i befolkningen. Alle korrelasjonene er sterke, og jevnt over langt sterkere enn det som framkom i forbindelse med de andre hypotesene. Og *særlig høy korrelasjon* er det med sysselsettingsnivået blant relativt lavt-utdannete ikke-innvandrere ($r = 0,79$).

Siden HIAM-innvandrerne og de lavt-utdannete ikke-innvandrerne har likeartede sysselsettingsprofiler og dels konkurrerer om de samme jobbene (Hoen et al., 2018; Elstad & Heggebø, 2021), kan det være nærliggende å tro at høy sysselsetting blant én av disse kategoriene vil svekke sysselsettingen blant den andre. Utvilsomt kan slik jobb-konkurransen inntreffe, men korrelasjonene tyder på at den overordnede tendensen likevel er at et godt sysselsettingsklima i kommunen først og fremst begunstiger begge.

5.5. Hvordan varierer «gapet» til ikke-innvandrerne?

De høye korrelasjonene vist i Tabell 6 viser de *parallele* tendensene i arbeidsdeltakelsen for de forskjellige befolkningskategoriene i hver kommune, men korrelasjonene viser ikke *avstanden* mellom befolkningskategoriene. Omfanget av forskjell i arbeidsdeltakelse, altså størrelsen på f.eks. «gapet» mellom HIAM-innvandrerne og ikke-innvandrerne, har også betydelig interesse. Ofte tar jo diskusjonene om innvandreres sysselsetting form av en *avviks-diskurs*. Oppmerksomheten rettes ikke bare mot det faktiske sysselsettingsnivået blant innvandrerne, men på hvor mye deres arbeidsdeltakelse er *under* nivået blant

ikke-innvandrerne med norsk bakgrunn – som om sysselsettingsnivået blant ikke-innvandrerne er «normalt» og andres arbeidsdeltakelse skal bedømmes ut fra deres standard.

Tabell 7 beskriver «gapet» mellom HIAM-innvandrerne og ikke-innvandrerne. Den gjennomsnittlige forskjellen i de 50 kommunene mellom andelene med 3G+ blant HIAM-innvandrerne og *alle* ikke-innvandrerne (begge kjønn) var 34,6 prosentpoeng. «Gapet» varierte mye – fra 22,0 prosentpoeng i kommunene der det var minst, til så mye som 45 prosentpoeng der det var mest.

Tabell 7 viser også at «gapet» var særlig stort for avstanden «opp til» relativt høyt utdannede ikke-innvandrere. «Gapet» mellom HIAM-innvandrerne og lavt-utdannede ikke-innvandrere var langt mindre – gjennomsnittlig 11 prosentpoeng for andelen som tjente 3G+ og seks prosentpoeng for andelene som tjente 1G+. Faktisk var sysselsettingsnivået, målt med 1G+, litt høyere blant HIAM-innvandrerne enn blant de lavt utdannede ikke-innvandrerne i en liten håndfull blant disse 50 kommunene.

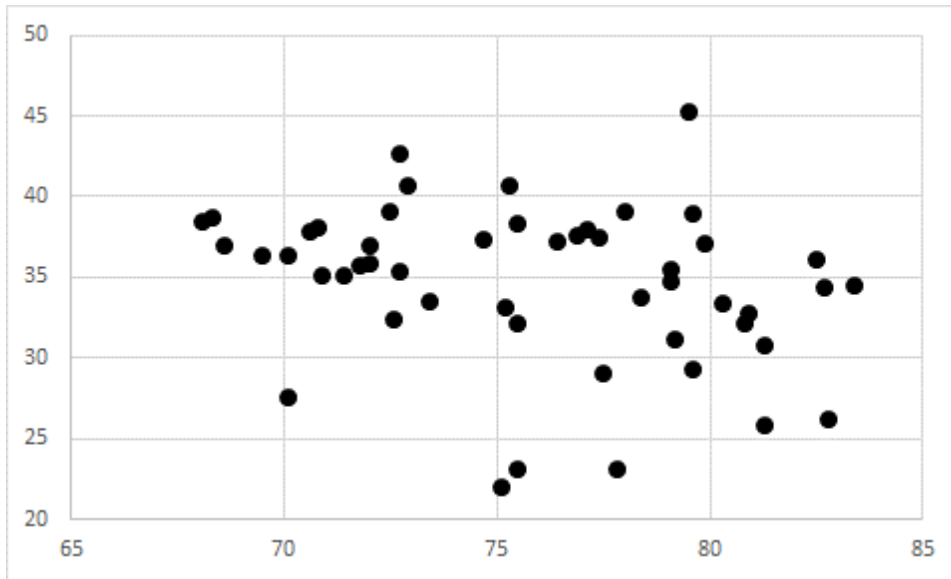
Tabell 7 «Gapet» i sysselsettingsnivå mellom HIAM-innvandrerne og ikke-innvandrerne (begge kjønn samlet) i 2019, 50 kommuner, gjennomsnitt (variasjonsbredde i parentes)

	Ikke-innvandrere		
	Alle	Relativt høyt utdannet	Lavt utdannet
3G+ i arbeidsinntekt	34,6 (22,0 – 45,2)	41,7 (27,6 – 50,6)	11,0 (0,8 – 22,6)
1G+ i arbeidsinntekt	26,4 (14,5 – 33,7)	32,6 (20,3 – 42,0)	6,0 (-2,8 – 14,7)

Tallene viser avstanden, målt med prosentpoeng, fra HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå «opp» til ikke-innvandrerens sysselsettingsnivå i kommunen. Relativt høyt utdanning = ISCED 4–8.

Hva henger sammen med størrelsen på «gapet»? Det har – interessant nok – en viss sammenheng med sysselsettingsnivået *blant ikke-innvandrerne*. Dette er påny en indikasjon på samvariasjonen mellom arbeidsdeltakelsen til de ulike delene i befolkningen.

Figur 4 Scatterplot, 50 kommuner; horisontal skala = andel (%) blant alle ikke-innvandrere (begge kjønn, alder 26–62 år) med minst 3G i arbeidsinntekt i 2019; vertikal skala = «gap» i prosentpoeng til andelen HIAM-innvandrere med 3G+ i 2019



Figur 4 viser en *negativ* sammenheng mellom sysselsettingsnivået blant ikke-innvandrere og «gapet» til HIAM-innvandrerne. Sammenhengen er ikke sterk ($r = -0,27$, p -verdi = $0,060$), men sterkere når sysselsettingen måles med 1G+ ($r = -0,36$, $p = 0,011$). Med andre ord: Jo høyere sysselsetting blant ikke-innvandrerne, jo mindre er «gapet» mellom ikke-innvandrerne og HIAM-innvandrerne sysselsettingsnivå.

5.6. Oppsummert

Sammenlignet med det generelle sysselsettingsnivået i Norge har de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten relativt lav arbeidsdeltakelse, men andelen i jobb varierer mye mellom kommunene. Som vist kan disse kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerne sysselsetting bare i noen grad forklares med HIAM-innvandrerne individuelle kvalifikasjoner. *Mesteparten* av kommuneforskjellene må skyldes bestemte aspekter ved kommunene og hvordan de betinger og påvirker HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse.

