

Lene Bore, Anne Britt Djuve og
Kristian Rose Tronstad

Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet

En kunnskapsstatus



Lene Bore, Anne Britt Djuve og
Kristian Rose Tronstad

**Etnisk mangfold og
likestilling i arbeidslivet**
En kunnskapsstatus

© Fafo 2013

ISBN 978-82-7422-988-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-989-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Forord | 5 |
| 1 Innledning | 7 |
| Hva er (etnisk) mangfold? | 7 |
| Hvem er etnisk? | 8 |
| Mangfold som politisk målsetting | 9 |
| Antidiskriminering som mangfoldspolitikk | 12 |
| Problemstillinger og avgrensning | 13 |
| 2 Etnisk mangfold i det norske arbeidsmarkedet..... | 17 |
| Sterk vekst i antall sysselsatte med innvandringsbakgrunn | 17 |
| Stor variasjon mellom ulike grupper | 18 |
| Hvor og med hva jobber innvandrere? | 20 |
| 3 Diskriminering eller like muligheter?..... | 23 |
| a) Residualmetoden | 24 |
| b) Egenopplevd/egenrapportert diskriminering | 30 |
| c) Observasjon | 32 |
| d) Eksperimenter eller tester | 33 |
| Oppsummering og drøfting | 35 |
| 4 Erfaringer med offentlige tiltak for å bedre integrering..... | 37 |
| Erfaringer med arbeidsrettede tiltak fra NAV | 37 |
| Metodiske utfordringer ved registerbaserte studier | 39 |
| Hva viser registerbaserte studier om overgangen til arbeid etter tiltak? .. | 40 |
| Kvalitative studier av arbeidsrettede tiltak | 42 |
| Introduksjonsordningen | 43 |
| Ny sjanse | 44 |
| Oppsummering..... | 45 |
| 5 Tiltak for mangfold i norske virksomheter | 47 |
| Aktivitets- og rapporteringsplikten | 48 |
| 6 Oppsummering og kunnskapsbehov | 59 |
| Appendiks 1 Deskriptiv statistikk for uavhengige variabler..... | 63 |
| Referanser | 65 |

Forord

Dette er en kunnskapsoppsummering basert på forskning, utredninger og evalueringer knyttet til politikk for økt etnisk mangfold i arbeidslivet. Rapporten er skrevet på oppdrag for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Prosjektet har hatt en referansegruppe bestående av Kari Saastad, Spekter, Jorunn Solgaard, Unio, Jørgen Rodal, KS, Ingunn Olsen Lund, LO, Hege Herø, YS, Nina Sverdrup Svendsen, Akademikerne, Stian Sigurdsen, Virke, Tone Knutsen, NHO, samt Rønnaug Retterås og Claus Jervell, Likestillings- og diskrimineringsombudet. Lene Aaker har vært prosjektets kontaktperson i BLD. Vi takker for et godt samarbeid og gode innspill til innholdet i rapporten.

Oslo, januar 2013
Anne Britt Djuve

1 Innledning

I november 2012 oppsummerte *Aftenposten* at det i løpet av de siste 20 årene har vært vedtatt 23 handlingsplaner og 672 tiltak for integrering og inkludering (Aftenposten 24. november 2012). Journalistene mer enn antyder at innsatsen har vært forfeilet: Til tross for planene og tiltakene er arbeidsledigheten fortsatt tre ganger så høy blant innvandrere. I den omtalte 20-årsperioden har antallet innvandrere i Norge samtidig økt fra 183 000 til 655 000 personer. Det er ikke uten videre gitt at det er et tegn på mislykket integreringsinnsats når arbeidsledigheten blant innvandrere har holdt seg konstant rundt 6–7 prosent over en 20-årsperiode når innvandrerbefolkningen nesten er firedoblet. I fjerde kvartal i 2011 var 489 000 av innvandrerne i Norge i yrkesaktiv alder (15–74 år), og av disse var 307 186 personer (eller 63 prosent) registrert sysselsatt. Det er liten tvil om at effekten av integreringstiltakene kunne vært bedre. Likevel er det i dag et større etnisk mangfold i norsk samfunns- og arbeidsliv enn noen gang tidligere. Samtidig er høy ledighet og ikke minst lav yrkesaktivitet i deler av innvandrerbefolkningen en vedvarende politisk bekymring, og økt integrering i arbeidslivet er en sentral politisk målsetting. Denne rapporten er en direkte konsekvens av dette og er et resultat av utlysningen «Kunnskapsoppsummering om rekruttering for økt mangfold og likestilling i arbeidslivet». Utlysningen er et ledd i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets (BLDs) oppfølging av nettopp en handlingsplan – Handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009–2012).

Hva er (etnisk) mangfold?