Dette kapitlet har analysert korrelasjonene mellom HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse og en rekke *kommunekarakteristikker*. Kort oppsummert samvarierer HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse sterkt med sysselsettingsnivået til de andre befolkningskategoriene i kommunen. *Framfor alt er HIAM-innvandrerne sysselsetting relativt høy i kommuner der de lavt-utdannede ikke-innvandrerne arbeidsdeltakelse er høy*. Det var også en betydelig positiv sammenheng med *veksten i tallet på kommunens yrkesaktive* i seinere år – jo større denne veksten var, jo større andel av HIAM-innvandrerne var i jobb.

På den annen side var det ingen tendens til at kommunens folketall var av betydning, og HIAM-innvandrerne hadde ikke større innpass i arbeidslivet i kommuner der mange av de yrkesaktive innbyggerne var lavt utdannet eller hadde arbeid i typiske «innvandrernæringer».

To funn var dessuten i motstrid til utbredte ideer om HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse. Rask vekst i tallet på HIAM-innvandrerne i kommunen hang sammen med *høyere* arbeidsdeltakelse blant dem – ikke omvendt, slik overbelastningshypotesen antar. Dessuten var HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse jevnt over noe *høyere* i kommuner med bedre sosialhjelps-satser – motsatt ideen om at «generøse» velferdsytelser vil lede til lavere sysselsetting blant dem som har særlige vansker med å få innpass i arbeidslivet.

Å avdekke årsak-prosessen bak de *bivariate* korrelasjonene rapportert i dette kapitlet, er imidlertid krevende. Mange av kommunekaraktéristikkene korrelerer med hverandre (jf. Appendikstabell B). Bivariate korrelasjoner kan derfor gi et misvisende inntrykk. Regresjonsmodeller¹⁵ kan bidra til å oppspore spuriøse («falske») sammenhenger slik at kommunekaraktéristikkene som best gjør rede for kommunevariasjonene trer fram.

Tabell 8 rapporterer fra slike regresjonsmodeller. De viser at vi trenger bare tre variable – arbeidsdeltakelsen blant de lavt-utdannede ikke-innvandrerne, veksten i antall yrkesaktive i kommunen de siste årene, og sentralitetsindeksen – for å «forklare» (i statistisk forstand) så mye som *to tredeler* av kommuneforskjellene i andelen blant HIAM-innvandrerne som tjente minst 3G i 2019 (justert forklart varians R^2 er 0,67). De samme tre variablene gjør rede for om lag 61 prosent av kommuneforskjellene i HIAM-andeler som tjente 1G+. To variable – arbeidsdeltakelsen blant de lavt-utdannede ikke-innvandrerne og veksten i antall yrkesaktive i kommunen de siste årene – forklarer dessuten nesten en tredel av kommunevariasjonene i «gapet», dvs. forskjellen målt med prosentpoeng, i arbeidsdeltakelsen blant ikke-innvandrerne og HIAM-innvandrerne (målt med 3G+).

Tabell 8 Regresjonsmodeller: Kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse «forklart» med et fåtall kommunekaraktéristikker; beta-koeffisienter og p-verdi i parentes.

Utfallsvariabel	Andel HIAM med 3G+ i 2019 (justert)	Andel HIAM med 1G+ i 2019 (justert)	«Gapet» i arbeidsdeltakelsen
Vekst i antall yrkesaktive i kommunen 2012-2019	0,23 (0,047)	0,21 (0,095)	-0,31 (0,041)
Andel % blant lavt-utdannede ikke-innvandrere med 3G+ i 2019	0,79 (<0,001)	0,77 (<0,001)	-0,34 (0,029)
Sentralitetsindeks	-0,31 (0,004)	-0,34 (0,004)	
Forklart varians (R^2 justert)	0,674	0,613	0,310

P-verdier < 0,05 markert med uthevet skrift. «Gapet» = avstand i prosentpoeng for andeler som tjente minst 3G i 2019 mellom ikke-innvandrerne og HIAM-innvandrerne (her er koeffisientene negative, dvs. at «gapet» er mindre jo mer vekst og jo mer lavt-utdannede ikke-innvandrere er sysselsatt).

¹⁵ Teknikken brukt her er «stepwise» modeller der først alle involverte kommunekaraktéristikker blir tatt inn i modellen, og deretter blir de uviktige fjernet slik at de viktigste gjenstår.

Modellene i Tabell 8 er *effektive* siden de «forklarer» mye med få variabler. Men variablene kan ikke uten videre regnes som årsaksfaktorer. De antyder like fullt den enkle konklusjonen – som på flere vis er i samsvar med tidligere forskning – at HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse reflekterer den lokale etterspørselen etter arbeidskraft. Et høyt generelt sysselsettingsnivå i kommunen og sterk vekst i antallet jobber er de mest tydelige faktorene i kommuner der HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering er relativt god. Nøkkelen til å fremme deres arbeidsdeltakelse er ikke nødvendigvis (og i hvert fall ikke *bare*) en politikk som særskilt retter seg mot disse innvandrerne. Mer virkningsfullt er det kanskje om politikken sikrer at lavt-utdannede ikke-innvandrere har en høy arbeidsdeltakelse?

6. Hva skiller mellom kommunene «øverst» og «nederst»?

6.1. To kommunetyper

Korrelasjonsanalysene i kapittel 5 er informative, men etterlater mange uvissheter. Et nyttig supplement kan være å undersøke spesielt kommunene «øverst» og «nederst». Kommunene er underlagt samme lovgivning, de har mange fellestrekk i oppgaver og organisering, mv. Likevel er de ytterst forskjellige når det gjelder arbeidsinkludering av de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten. Ved å undersøke kommunene som, tross alle likhetene, er *maksimalt* ulike på arbeidsinkludering, kan kanskje *årsaker* og *prosesser* tre tydeligere fram – årsaker og prosesser som unnslipper oppmerksomhet når forskjellene er mindre.

Blant de 50 kommunene har jeg plukket ut to grupper kommuner som representerer ytterpunktene i arbeidsinkluderingen. Den «øverste» gruppen består av de 12 kommunene som har den «beste» arbeidsdeltakelsen blant HIAM-innvandrerne, mens den «nederste» gruppen består av de 12 kommunene som synes minst «vellykket».¹⁶

Tabell 9 viser at i gjennomsnitt for de 12 «øverste» hadde om lag 52 prosent av HIAM-innvandrerne minst 3G i arbeidsinntekt i 2019 (begge kjønn sammen), nesten 15 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet blant de 12 «nederste» (målt med justerte estimater, slik at «effekter» av ulik sammensetning av HIAM-innvandrerne er tilnærmet eliminert).

Det som ikke framgår av tabellen er at samme type ulikhet også viser seg i andelen blant de *lavt-utdannede* ikke-innvandrerne som tjente minst 3G (henholdsvis 59,3 og 44,8 prosent i de «øverste» og «nederste» kommunene). Videre er det tegn til at forskjellen mellom HIAM-innvandrerne og ikke-innvandrerne er mindre i de «øverste» kommunene enn i de «nederste» kommunene, i tråd med det som ble vist i forrige kapittel (avsnitt 5.5).

¹⁶ Utvelgelsen er basert på rangeringen av HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse både målt med 3G+ og 1G+. Kriteriet var at kommunen var blant de ti «øverste» eller ti «nederste» på en av disse rangeringene. Stort sett falt rangeringene sammen. Blant de ti «beste» målt med 3G+ var åtte også blant de ti «beste» målt med 1G+. Oslo er et grensetilfelle med forholdsvis lav sysselsetting blant HIAM-innvandrerne, spesielt når målet er 1G+. Oslo er likevel utelatt her siden byen er såpass annerledes enn alle de andre kommunene i folketall, antallet og andelen HIAM-innvandrere, mv.

Tabell 9 HIAM-innvandrerne arbeidsinkludering; gjennomsnitt og variasjonsbredde for kommunene «øverste» og «nederste»

	Andeler % blant HIAM-innvandrere som tjente ..	
	3G+	1G+
<i>De tolv «øverste» kommunene</i>		
Tromsø, Rælingen, Bodø, Eidsvoll, Lørenskog, Vestby, Ullensaker, Ås, Ski, Asker, Nittedal, Harstad	52,4 (49,6–59,3)	65,6 (62,6–69,6)
<i>De tolv «nederste» kommunene</i>		
Larvik, Sarpsborg, Horten, Fredrikstad, Færder, Kristiansand, Kongsvinger, Elverum, Halden, Arendal, Kristiansund, Kongsberg	38,7 (35,5–42,6)	52,6 (48,7–56,2)

Arbeidsinkluderingen er her målt med de justerte estimatene, jf. Tabell 3. Gjennomsnittet er beregnet på kommunenivå (altså ikke som gjennomsnitt for HIAM-individene).

Tabell 9 viser også et påtakelig geografisk mønster. De «øverste» består av ni kommuner i (tidligere) Akershus samt tre byer i Nord-Norge. De «nederste» er på øst- og vest-sida av Oslofjorden, dessuten Kristiansand, innlandsbyene Kongsvinger og Elverum, og endelig Kristiansund. Men geografisk plassering er i seg selv neppe en avgjørende faktor.

6.2. «Glasstaket» i de «øverste» og «nederste» kommunene

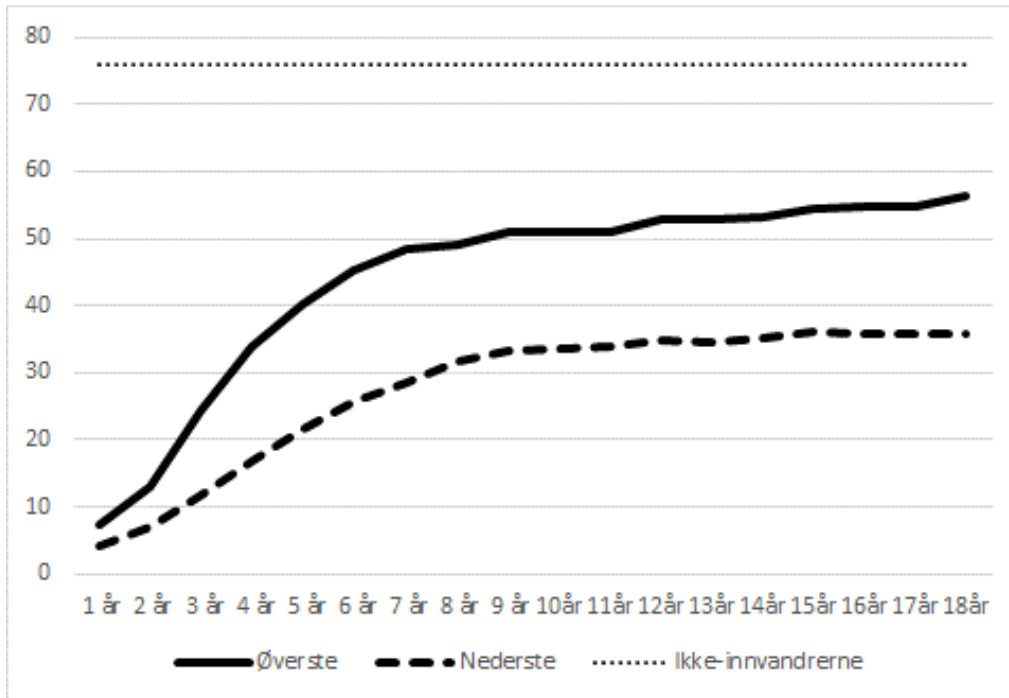
Funn i tidligere studier tyder på at flyktingenes arbeidsdeltakelse når et toppnivå etter om lag 5–7 års botid. Motsatt hva en skulle tro, finner studiene at gruppens *gjennomsnittlige* arbeidsdeltakelse ikke øker mer, selv med enda lengre botid. Tvert om fant disse studiene tendenser til *synkende* arbeidsdeltakelse noen år etter at topp-nivået er nådd (Bratsberg et al., 2016; Bratsberg et al., 2017).

Sysselsettingsutvalget har overtatt disse konklusjonene og skriver at «sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flykninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst» (NOU, 2019: 47).

Slike funn, også rapportert fra enkelte andre vest-europeiske land, er med et uttrykk fra kvinneforskningen omtalt som et «glasstak» (Dell'Aringa et al., 2012) – som om det eksisterer et slags *tak* på sysselsettingsandelen som *gruppen* ikke greier å bryte igjennom, men stanger imot selv med økende botid, eventuelt etterfulgt av nedadgående sysselsetting.

Hvordan forandrer arbeidsdeltakelsen seg blant HIAM-innvandrerne over tid, med økende botid, i de to kommunegruppene?

Figur 5 Andeler (%) blant HIAM-innvandrere med arbeidsinntekt 3G+, etter botid (menn og kvinner samlet), gjennomsnitt i de «øverste» og «nederste» kommunene, samt landsgjennomsnittet for ikke-innvandrerne



Figur 5 viser prosentandelen blant HIAM-innvandrerne, begge kjønn slått sammen, som tjente minst 3G, fram til 18 års botid.¹⁷ De «øverste» kommunene hadde mer inkludering allerede fra første år, og deretter raskere økning. Etter om lag 7–8 år flatet veksten ut, men uten noen markert tendens til redusert sysselsetting. Etter 10 års botid var arbeidsdeltakelsen hele tiden om lag 18–20 prosentpoeng høyere i de «øverste» enn i de «nederste» kommunene.