Tiltak for mangfold er med andre ord et ledd i arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering. Men er likestilling og fravær av diskriminering egentlig det samme som (etnisk) mangfold? Mangfoldsbegrepet brukes på ulike måter og er derfor komplisert å forholde seg til. Dersom arbeidstakerne i en virksomhet har bakgrunn fra ulike land, er i ulike aldersgrupper og både kvinner og menn er representert, omtales dette gjerne som mangfold på arbeidsplassen. Det er altså ytre kjennetegn som alder, kjønn, hudfarge og eventuelt juridiske kategorier som statsborgerskap og fødeland som typisk brukes som indikatorer på mangfold. I internasjonal litteratur om mangfold og effektivitet i arbeidsgrupper omtales dette gjerne som overflatemangfold

(surface-level diversity). Dybdemangfold (deep-level diversity) omfatter ulikheter som ikke kan observeres direkte, slik som målsettinger, holdninger og verdier, personlighet, kunnskaper og ferdigheter samt for eksempel hvordan man går fram for å fatte beslutninger. Distinksjonene mellom overflate- og dybdemangfold ble introdusert på 1990-tallet, da i litteratur¹ om sammenhengen mellom arbeidsgruppers sammensetning og deres evne til å løse oppgaver. Harrison et al. (2000) introduserte dessuten distinksjonen mellom faktisk og opplevd mangfold – det er ikke nødvendigvis samsvar mellom det faktiske overflate- og dybdemangfoldet og det mangfoldet som oppleves av grupped medlemmene (eller andre). En tredje type mangfold som beskrives i denne litteraturen, er knyttet til fordeling av (sosial) kapital i en arbeidsgruppe. Dette kan være forhold som status, beslutningsmyndighet og lønn, og denne typen mangfold skiller seg altså fra de to andre mangfoldsdimensjonene ved at den ikke er direkte knyttet til individkjenntegn, men til fordeling av ressurser i en gruppe. Harrison og Klein (2007) omtaler denne mangfoldsdimensjonen som «ulikhet» (disparity).

Forskningen gir sprikende svar på spørsmålet om mangfold lønner seg eller ikke. Det er sannsynlig at dette henger sammen med at mangfoldets konsekvenser for produktivitet avhenger både av hvilken form for mangfold vi snakker om, og av hva slags arbeidsoppgaver som skal utføres. For eksempel er det grunn til å tro at noen former for dybdemangfold kan øke kreativiteten i en arbeidsgruppe. Dersom det ikke er kreativt arbeid som skal utføres, er verdien av mangfold antakelig mindre. Det kan dessuten være metodisk vanskelig å skille gevinsten av mangfold fra gevinsten av *ikke* å diskriminere i ansettelsesprosesser. Enkelte undersøkelser peker på at virksomheter som har god representasjon av etniske minoritetsgrupper, har bedre lønnsomhet enn majoritetsdominerte virksomheter (Herring 2009). Dette funnet kan imidlertid like gjerne være et resultat av at disse virksomhetene har rekruttert de beste medarbeiderne, som av at det er mangfoldet i seg selv som øker produktiviteten. De som gjennom diskriminerende ansettelsesprosesser har valgt bort noen av de beste kandidatene, taper på dette.

Hvem er etnisk?

Ordet etnisitet har rot i det greske *ethnos*, som betyr «folk». Når mennesker omtales som en etnisk gruppe, henspeiler det gjerne på deres felles kulturbakgrunn og geografiske opprinnelse. Et sentralt poeng i samfunnsvitenskapen er at etnisitet ikke er statisk, men at egen og andres etniske identitet skapes og avgrenses i møtet med andre. Etnisitet

¹ Det finnes etter hvert omfattende litteratur innen sosialpsykologi på dette feltet, med utgangspunkt i de tidlige bidragene fra Jackson et al. (1995) og Harrison et al. (1998).

er derfor komplisert å måle kvantitativt, og det finnes ikke noe register over den norske befolkningens etniske tilhørighet. En vanlig operasjonalisering av etnisk tilhørighet i kvantitative studier er å ta utgangspunkt i fødeland, eventuelt statsborgerskap. For eksempel illustreres ofte fenomenet økt etnisk mangfold i den norske befolkningen med en graf som viser veksten i antall innvandrere fra ulike deler av verden.

Det er rimelig å anta at det er en statistisk sammenheng mellom det vi kan kalle det subjektive etniske mangfoldet, altså den etniske tilhørigheten innbyggerne selv opplever at de har, og mangfold i landbakgrunn. Slike sammenhenger er likevel ikke entydige, og de kan som nevnt endre seg over tid. Personer som har bodd lenge i Norge, kan oppleve det som krenkende at deres landbakgrunn framheves som et eksempel på etnisk mangfold. Det samme gjelder for barn av innvandrere. Andre barn av innvandrere kan derimot være svært opptatt av foreldrenes kultur og framheve den som en viktig del av egen identitet. Dessuten finnes det selvsagt mange eksempler på at ulike etniske grupper har samme fødeland. Selv om fødeland er den beste tilgjengelige indikatoren på etnisk mangfold, er det med andre ord viktig at man ikke framstiller etnisitet og landbakgrunn som synonymmer.

Mangfold som politisk målsetting

Mangfoldsbegrepet har blitt stadig mer populært i politiske dokumenter. Det er likevel påfallende at begrepet sjelden defineres eller diskuteres i disse dokumentene. Det finnes etter hvert et knippe med lokale planer for økt mangfold. Der fastslås det gjerne at mangfold er et gode, og at det skal tilrettelegges for mangfold – uten at man forholder seg til innholdet i mangfoldsbegrepet. Den første stortingsmeldingen som hadde mangfold i tittelen – St. meld. nr. 49 (2003-2004): Mangfold gjennom inkludering og deltakelse – er likevel et unntak, i den forstand at den tematiserer og spesifiserer ulike mangfoldsdimensjoner. Her heter det at

«Regjeringen er grunnleggende positiv til kulturelt, religiøst og verdimessig mangfold» (s. 10).