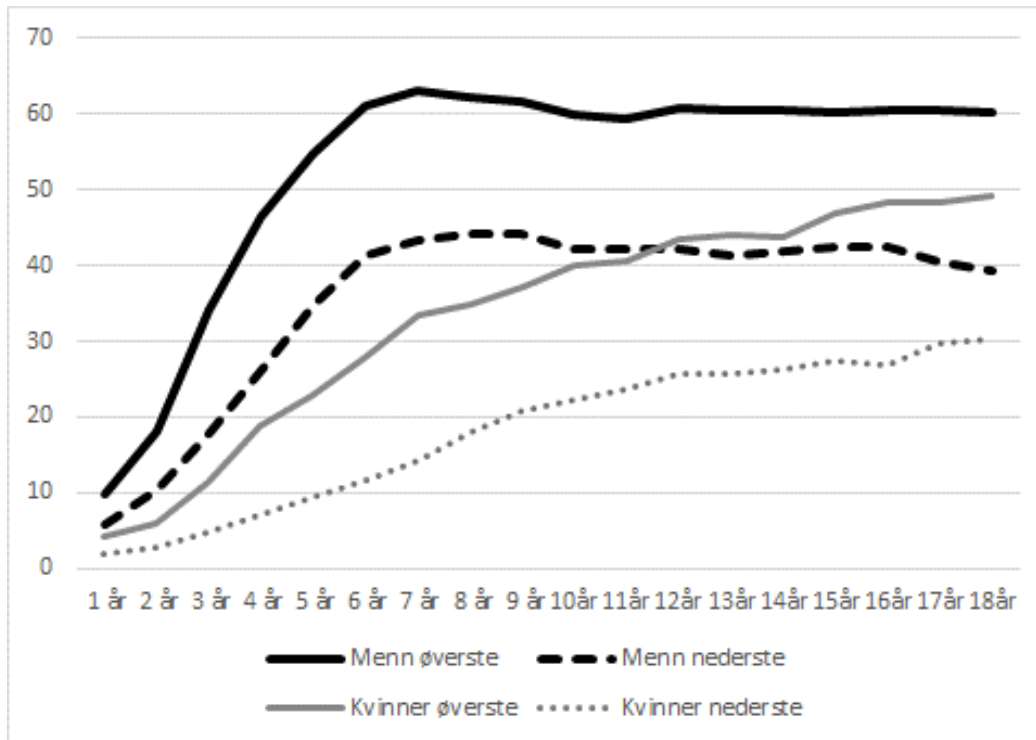
Figur 5 kan altså tyde på et slags «glasstak», men høyden på det varierer sterkt mellom kommunene. De «øverste» kommunene når opp til en samlet arbeidsdeltakelse, målt med 3G+, på 56 prosent. Dette nivået er faktisk høyere enn landsgjennomsnittet for *lavt-utdannete ikke-innvandrere* (som var på ca. 52 prosent begge kjønn samlet).

Med andre ord: Når de kommunale omgivelsene er *særs gunstige*, vil HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå ikke være såpass dramatisk avvikende som gjennomsnittstallene tyder på. Men som Figur 5 viser: Selv i de «øverste» kommunene var det også etter 18 års botid om lag 20 prosentpoengs avstand opp til gjennomsnittet blant *alle* ikke-innvandrere (som var 75,8 prosent, jf. Tabell 1).

¹⁷ Beregningene er gjort med mange separate utvalg, der samme botid er analysert for mange forskjellige innvandringsår, men alltid for alder 26–62 år. Bare «råttall» uten justering for sammensetningen av innvandrerne er benyttet. Sysselsettingandelen etter 18 år er således beregnet med gjennomsnittet for en rad underutvalg: Andel som tjente minst 3G i 2019, alder 26–62 i 2019, som hadde innvandret i 2001; minst 3G i 2018, alder 26–62 i 2018 og innvandret i 2000, osv.

Figur 5 dekker til *kjønnsforskjellene*, som framgår i Figur 6. Generelt har HIAM-kvinnene et klart lavere sysselsettningsnivå enn HIAM-mennene, men dette kjønnsgapet innen HIAM-befolkningen minsker med økende botid. Blant mennene øker ikke gjennomsnittlig arbeidsdeltakelse etter 7–8 års botid. Da tjener rundt 60 prosent minst 3G i de «øverste» kommunene, forholdsvis stabilt fram til 18 års botid. Nivået var litt over 40 prosent blant mennene i de «nederste» kommunene, men litt nedgang etter om lag 15 års botid.

Figur 6 Prosentandeler med arbeidsinntekt minst 3G, etter botid, to kommunegrupper, separat for mannlige og kvinnelige HIAM-innvandrere



Blant de kvinnelige HIAM-innvandrerne var det derimot en kontinuerlig og ubrutt tendens til økende sysselsettningsnivå – i begge typer kommuner. Etter 10–12 års botid hadde kvinnene i de «øverste» kommunene faktisk en høyere sysselsetting enn mennene i de «nederste» kommunene. Disse tegnene på vedvarende vekst i arbeidsinkluderingen av kvinnelige HIAM-innvandrere etter hvert som botiden øker, uansett kommunetype, er et oppmuntrende aspekt av sysselsettingssituasjonen blant HIAM-innvandrerne.

6.3. Fem-års inntektskarrierer i de to kommunetypene

Figur 5 viser et topp-nivå for HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse (målt med 3G+ for begge kjønn samlet) på om lag 56 prosent i de «øverste» og 36 prosent for de «nederste» kommunene. Dette kan gi den *feilaktige* oppfatningen at i de «øverste» kommunene vil over 40 prosent blant HIAM-innvandrerne *aldri* ha arbeidsinntekt på minst 3G, og det samme kunne gjelde for over 60 prosent av HIAM-innvandrerne i de «nederste» kommunene.

Mange flere vil ha hatt lønnet arbeid i løpet av noen år. Tabell 10 viser profilene for arbeidsinntekt for de fem årene 2015–2019. Blant HIAM-innvandrerne i de «øverste» kommunene var det «bare» 16 prosent (begge kjønn samlet) som var helt uten arbeidsinntekt i alle de fem årene. Andelen kontinuerlig uten arbeidsinntekt var klart høyere (om lag 30 prosent) i de «nederste» kommunene. Prosentandelene helt uten arbeidsinntekt i de fem årene var for øvrig på noenlunde samme nivå blant HIAM-innvandrerne og blant de lavt-utdannede ikke-innvandrerne i begge typer kommuner.

Tabell 10 Fordeling (%) av fem-års inntektskarrierer 2015–2019 i to kommunegrupper*

	Kommune- gruppe	Arbeidsinntekts-profil 2015-2019, begge kjønn samlet			
		3G+ i minst 4 av 5 år	Noe arb.inntekt, varierende	Svært lite arb.inntekt, varierende	Null i alle år 2015- 19
HIAM-innvandrere	«Øverste»	50,0	21,4	12,3	16,2
	«Nederste»	31,6	21,2	17,2	29,9
Alle innbyggere 26–62 år	«Øverste»	75,6	11,9	5,8	6,8
	«Nederste»	67,1	13,5	8,0	11,4
Ikke-innvandrere, lav utd.	«Øverste»	59,1	13,5	10,5	17,0
	«Nederste»	45,1	14,6	13,9	26,4
Ikke-innvandrere, høy utd.	«Øverste»	83,0	9,8	3,8	3,3
	«Nederste»	78,5	11,5	5,0	5,0

* Bare innvandrere med ankomstår før 2014 er inkludert.

Tabell 10 illustrerer altså at HIAM-innvandrerne arbeidsinntekter hadde et særlig stort innslag av «mellomposisjoner», dvs. personer som *verken* hadde en vedvarende og noenlunde fast og solid arbeidstilknytning (dvs. 3G+ i minst fire av fem år), *eller* var helt uten arbeidsinntekt. I de «nederste» kommunene, f.eks., hadde vel 38 prosent av HIAM-innvandrerne slike mellomposisjoner, mot vel 21 prosent blant alle innbyggerne (26–62 år) i de «nederste» kommunene.

Dessuten viser Tabell 10 at det var *generelle* ulikheter i arbeidsinntekts-profilene mellom de to kommunegruppene – altså ikke bare blant HIAM-innvandrerne, men også i den samlede voksne befolkningen. I de «nederste» kommunene var andelen blant *alle* innbyggere, alder 26–62 år, som var vedvarende uten arbeidsinntekt, bortimot dobbelt så høy som i de «øverste» kommunene (11,4 vs. 6,8 prosent). Selv for ikke-innvandrere med høyere utdanning var andelen med solid arbeidsdeltakelse i femårs-perioden (3G+ i minst fire år) klart høyere i de «øverste» enn i de «nederste» kommunene (83,0 vs. 78,5 prosent).

6.4. Risikoen for å miste jobb og arbeidsinntekt

Tallene framlagt i avsnittet over (avsnitt 6.3) reflekterer at innvandrere – og særlig de mest sårbare blant dem, som HIAM-innvandrerne – ofte har *ustabile* arbeidstilknytninger. Når de har arbeid, er de relativt ofte i den delen av arbeidslivet som mer er preget av lave lønninger, ustadige virksomheter, nedleggelse og oppsigelser (Friberg, 2016; Gauffin et al., 2021; Bratsberg et al., 2018; Elstad & Heggebø, 2019).¹⁸ Derfor mangler relativt mange av HIAM-innvandrerne inntektskarrierer frambrakt av solid og *stabil* arbeidsdeltakelse over tid.

Dessuten er risikoen for å miste arbeid og arbeidsinntekt blant de som er i lønnet arbeid, relativt høy for HIAM-innvandrerne. Dette framgår i Tabell 11.

På den ene siden var risikoen for redusert arbeidsinntekt fra ett år til det neste (i femårs-perioden 2015–2019) alltid høyere for HIAM-innvandrerne enn for de andre befolkningsgruppene vist i tabellen. I begge kommunetyper var HIAM-innvandrerne verre stilt enn innbyggerne generelt, og også verre stilt enn f.eks. de lavt-utdannede ikke-innvandrerne, når det gjaldt andelen som hadde opplevd reduserte arbeidsinntekter i femårs-perioden.

På den annen side var det også klare forskjeller mellom de to kommunegruppene i HIAM-innvandrerens situasjon. Blant HIAM-innvandrerne i de «øverste» kommunene hadde 21 prosent opplevd inntektsnedgang fra mer enn 3G til under 3G, mot 28 prosent i de «nederste» kommunene. Tilsvarende prosentandeler for reduksjon fra minst noe til ingen arbeidsinntekt var 17 og 26 prosent.

Tabell 11 Prosentandeler med reduksjon i arbeidsinntekt fra ett år til neste i løpet av 2015–2019-perioden, to kommunegrupper

Kommunetype	Ned fra 3G+ til under 3G fra ett år til neste %		Ned fra mer enn 0 til 0 fra ett år til neste %	
	«Øverste» kommuner	«Nederste» kommuner	«øverste» kommuner	«nederste» kommuner
HIAM-innvandrere	20,8	28,4	16,6	25,8
Alle innbyggere 26–62 år	11,2	13,3	8,7	11,4
Ikke-innvandrer, lav utd.	16,8	20,7	14,5	19,7
Ikke-innvandrer, høy utd.	8,1	10,1	5,9	7,5

* Bare innvandrere med ankomstår før 2014 er inkludert. Basis for prosenttallene er altså alle som tjente minst 3G (ev. mer enn 0) i minst ett av årene 2015–2018.

Det er i lys av dette vi må fortolke funnene om at HIAM-innvandrerne ser ut til å stange mot et «tak» i gjennomsnittlig arbeidsdeltakelse etter en del år. Bak ligger ikke bare at noen av dem aldri får jobb, men også den særskilt ustabile arbeidstilknytningen. «*Taket*» blir nådd når antallet HIAM-innvandrere som mister jobben

¹⁸ Hvilke befolkningskategorier som mest ble rammet av nedleggelsene under koronapandemien 2020-2021 har vist dette med all mulig tydelighet.

fra ett år til neste er omtrent like stort som antallet HIAM-innvandrere som får jobb etter å ha vært uten arbeid året før. Et vedvarende sysselsettingsnivå for en gruppe inntreffer når avgangshyppigheten fra lønnet arbeid balanserer hyppigheten inn i lønnet arbeid. Ettersom avgangshyppigheten, dvs. risikoen for å miste jobben, er særskilt stor for HIAM-innvandrerne, vil «taket», det noenlunde stabile «toppnivået» over tid, bli spesielt lavt for HIAM-innvandrerne

6.5. Avsluttende bemerkninger

I avsnittene over framgår det at arbeidslivet i de «nederste» kommunene, sammenlignet med de «øverste» kommunene, er *generelt preget* – dvs. for *hele* kommunebefolkningen – av at flere står uten arbeid, og dessuten av mer ustabile arbeidsinntekter blant de yrkesaktive og høyere risiko for at arbeidsinntekter reduseres eller forsvinner. I de «nederste» kommunene er det altså uheldige sider ved arbeidslivet som *rammer* hele befolkningen.

Generelt er HIAM-innvandrerne spesielt utsatt for å «skyves inn» i de utilfredsstillende arbeidstilknytningene som finnes i kommunens arbeidsliv. Her spiller alle sider ved HIAM-innvandrerne kompetanse og «attraktivitet» for arbeidsgiverne inn, som i praksis kanaliserer HIAM-innvandrerne mot de «verste» jobbene. Dette slår særlig sterkt ut når HIAM-innvandrerne er bosatt i kommuner som mer generelt er preget av denne typen ugunstige omstendigheter i arbeidslivet. I kommuner der arbeidslivet har relativt mange slike uheldige trekk, vil HIAM-innvandrerne ha markant lavere sysselsetting og mer ustabile arbeidskarrierer, enn i kommunene med mindre av slike ugunstige tilstander i arbeidslivet. I de «øverste» kommunene har generelle vilkår for HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse vært bedre. I disse mer gunstige kommunene oppnår HIAM-innvandrerne derfor et sysselsettingsnivå som avviker mye mindre fra ikke-innvandrerne enn ellers i landet.