Samtidig markeres det at det er grenser for hva slags mangfold som er positivt, og at det kan være ønskelig å endre visse kulturelle praksiser som er på kollisjonskurs med norske politiske verdier:

«Regjeringen mener at det går en absolutt grense for toleranse ved ulovlige handlinger. Men det kan også være annen atferd og holdninger som det etter regjeringens syn er ønskelig å påvirke, selv om de ikke er ulovlige» (s. 11).

Videre gjøres det en avgrensning av mangfoldspolitikk mot integreringspolitikk, der mangfoldspolitikken forstås som å legge « større vekt på forholdet mellom individuelle rettigheter og hensynet til fellesskapet, mellom flertallsinteresser og mindretallsinteresser, og på vilkårene for harmonisk sameksistens» (s. 34). I denne meldingen tok altså regjeringen opp det vi foran har omtalt som «dybdemangfold», slo fast at slikt mangfold i utgangspunktet er positivt, men at visse former for mangfold kan være en utfordring for fellesskapet. I den neste og foreløpig siste stortingsmeldingen på feltet, Meld. St. 6 (2012-2013): En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap, er mangfoldsbegrepet imidlertid i liten grad nyansert eller diskutert. Innledningsvis slås det fast at innvandringen har ført til økt mangfold. Videre pekes det på behovet for at velferdsstatens tjenester må tilpasses en mangfoldig befolkning. Utover dette behandles mangfold og integrering langt på vei som synonyme begreper. Dette inntrykket forsterkes av at man på BLDs hjemmesider under overskriften «Integrering og mangfold» kan lese at

«Regjeringen arbeider for et inkluderende samfunn. Alle som bor i Norge, skal ha like muligheter til å bidra og til å delta i landets fellesskap. Målet for integreringspolitikken er like muligheter, rettigheter og plikter for innvandrere og barna deres til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv.»²

Som nevnt finnes det også etter hvert en rekke lokale handlingsplaner for mangfold. I Bergen kommunes «Handlingsplan for inkludering og mangfold 2012–2015» er mangfoldsbegrepet ikke definert, derimot framholdes det at inkludering er en forutsetning for å kunne «utnytte mangfoldet positivt» (s. 1). Formuleringer i kommunestyresaken der planen ble vedtatt, kan tolkes som at mangfoldsbegrepet knyttes til muligheten til å føle seg norsk: Først slås det fast at «Mangfoldet innvandringen fører med seg, er en berikelse for Bergen», og videre at: «Byrådet mener et overordnet mål for integreringspolitikken må være at innvandrere som kommer til Norge for å bli her, raskest mulig får oppleve at de kan regne seg som norske og som en del av det norske fellesskapet» (Byrådssak 142/12). Dette peker i retning av at byrådet i Bergen ikke kun er opptatt av overflatemangfoldet, men også av dimensjoner innenfor dybdemangfold. Bergen kommune vil legge til rette for at det er flere måter å være norsk på. De sier imidlertid svært lite spesifikt om hvordan dette skal skje, og berører ikke problemstillinger knyttet til at kanskje ikke alle ønsker å føle seg norske. I saksdokumentene er det gjort et poeng av at begrepet integrering er erstattet med inkludering. Selve tiltakene i handlingsplanen er imidlertid i stor grad knyttet til deltakelse i kvalifisering og arbeid samt til tiltak mot for sterk etnisk bosegregering. Under overskriften «Likeverdige tjenester» er det omtalt at kommunen har tatt initiativ til å starte et senter for utenlandske arbeidstakere, samt at det er et behov for gode tolketjenester. Likeverdighets-

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/integrering.html?id=1138>

begrepet er et annet eksempel på et populært, men nokså uklart begrep (Djuve et al. 2011).

Oslo kommune vedtok i 2001 «Handlingsplan for likebehandling og økt rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn til stillinger i Oslo kommune». Som tittelen viser, er planen ikke en generell plan for mangfold, men en plan som spesifikt handler om rekruttering. Oslo kommune har imidlertid også eksplisitte politiske målsettinger om mangfold. På mangfoldsportalen.no (som drives av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)) står det at

Mangfolds- og integreringsarbeidet i Oslo skal bidra til å styrke kulturelle og språklige minoriteters forståelse av norsk språk og samfunnsliv, samt løfte frem byens mangfold som en positiv ressurs. Innbyggerne med minoritetsbakgrunn skal delta i samfunnsliv, utdanning og arbeid på lik linje med etniske nordmenn. Mangfoldsarbeidet skal forebygge og redusere diskriminering.

Oslo kommune har en egen enhet for mangfold og integrering (EMI) som skal drive byomfattende tiltak. Tildelingsbrevet fra kommunen sentralt til EMI for 2012 peker i retning av at innsatsen skal legge til rette for like muligheter for alle samt hindre diskriminering. EMI driver også ressursportalen OXLO, som gir informasjon om mangfold og integreringspolitikk i Oslo samt mulige støtteordninger. I Oslo finnes også bydelsvise handlingsplaner for mangfold, og stillingsportalen i Oslo kommune begynner slik: «Oslo kommune ønsker at våre arbeidsplasser skal preges av mangfold, og at våre ansatte skal gjenspeile byens befolkning. Vi ønsker representasjon av kvinner og menn i alle stillingskategorier. Personer med minoritetsbakgrunn oppfordres til å søke.»³

Mangfoldsbegrepet er altså populært i politiske dokumenter og målsettinger. Likevel er det sjelden at disse dokumentene gir noen spesifisering av hva som menes med mangfold, eller av hva man ønsker å oppnå ved det. Med unntak av St.meld. nr. 49 (2003-2004) er mangfold gjennomgående beskrevet som ønskelig og positivt, og formuleringene som er brukt, peker i retning av at mangfoldsbegrepet i all hovedsak viser til det vi her har omtalt som overflatemangfold.