Kilden til mange av kommuneforskjellene i HIAM-innvandrerne arbeidsdeltakelse ligger altså i generelle trekk ved kommunens arbeidsliv. En sammenligning av yrkesstrukturen og sammensetning av næringene i de to kommunetypene viser en del forskjeller (tabeller ikke vist). De «nederste» kommunene har en mer *industriert* næringsprofil og en større andel av sine yrkesaktive sysselsatt i industrijobber, enn de «øverste», men denne forskjellen i næringer var kanskje ikke såpass store at dette kunne ha store utslag. – De «øverste» kommunene hadde en større andel av de yrkesaktive i lederstillinger og i akademiske yrker, og en litt mindre andel med typiske arbeideryrker.

Om det er slike ulikheter i nærings- og yrkesstrukturen som er forklaringen på at de «nederste» kommunene har mer ugunstige trekk i arbeidslivet og en mye dårligere arbeidsinkludering av HIAM-innvandrerne enn de «øverste» kommunene, kan bare avgjøres med mer detaljerte undersøkelser som er utenfor det som kan gjøres i dette notatet.

7. Avslutning

Formålet med dette notatet har vært å undersøke nærmere en del sider ved arbeidsdeltakelsen til de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten – her kalt *HIAM-innvandrere*.

Deres gjennomsnittlige sysselsettingsnivå er lavt, særlig sammenlignet med de med norsk bakgrunn som er født og oppvokst i Norge (her kalt *ikke-innvandrere*), men også sammenlignet med andre innvandrer-kategorier. Mye i bakgrunn og ferdigheter, og dessuten diskriminering, kan medvirke til denne uheldige situasjonen, som er et problem og en utfordring, både for HIAM-innvandrerne selv og for sysselsettingspolitikken.

Tilnærmingen i dette notatet har vært å undersøke de *kommunale* forskjellene. Det viser seg nemlig at helt *uavhengig* av HIAM-innvandrerens individuelle egenskaper, er det en betydelig ulikhet mellom de 50 større kommunene som er analysert her. Kommuner med relativt høy arbeidsinkludering blant sine HIAM-innbyggere har ofte rundt 20 prosentpoengs høyere arbeidsdeltakelse enn kommunene med lavest arbeidsinkludering.

Slike forskjeller er interessante av flere grunner. Siden de ikke kan forklares med HIAM-innvandrerens individuelle egenskaper, innebærer de at det er noe ved kommunene «i seg selv» – noe ved kommunens omstendigheter og karakteristika – som påvirker eller betinger arbeidsinkluderingen av denne typen innvandrere. Dessuten: Arbeidsinkluderingens relativt høye nivå i de mest «vellykkete» kommunene antyder et *urealisert potensiale*, altså en mulighet for at langt flere kommuner kan oppnå en relativt brukbar arbeidsinkludering blant slike innvandrere, om den kommunale konteksten ligger til rette for det.

Notatet undersøker et sett hypoteser om hvilke *kommunekaraktistikker* som kunne ha betydning for arbeidsintegrasjonen blant de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten. Det mest tydelige resultatet var en sterk *samvariasjon* mellom sysselsettingsnivået blant HIAM-innvandrere og *alle* andre befolkningskategorier i kommunen. Spesielt gjaldt dette for de lavt-utdannede ikke-innvandrerne: Jo større andel blant dem som hadde arbeid, jo høyere arbeidsinkludering blant HIAM-innvandrerne.

Et annet tydelig resultat var at HIAM-innvandrerens sysselsettingsnivå var høyere om de bodde i en kommune med en ekspansiv økonomi og en betydelig økning i tallet på yrkesaktive. Økonomisk vekst i kommunen var svært gunstig for arbeidsinkluderingen – ikke bare for HIAM-innvandrerne, men også for alle andre befolkningskategorier.

Analyseresultatene tydet på den annen side at noen utbredte forestillinger om hva som hemmer arbeidsinkluderingen av HIAM-innvandrere *neppe* er gyldige. «Overbelastnings-hypotesen» (at sterk vekst i andelen HIAM-innvandrere i kommunens

befolkning svekker mulighetene for arbeidsinkludering) fikk ikke støtte i analyse-resultatene. Mange HIAM-innvandrere mottar sosialhjelp, men interessant nok er HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse jevnt over noe høyere i kommuner med høyere sosialhjelpssatser, noe som ikke ville forventes om hypotesen om at «generøse» velferdsytelser undergraver interessen for å skaffe seg lønnet arbeid medfører riktighet.

Analysene viste videre at en viktig grunn til at den gjennomsnittlige arbeidsdeltakelsen i denne innvandrerkategorien ofte flater ut – på et ganske lavt nivå – etter om lag 7–10 års botid, er at de ofte skyves inn i de mest ustabile og ustadige delene av næringslivet, der risikoen for å miste jobben er relativt høy. Ved at yrkesaktiviteten ofte avbrytes etter forholdsvis kort tid, holder det gjennomsnittlige sysselsettingsnivået seg lavt for HIAM-innvandrerne, til tross for at rekruttering inn i lønnet arbeid blant dem skjer ofte. I en del kommuner har arbeidslivet generelt mer av slike ugunstige trekk (ustabilt næringsliv, høyere ledighet), noe som rammer *alle* deler av befolkningen, men særlig HIAM-innvandrerne, som i slike kommuner har et særskilt lavt sysselsettingsnivå.

Kan noen sysselsettingspolitiske antydninger leses ut av dette notatet? En åpenbar grunn til relativt lav sysselsetting blant de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten er – i tillegg til diskriminering – at deres ferdigheter og kompetanse ofte ikke anerkjennes eller etterspørres av arbeidsgiverne. Oppmerksomheten har derfor særlig vært rettet mot utdanning og opplæringstiltak, noe som utvilsomt kan ha positive konsekvenser.

Men orienteringen mot det som framstilles som *individuelle mangler* ved HIAM-innvandrerne kan samtidig ha svakheter. Riktignok kan den øke den enkelte innvandrers muligheter for å få lønnet arbeid. Men om tallet på tilgjengelige jobber alt i alt er begrenset, vil en styrking av noen arbeidsløses sjanser kunne innebære svekkete sjanser for andre potensielle arbeidstakere. En omfordeling – eller for den saks skyld en allmenn økning – i individenes individuelle ferdigheter vil ikke umiddelbart fremme det totale sysselsettingsnivået om ikke tilgangen på relevante jobber og stillinger også øker.

Analyseresultatene i dette notatet motsier selvsagt ikke at arbeidssøkernes kompetanse er relevant. Men et viktig resultat er at den kommunale konteksten betyr mye for HIAM-innvandrerens integrering i arbeidslivet, helt uavhengig av hvilke innvandrere som bor i kommunen. Et særlig iøynefallende funn i disse analysene er at slike innvandrere har forholdsvis god arbeidsinkludering i kommuner der de *andre* befolkningskategoriene – og i særdeleshet lavt-utdannete ikke-innvandrere – har et høyt sysselsettingsnivå. Et annet markant funn er ikke overraskende at HIAM-innvandrerens arbeidsdeltakelse er høyere om kommunen generelt ekspanderer økonomisk og øker antallet yrkesaktive. Motsatt «rammes» kommuner med en stagnerende økonomi og forholdsvis lav arbeidsdeltakelse blant lavt-utdannete ikke-innvandrere, *også* av særskilt lav arbeidsdeltakelse blant sine HIAM-innvandrere.