³ <http://www.ledigestillinger.oslo.kommune.no/>

Antidiskriminering som mangfoldspolitikk

Vi kan dele inn tiltak for økt rekruttering og mangfold i arbeidslivet i proaktive og reaktive tiltak: Det første refererer til tiltak der man aktivt arbeider for å øke rekrutteringen, for eksempel gjennom handlingsplaner, holdningsarbeid og traineeordninger. Denne innsatsen kan være frivillig for virksomhetene, eller den kan være lovpålagt. Reaktive tiltak har til hensikt å forhindre diskriminering gjennom å forby den og iverksette egnede straffereaksjoner ved lovbrudd.

I løpet av de siste ti–tolv årene har det skjedd en rask utvikling i arbeidet for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering i Norge. Utviklingen gjenspeiles i et bedre juridisk vern mot diskriminering og et nytt ombud, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), som håndhever, dokumenterer, og som er en pådriver i likestillingsarbeidet ut fra flere diskrimineringsgrunnlag. Utviklingen i lovverk og institusjoner kjennetegnes blant annet av at et klagebasert og individuelt vern mot diskriminering er blitt supplert med at offentlige myndigheter og også arbeidsgivere og arbeidslivets parter er pålagt en positiv plikt til å jobbe aktivt for likestilling. Det har altså skjedd en dreining fra reaktive til proaktive tiltak. Denne omleggingen henger sammen med erkjennelsen av at direkte diskriminering sjelden er åpenbar, og at den strukturelle og indirekte diskrimineringen er utbredt og derfor viktig å forebygge (Craig 2007). Det er med andre ord skjedd en utvikling i retning av en styrking av individuelle rettigheter, samtidig som vi ser at man vektlegger proaktive tiltak som skjer på virksomhetsnivå.

Bekjempelse av etnisk diskriminering har vært en offisiell målsetting siden 70–80-tallet (Brochmann & Kjeldstadli 2008), men det har vært en utvikling i utformingen av virkemidler. Tiltak for å påvirke arbeidsgiveres praksis inndeles ofte i «carrots, sticks and sermons» – altså økonomiske insentiver, lovpålegg/forbud og holdningskampanjer. Alle disse har vært forsøkt i Norge, men det har vært en utvikling i retning av en sterkere satsing på juridisk vern mot diskriminering i løpet av de siste ti årene. Diskrimineringsloven fra 2005 omfatter diskrimineringsgrunnlagene etnisitet, språk og religion. Diskrimineringsloven fulgte opp tidligere bestemmelser i arbeidsmiljøloven om forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet og religion. Fra 2009 ble det innført en plikt som påla alle arbeidsgivere og parter i arbeidslivet å jobbe aktivt og planmessig for å fremme etnisk likestilling. Det var Holgersen-utvalget, ledet av professor Gudrun Holgersen, som i NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering* først utredet og foreslo aktivitets- og rapporteringsplikten som et juridisk virkemiddel for å fremme etnisk likestilling. Forslaget fikk mange reaksjoner. Høringen viste at arbeidsgiverorganisasjonene, blant annet NHO, KS og HSH (nå Virke), var svært negative til å innføre en slik plikt for arbeidsgivere i privat virksomhet. I en utredning gjennomført av Econ Pöyry ble de samfunnsøkonomiske nyttevirknin- ger og kostnader drøftet (Econ 2007:1). Econ anslo at kostandene for offentlige og private virksomheter årlig kunne beløpe seg til 53–63 millioner, og de var varsomme

med å anslå hvilken effekt tiltaket ville ha på økt sysselsetting. Årsaken var at det var få insentiver til å følge plikten, og sanksjonene ved ikke å etterleve aktivitetsplikten var svært svake. Econ konkluderte med at små bedrifter under 50 ansatte uansett burde fritas fra en aktivitets- og rapporteringsplikt. Regjeringens beslutning (Bondevik II) var ikke å gå videre med utvalgets forslag (Ot.prop 33 (2004-2005)). Da diskrimineringsloven ble behandlet i Stortinget, påpekte et flertall at Holgersen-utvalgets forslag om aktivitetsplikt var utelatt. Mot Høyre, Frp og KrF gikk et flertall inn for å innføre en aktivitetsplikt inspirert av likestillingsloven (Innst. O. nr 69 (2004-2005)).

Denne utviklingen, fra et individuelt juridisk vern mot diskriminering til en plikt til å jobbe aktivt for å fremme likestilling, er Norge ikke alene om. I USA har føderale myndigheter siden begynnelsen av 1960-tallet hatt såkalte sosiale klausuler i offentlige anbudskonkurranser. For å kunne delta i anbudskonkurranser forutsetter myndighetene at tilbyder kan dokumentere at de har en plan og aktivitet for å fremme underrepresenterte grupper i arbeidsstokken. I Storbritannia ble det i 1999 innført en plikt (*positive duty*) som påla offentlige arbeidsgivere å jobbe planmessig for å fremme likestilling (Race Relations Act, 1999). Plikten innebærer at arbeidsgivere må overvåke virksomhetenes etniske sammensetning og minoriteters mulighet ved ansettelser og til forfremmelse. I tillegg til aktiviteter og tiltak som kan fremme likestilling mellom majoritet og minoritet, er dokumentasjon (*monitoring*) og tallfesting av mål sentralt i det britiske systemet. I 2000 vedtok EUs ministerråd en likestillingspakke (Rådskdirektivene EC/2000/43 og EC/2000/78). EU-direktivene satte en minimumsstandard for alle EU-landene.