Dette peker i retning av at de mest effektive sysselsettingspolitiske tiltak for å bedre arbeidsinkluderingen av HIAM-innvandrerne ikke trenger å dreie seg om særegne tiltak spesielt «øremerket» for denne innvandrergruppen. Selvsagt kan slike være nyttige, slik blant annet enkelte studier av effektene av lønnstilskudd for utsatte innvandrergrupper har vist. Kilden til bedre arbeidsinkludering blant dem ligger likevel i stor grad i hvor godt *andre* befolkningskategorier er integrert i arbeidsmarkedet. De empiriske funnene kan tyde på at det først og fremst er økonomisk ekspansjon i kommunen (dvs. vekst i tallet på yrkesaktive) og høy sysselsetting blant lavt-utdannede ikke-innvandrere som er de viktigste forutsetningene for at de humanitære innvandrerne fra Afrika og Midtøsten nærmer seg en tilfredsstillende arbeidsdeltakelse. Med andre ord vil en adekvat generell økonomisk politikk og generelle tiltak for økt sysselsetting i *alle* befolkningskategorier, trolig slå sterkt og positivt ut i bedret arbeidsinkludering blant de vanskeligstilte innvandrerkategoriene.

Appendikstabeller

Appendikstabell A. Humanitære innvandrere fra Afrika og Midtøsten i 50 kommuner, bosatt ultimo 2019, ankomstår opp til 2016

Nr	Kommunenavn	Antall i 2019	% av alle 26–62 år	Ujustert % 3g+ 2019	Ujustert % 1g+ 2019	Estimat % 3g+ 2019**	Estimat % 1g+ 2019**
	Gj.snitt	1866		41,1	57,3		
11	Oslo	32611	8,9	40,7	54,2	40,7	54,2
12	Bergen	6364	4,6	39,3	55,7	41,5	55,4
13	Trondheim	4533	4,7	39,9	57,5	43,1	57,7
14	Stavanger	3541	5,4	43,6	56,4	44,1	56,1
15	Drammen	3718	11,1	39,2	54,8	41,4	56,2
16	Bærum	3081	5,1	48,9	63,2	47,7	61,0
17	Fredrikstad	2913	7,5	32,7	46,6	39,2	52,3
18	Kristiansand	2637	6,0	33,5	49,5	38,0	51,2
19	Skedsmo	2272	8,2	48,7	63,6	48,5	62,3
20	Sarpsborg	1683	6,3	33,7	48,6	39,4	52,9
21	Skien	1667	6,4	36,2	52,2	41,8	56,3
22	Sandnes	1637	4,3	44,7	58,5	45,0	57,0
23	Lørenskog	1530	7,7	55,5	68,2	52,3	63,8
24	Asker	1364	4,7	50,5	66,6	50,5	64,6
25	Tromsø	1352	3,5	54,7	69,5	59,3	69,6
26	Sandefjord	1227	4,2	36,3	52,8	43,0	58,2
27	Moss	974	6,3	35,8	50,9	42,5	57,6
28	Ullensaker	1184	6,2	50,3	66,1	51,0	64,6
29	Ski	881	6,0	48,1	62,9	50,7	63,8
30	Larvik	879	4,0	32,8	46,3	40,1	51,4
31	Nedre Eiker	858	7,0	43,4	56,2	44,1	55,4
32	Tønsberg	899	4,0	34,6	53,1	41,4	56,9
33	Bodø	871	3,4	48,1	67,9	54,3	68,7
34	Hamar	747	5,3	37,2	55,6	42,5	57,7
35	Rælingen	707	7,8	56,6	69,8	54,9	66,7
36	Arendal	959	4,5	29,6	45,4	35,5	48,7
37	Gjøvik	745	5,3	40,2	57,2	43,5	58,2
38	Porsgrunn	725	4,3	36,1	53,7	42,7	57,5
39	Haugesund	715	3,9	37,4	55,6	43,3	57,3
40	Lier	609	4,8	42,8	57,0	45,1	57,0
41	Halden	587	4,0	29,6	44,7	35,9	48,7
42	Ås	495	5,2	52,4	67,7	50,7	64,6
43	Oppegård	506	4,0	48,3	61,6	48,2	60,7
44	Askim	468	6,2	42,6	55,9	46,3	59,0
45	Ringerike	586	4,1	37,3	56,8	40,7	55,7
46	Kongsberg	582	4,5	39,2	58,0	40,3	56,2
47	Horten	569	4,5	33,2	48,8	39,3	52,0
48	Lillehammer	571	4,4	39,0	60,5	44,3	62,2
49	Ålesund	560	2,4	44,4	61,8	50,2	63,7
50	Sola	378	2,9	46,9	58,0	47,0	55,8
51	Eidsvoll	444	3,6	53,1	68,3	53,0	66,2
52	Kristiansund	427	3,7	35,1	48,3	42,6	53,8
53	Molde	497	4,0	34,3	54,4	42,9	55,5
54	Færder	435	3,6	30,1	49,3	38,1	52,7
55	Vestby	365	4,3	48,5	63,2	51,7	62,6
56	Harstad	439	3,8	42,1	62,2	50,4	64,1
57	Kongsvinger	386	4,8	31,7	51,0	37,9	55,9
58	Ringsaker	363	2,2	39,9	58,7	48,4	61,9
59	Nittedal	378	3,2	46,4	67,5	49,6	67,8
60	Elverum	358	3,7	32,2	52,6	37,5	54,9

*Nr er en intern nummering brukt for teknisk-statistiske formål. ** Estimat = beregnet sysselsettingsnivå, relativt til Oslo, basert på koeffisientene fra lineære sannsynlighetsmodeller justert for kontrollvariable (se tekst).

Appendikstabell B. Korrelasjonsmatrise, 50 kommuner, 12 kommunekaraktetistikk

Variabelnummer	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Log innbyggertall 2018, 26–62år	0,42	0,30	-0,37	-0,42	-0,41	-0,16	0,27	-0,19	0,06	-0,07	0,08
2. Indeksverdi for kommunens sentralitet		0,63	-0,60	0,00	-0,46	-0,58	0,58	0,18	0,39	0,45	0,35
3. Prosentandel HIAM i befolkningen			-0,54	0,21	-0,09	-0,05	0,29	0,08	0,11	0,14	0,01
4. <i>Relativ</i> vekst andel HIAM-innvandrere 2012—2019				0,11	0,24	0,36	-0,14	-0,10	0,13	0,12	0,13
5. Andel % av yrkesaktive innbyggere med lav utdanning					0,77	0,29	0,20	0,33	0,01	0,22	-0,17
6. Andel % av yrkesaktive innbyggere med lavstatusyrke						0,54	-0,22	0,12	-0,45	-0,343	-0,56
7. Andel % av yrkesaktive innbyggere i «innvandrers-næringer»							-0,22	0,04	-0,34	-0,35	-0,35
8. Prosentvis endring 2012 - 2019 absolutt antall yrkesaktive i kommunen								0,33	0,46	0,61	0,46
9. Kommunens sosialhjelpsatser for langtids HIAM-innvandrere									0,13	0,24	0,12
10. Andel % arbeidsinntekt 3G+ ikke-innvandrere med høyere utdanning										0,88	0,77
11. Andel % arb.inntekt 3G+ <i>lavutdannede</i> ikke-innvandrere											0,82
12. Andel % 3G+ <i>Andre innvandrere</i>											

P-verdier < 0,05 markert med uthevet skrift.