Problemstillinger og avgrensning

I tråd med utlysningsteksten for prosjektet er det rekruttering for økt mangfold og likestilling som er hovedtema for studien. Søkelyset er rettet mot etnisk mangfold, men i den grad andre diskrimineringsgrunnlag som kjønn, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne har krysset etnisetsdimensjonen, har vi vurdert disse som relevante. Det skal dog sies at det er svært få studier som omfatter andre kryssninger enn etnisitet.

Konsekvensen av at mangfold forstås som mer eller mindre synonymt med integrering, jamfør diskusjonen av dette over, blir at mangfoldspolitikken også blir synonymt med integreringspolitikk. Dermed blir generelle integreringspolitiske tiltak og erfaringene med disse relevante for kunnskapsstatusen. I tillegg er selvsagt erfaringene med antidiskrimineringsarbeidet svært relevant, både det proaktive og det reaktive. Den viktigste datakilden vi har anvendt til å vurdere effektene av den proaktive innsatsen er en intervjuundersøkelse blant 1001 norske arbeidsgivere. Datamaterialet er nærmere

beskrevet i Tronstad (2010). Når det gjelder den reaktive innsatsen, er det så vidt oss bekjent ikke gjennomført noen evaluering av antidiskrimineringslovgivningen. I noen grad vil likevel en generell kartlegging av omfanget av diskriminering i arbeidslivet gi noen svar på hvor effektivt lovforbudet er; i den grad diskriminering forekommer, vil det være en indikator på at lovforbudet ikke er tilstrekkelig til å hindre diskriminering. Vi har derfor viet generell forskning på diskriminering i arbeidslivet betydelig oppmerksomhet.

Det har vært en målsetting at kunnskapsoppsummeringen skal redegjøre for erfaringer med tiltak. I tråd med oppdragsgivers ønsker har vi søkt etter studier av

- planmessig likestillings- og mangfoldsarbeid
- erfaring med ulike kommunale og statlige arbeidsmarkedstiltak
- erfaringer med og evalueringer av kvalifiseringstiltak, mentor- og traineeordninger
- vurderinger av arbeidstakers kompetanse
- diskriminering ved ansettelse og forfremmelse
- arbeidsmiljø og mangfold

For å dekke disse temaene har vi gjennomført søk i BIBSYS og samfunnsvitenskapelige databaser med følgende søkeord (på norsk og engelsk for å fange opp engelskspråklige artikler som omfatter norske forhold):

planmessig likestillings- og mangfoldsarbeid, kommunale og statlige arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringstiltak, mentor- og traineeordninger, arbeidstakers kompetanse, diskriminering ved ansettelse og forfremmelse og arbeidsmiljø og mangfold

Søket ble avgrenset til vitenskapelige rapporter og artikler publisert etter år 2000.

De opplistede temaene er, slik vi oppfatter det, delvis overlappende. For eksempel er vurderinger av arbeidstakers kompetanse et tema som ligger tett opptil diskriminering. Kapittelinnndelingen i rapporten avviker derfor noe fra denne lista, men alle temaområdene er tatt med.

Det er komplisert å kartlegge betydningen av det planmessige likestillings- og mangfoldsarbeidet. Dette arbeidet er dessuten bare en bit av den samlede innsatsen for å bedre inkluderingen av grupper som er underrepresentert og/eller marginalisert i arbeidslivet. I tillegg foregår en betydelig veilednings- og kvalifiseringsinnsats gjennom statlige og kommunale aktører samt mentor- og traineeordninger der både offentlige, private og frivillige aktører er involvert. En overordnet målsetting for disse tiltakene er å bygge ned barrierer for deltakelse i samfunns- og arbeidsliv, noe som er en viktig forutsetning for å oppnå mangfold. Det er dessverre sjelden at de enkelte tiltakene er

dokumentert og effektevaluert tilstrekkelig til at det er mulig å oppsummere hva som er effektive og mindre effektive tiltak. Denne typen tiltak er derfor i liten grad omtalt i kunnskapsstatusen. Det bør imidlertid nevnes at *organiseringen* av mangfoldsarbeidet er kritisert i flere rapporter. Kritikken går særlig ut på at innsatsen er spredd på mange ulike aktører, med utydelige styrings- og ansvarsforhold, noe som får negative konsekvenser for kvalitet og samordning av tilbudet (Djuve et al. 2011:109; NOU 2012: 15).

I en kartlegging av mangfold i norsk arbeidsliv vurderer vi det også som vesentlig å undersøke ikke bare om ulike grupper er i arbeid, men også hvilken posisjon de har i arbeidsmarkedet. I kapittel 3, som har fått tittelen «Diskriminering eller like muligheter?», har vi derfor inkludert også temaer som lønn, arbeidsvilkår og arbeidsmiljø.

2 Etnisk mangfold i det norske arbeidsmarkedet

Formålet med dette kapittelet er å beskrive og analysere utviklingen i det norske arbeidsmarkedet. Hvordan ser den etniske sammensetningen av det norske arbeidsmarkedet ut i dag sammenlignet med noen år tilbake? Hvor mange flere innvandrere er i jobb, og hvor jobber de?

Sterk vekst i antall sysselsatte med innvandringsbakgrunn

Mange av Norges handelspartnere opplever konjunkturedgang. Veksten har avtatt markert, ikke bare i Europa og USA, men også i framvoksende økonomier. I Europa faller bruttonasjonalproduktet, og arbeidsledigheten er høy og stigende. Sammen med høy offentlig gjeld legger dette sterke begrensninger på den økonomiske aktiviteten i mange land i Europa (SSB 2012). Norge har i løpet av det siste tiåret hatt en sterk økonomisk vekst sammenlignet med andre land. Dette gjenspeiles blant annet i økning i antall sysselsatte.

I løpet av en tiårsperiode har antall sysselsatte i Norge steget med 365 000, fra 2,2 millioner til 2,6 millioner sysselsatte. Innvandrere har stått for to tredjedeler av veksten i sysselsetting. Innvandrere arbeider i stor grad i privat sektor, og det er også privat sektor som har stått for den største sysselsettingsveksten (også to tredjedeler av veksten).

Tabell 2.1 illustrerer at bortimot 250 000 flere innvandrere er sysselsatt i dag enn for ti år siden. I 2002 utgjorde innvandrere cirka 140 000 eller om lag 6 prosent av de sysselsatte. Ti år senere utgjør innvandrere 14 prosent av alle sysselsatte. Den sterkeste veksten i antall sysselsatte finner vi blant arbeidsinnvandrere fra de nye EU-landene i Øst-Europa, men det er også betydelig vekst i antall sysselsatte innvandrere fra andre land og regioner. Antallet sysselsatte fra de andre nordiske landene, og spesielt Sverige, er mer enn doblet, og nordiske innvandrere i Norge utgjør alene 11 prosent av veksten i sysselsetting det siste tiåret.

Tabell 2.1 Antall sysselsatte 2002–2011 etter landbakgrunn.

| | Antall sysselsatte i 2002 | Antall sysselsatte i 2011 | Vekst i sysselsetting 2002–2012 | Vekst i sysselsetting 2002–2011 i prosent | Gruppenes andel av sysselsettingsveksten |
|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------|
| Norsk bakgrunn | 2 127 993 | 2 259 461 | 131 468 | 6 % | 36 % |
| Innvandrerbakgrunn | 139 007 | 373 537 | 234 530 | 169 % | 64 % |
| Norden | 32 836 | 73 969 | 41 133 | 125 % | 11 % |
| Vest-Europa | 19 467 | 44 373 | 24 906 | 128 % | 7 % |
| Nye EU-land i Øst-Europa | 5964 | 100 082 | 94 118 | 1578 % | 26 % |
| Resten av verden | 80 740 | 155 113 | 74 373 | 92 % | 20 % |
| Total | 2 267 000 | 2 632 998 | 365 998 | 100 % | |

Kilde: Statistisk sentralbyrå

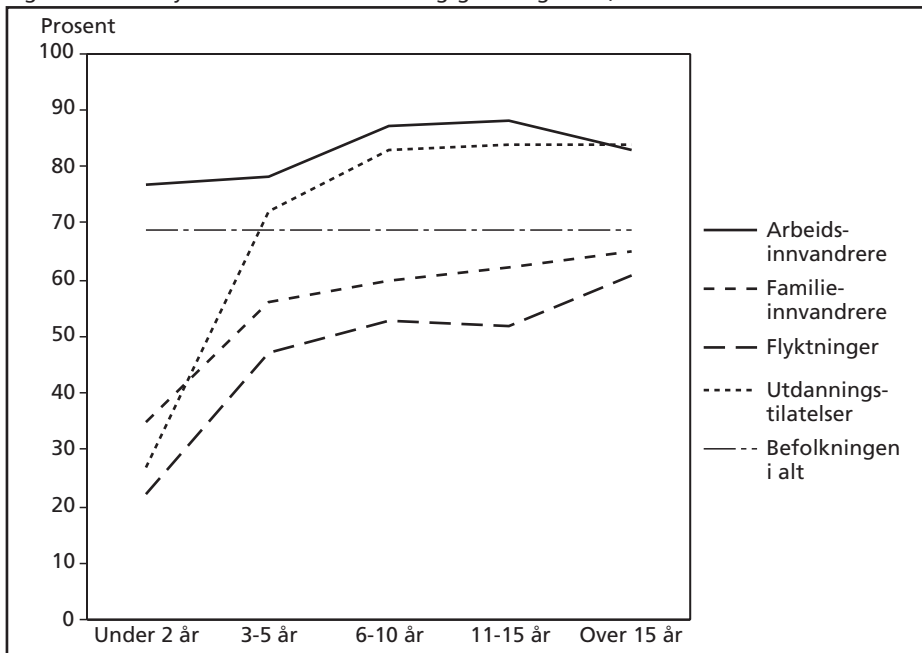
Stor variasjon mellom ulike grupper

Høy arbeidsinnvandring fra Øst-Europa etter utvidelsen av EU i 2004 og 2007 har bidratt til en økning i sysselsettingen for innvandrerbefolkningen som helhet, men også mer etablerte innvandrergrupper bedret sin situasjon på arbeidsmarkedet de senere år (OECD 2009). Det er likevel stor forskjell i yrkesdeltakelse mellom ulike grupper av innvandrere.