Referanser

- Barrabés N & Østli GK (2015) *Norsk standard for utdanningsgruppering. Revidert 2000 Dokumentasjon. Notater (Documents) 2015/37*. Oslo: Statistics Norway.
- Birkelund GE, Heggebo K & Rogstad J (2017) Additive or Multiplicative Disadvantage? The Scarring Effects of Unemployment for Ethnic Minorities. *European Sociological Review* 33(1): 17–29.
- Birkelund GE, Rogstad J, Heggebø K, et al. (2014) Diskriminering i arbeidslivet – Resultater fra randomiserte felteksperiment i Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim. *Sosiologisk tidsskrift* 22(4): 352–382.
- Blom S & Enes A, W. (2015) *Introduksjonsordningen – en resultatstudie. Rapporter 2015:36*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bratsberg B, Raaum O & Roed K (2018) Job Loss and Immigrant Labour Market Performance. *Economica* 85(337): 124–151.
- Bratsberg B, Raaum O & Røed K (2016) Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 33(3): 185–207.
- Bratsberg B, Raaum O & Røed K (2017) Immigrant labor market integration across admission classes. In: Andersen TM, Damm AP & Åslund O (eds) *Nordic Economic Policy Review. Labour Market Integration in the Nordic Countries. TemaNord 2017: 520*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers, pp.17–53.
- Dell'Aringa C, Lucifora C & Pagani L (2012) *A «Glass-Ceiling» effect for immigrants in the Italian labour market?. IZA Discussion Paper No. 6555*. Bonn, Tyskland: IZA – Institute for the Study of Labor.
- Djuve AB, Kavli HC, Sterri EB, et al. (2017) *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31*. Oslo: FAFO.
- Elstad JI & Heggebø K (2019) Et voksende prekariat? Langvarige tilknytninger til arbeidslivet blant kjernegruppene i arbeidsmarkedet. *Søkelys på arbeidslivet* 36(3): 139–157.
- Elstad JI & Heggebø K (2021) «Crowded out?» Immigration Surge and Residents' Employment Outcomes in Norway. *Nordic journal of working life studies* 11(2): 99–120.
- FD (2021) *Perspektivmeldingen 2021. Meld.St.14 (2020–2021)*. Oslo: Det kongelige finansdepartement.
- Friberg JH (2016) The Rise and Implications of Temporary Staffing as a Migration Industry in Norway. *Nordic Journal of Migration Research* 6(2): 81–91.
- Friberg JH & Midtbøen AH (2019) The making of immigrant niches in an affluent welfare state. *International Migration Review* 53(2): 322–345.
- Gauffin K, Heggebo K & Elstad JI (2021) Precariousness in Norway and Sweden: a comparative register-based study of longstanding precarious attachment to the labour market 1996–2015. *European Societies* 23(3): 379–402.
- Godoy A (2017) Local labor markets and earnings of refugee immigrants. *Empirical Economics* 52(1): 31–58.

- Heggebø K (2020) Kva er arbeid – egentleg? Cato Wadel og Sysselsettingsutvalet. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 61(1): 38–45.
- Heggebø K (2021) Om insentiv og sånn: motsvar til Steinar Holden og Knut Røed. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 62(3): 305–308.
- Hernes V, Arendt JN, Joonas PA, et al. (2019) *Nordic integration and settlement policies for refugees. A comparative analysis of labour market integration outcomes. TemaNord Report 2019: 529*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Hoen MF, Markussen S & Røed K (2018) *Immigration and social mobility. IZA Discussion Paper No. 11904*. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- Holden S & Røed K (2020) Økt sysselsetting krever en helhetlig politikk med styrket kompetanse, gode insentiver og økt etterspørsel – svar til Kristian Heggebø. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 61(4): 408–409.
- Høydahl E (2017) *Ny sentralitetsindeks for kommunene. SSB Notater 2017/40* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Lillegård M & Seierstad A (2013) *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater. Rapporter 55/2013*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Midtboen AH (2015) Ethnic Discrimination in the Labour Market. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 56(1): 3–30.
- Midtbøen AH & Rogstad J (2012) *Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. Rapport 2012: 1*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NAV (2019) Grunnbeløpet i folketrygden, <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbeløpet+i+folketrygden>, accessed 8 October, 2019.
- NOS (2008) *Standard for næringsgruppering. Korrigert utgave. D 383 Norges offisielle statistikk*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- NOU (2019) *Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting. Norges offentlige utredninger 2019: 7*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NOU (2021) *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting. Norges offentlige utredninger 2021:2*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.
- NSD/SSB (2020) *Brukermanual for microdata.no. Oppdatert per september 2020*. <https://microdata.no/brukermanual.pdf>.
- Olsen B (2020) *Noe økning i sysselsettingen blant innvandrere. SSBs nettsider*, <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/noe-okning-i-sysselsettingen-blant-innvandrere>, avlest 20.mars 2021.
- Orupabo J & Nadim M (2020) Men doing women's dirty work: Desegregation, immigrants and employer preferences in the cleaning industry in Norway. *Gender Work and Organization* 27(3): 347–361.
- SSB (2011) *Standard for yrkesklassifisering (STYRK-08). Notater 17/2011*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Søholt S, Tronstad KR & Bjørnsen HM (2014) *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering, NIBR-rapport 2014: 25*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Tronstad KR (2015) *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning? NIBR-Rapport 2015: 2.* Oslo: NIBR Norsk institutt for by- og regionforskning.

Tønnessen M & Andersen SN (2019) *Bosettingskommune og integrering blant voksne flyktninger. Hvem bosettes hvor, og hva er sammenhengen mellom bosettingskommunens egenskaper og videre integreringsutfall? Rapporter 2019/13.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Ugreninov E & Turner LM (2021) Next to Nothing: The Impact of the Norwegian Introduction Programme on Female Immigrants' Labour Market Inclusion. *Journal of Social Policy* Published online 30 June 2021.

van der Wel KA, Dahl E & Halvorsen K (2012) *Arbeidsinkludering og arbeidsmotivasjon i et komparativt perspektiv. Sluttrapport til NAV/FARVE.* Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag, Sosialforsk.

van der Wel KA & Halvorsen K (2015) The bigger the worse? A comparative study of the welfare state and employment commitment. *Work Employment and Society* 29(1): 99–118.