Differansen i sysselsettingsrater mellom innvandrere og ikke-innvandrere varierer mellom europeiske land. Disse forskjellene kan i noen grad forklares med sammensetningen av innvandrere i de ulike landene. Norge har en høy andel flyktninger og familiegjenforente til flyktninger. Deltakelsen på arbeidsmarkedet, spesielt blant flyktninggrupper og kvinner med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, er lav, og spesielt for dem som bare har bodd i Norge kort tid (Aalandslid & Tronstad 2010; Aalandslid 2009; OECD 2009).

Figur 2.1 viser at botid er en viktig faktor for å forklare variasjon i flyktnings, familieinnvandreres og innvandrere med studenttillatelses deltakelse i arbeidslivet. Innvandrere som har kommet til Norge for å studere (men også aupairer og praktikanter inngår her), har midlertidig opphold, og mange reiser hjem eller videre etter endte studier. For denne gruppen er sysselsettingen lav de første par årene, men for dem som blir i Norge, øker sysselsettingen raskt og er høyere enn for gjennomsnittet i befolkningen (Bore, Tronstad & Djuve 2012). Flyktninger og deres familie gjennomgår obligatorisk introduksjonsprogram i kommunen hvor de bosettes. Dette bidrar til at sysselsettingen er lav kort tid etter innvandring. Med økende botid øker også sysselset-

Figur 2.1 Andel sysselsatte etter innvandringsgrunn og botid, 4. kv. 2011.



Kilde: Fafo 2012 / SSB

tingen blant flyktninger, men selv etter mer enn 15 års botid i Norge er ikke andelen så høy som i befolkningen ellers. Det skal også understrekes at sammenhengen som framkommer som en botidseffekt i figur 2.1, også påvirkes av hvilke flyktning- (og arbeidsinnvandrere-) grupper som har kommet på ulike tidspunkt. Når yrkesdeltakelsen tilsynelatende stiger blant flyktninger som har vært i Norge i mer enn 15 år, kan dette skyldes at yrkesdeltakelsen generelt er høyere i de flyktninggruppene som kom for mer enn 15 år siden, enn i de nye flyktninggruppene. Det er gjennomført mer spesifiserte analyser av ulike landgruppers deltakelse i arbeidsmarkedet som viser at det er svært store ulikheter i yrkesdeltakelse mellom ulike landgrupper med samme botid (NOU 2011: 7).

Familieinnvandrere er en svært sammensatt gruppe. Et flertall av familieinnvandrerne er kvinner. Tidligere studier viser at det er stor variasjon i yrkesdeltakelse mellom ulike grupper av familieinnvandrere. De som kommer for å etablere familie med en med norsk bakgrunn, har mye høyere sannsynlighet for å være sysselsatt enn det familiegjenforente til for eksempel flyktninger har. For arbeidsinnvandrere er sysselsettingen naturlig nok høy og høyere enn for resten av befolkningen fra dag én.

Hvor og med hva jobber innvandrere?

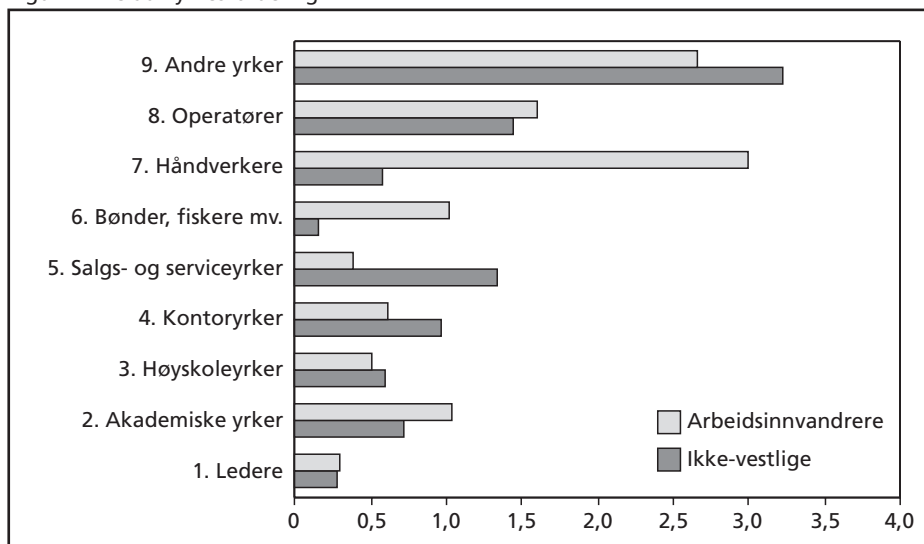
Tidligere analyser viser at det er flere innvandrere ansatt i privat sektor enn i offentlig sektor. De sektorvise forskjellene i andel ansatte innvandrere må ses i sammenheng med de svært forskjellige utdanningskravene vi finner innenfor de ulike sektorene. Nesten 70 prosent av yrkene i statlig sektor er klassifisert som akademiske yrker eller høyskoleyrker, mot 25 prosent i privat og 44,5 prosent i kommunal og fylkeskommunal sektor. Blant lønnstakere totalt var den tilsvarende andelen på 34 prosent, altså halvparten av det vi finner i staten. Olsen (2009) konkluderer med at den lavere andelen innvandrere i staten for en stor del skyldes at innvandrerguppen som helhet har et utdanningsnivå og en faglig spesialisering som er mindre tilpasset kravene til yrker i staten enn det den øvrige befolkningen har. Arbeidsinnvandringen vi har hatt de siste årene fra nye EU-land, har forsterket skjevheten mellom innvandrerdelen i privat og offentlig sektor (Olsen 2009).

Ved å analysere næringsfordelingen blant alle sysselsatte og i ulike innvandrergupper finner vi at innvandrere generelt er overrepresentert innen rengjøring, som utleid arbeidskraft, og innen hotell og servering og transport. De er i langt mindre grad sysselsatt innen primærnæringer, finansiell tjenesteyting som bank og forsikring og offentlig administrasjon og forsvar. Arbeidsinnvandrere er i større grad enn befolkningen for øvrig sysselsatt i bygg og anlegg, industri og som utleid arbeidskraft gjennom bemanningsbyråer.

Tidligere analyser viser at innvandrere er underrepresentert i yrker med høye kompetansekrav, slik som lederyrker og akademiske yrker. I akademiske yrker er det sjelden å finne innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, mens vestlige innvandrere er vesentlig bedre representert. I yrker uten noen formelle utdanningskrav – andre yrker – er det mer enn tre ganger så stor sjanse for en ikke-vestlig innvandrer å være sysselsatt enn det er for ansatte i alt (jf. figur 2.2). Yrkesfordelingen skyldes delvis at innvandrere med bakgrunn fra disse landene har lavere utdanning og større problemer med å omsette sine «kvalifikasjoner» (godkjenning av utdanning, større språkbarriere), men analyser av sysselsatte i yrker etter formell utdanning viser også at innvandrere med bakgrunn fra Afrika, Asia, Øst-Europa og Latin-Amerika i større grad er overkvalifisert enn arbeidstakere for øvrig (Villund 2008). Med overkvalifisert menes at man er ansatt i et yrke med lavere kompetansekrav enn det man har av formell utdanning.

Figur 2.2 viser yrkesfordelingen for innvandrere som har kommet som arbeidsinnvandrere, i all hovedsak innvandrere fra EU-land i Øst-Europa og innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og land i Øst-Europa utenfor EU, relativt til yrkesfordelingen blant alle sysselsatte. En score mellom 0 og 1 viser at gruppen er underrepresentert i det aktuelle yrket, mens score over 1,0 angir en overrepresentasjon.

Figur 2.2 Relativ yrkesfordeling.



Kilde: SSB

Analysen av hvilke næringer og yrker innvandrere jobber i, illustrerer at det norske arbeidsmarkedet er etnisk segregert både horisontalt og vertikalt. Innvandrere arbeider i større grad enn befolkningen i utvalgte næringer og i manuelle yrker med lave lønninger og mer prekære arbeidsforhold. Lønns- og arbeidsvilkårene for enkelte arbeidsinnvandrere er til dels langt under norske tariffbestemmelser (Friberg & Eldring 2011). Det etniske mangfoldet preger altså visse yrker og bransjer langt mer enn andre og er i noen tilfeller ledsaget av et nytt «mangfold» i arbeidsvilkår.

3 Diskriminering eller like muligheter?

Diskriminering er vanskelig å identifisere, både juridisk og samfunnsvitenskapelig. I tillegg brukes diskrimineringsbegrepet på ulike måter. Det kan derfor være vanskelig å oppnå enighet om en beskrivelse av hvor omfattende etnisk diskriminering er. I dette kapittelet vil vi oppsummere foreliggende kunnskap om etnisk basert diskriminering i norsk arbeidsliv. Vi vil her definere diskriminering som usaklig forskjellsbehandling. Det innebærer at motivet for forskjellsbehandlingen ikke har betydning for hvorvidt vi definerer det som diskriminering eller ikke – det er handlingen som teller. Dersom en søker med minoritetsbakgrunn taper i kampen mot en majoritetssøker med svakere kvalifikasjoner, er dette etter vår definisjon diskriminering uavhengig av om årsaken til forskjellsbehandlingen er fordommer og stereotypier, utfordringer knyttet til å vurdere vitnemål fra utdanning i utlandet, risikoaversjon (statistisk diskriminering) eller frykt for negative reaksjoner hos andre ansatte. Hva som er saklige, og hva som er usaklige kriterier å vektlegge ved ansettelser og opprykk, er likevel ikke alltid gitt. I hvilken grad det er legitimt å vektlegge søkerens norskferdigheter, vil variere fra stilling til stilling. Det samme vil kunne gjelde sosiale ferdigheter, atferd og klesdrakt. Definisjonen har altså noen svakheter, men er likevel tilstrekkelig for vårt formål.

Diskriminering i arbeidslivet kan innta en rekke ulike former og slå inn i ulike prosesser knyttet til ansettelser, opprykk, lønn, tildeling av oppgaver og oppsigelser. Det finnes en rekke forskningsbidrag som undersøker diskriminering generelt i arbeidslivet. Tendensen er klar, etniske minoriteter virker å støte på langt flere barrierer og hindre enn sine etnisk norske medborgere. Etniske minoriteter befinner seg oftere i en utsatt posisjon, hvor arbeidsledighet, ustabil arbeidsmarkedstilknytning, lavere sysselsettingsgrad og overkvalifisering oftere inntreffer. Kartlegging av diskriminering er metodisk utfordrende, og de ulike bidragene har gjort bruk av ulike metodiske tilnærminger. Vi kan dele disse inn i fire hovedkategorier: residualmetoden, egenopplevd/egenrapportert diskriminering, observasjon samt testing. Disse fire tilnærmingene er nærmere beskrevet nedenfor, sammen med en gjennomgang av sentrale forskningsbidrag innenfor hver av tilnærmingene.

a) Residualmetoden

Residualmetoden er en fellesbetegnelse på kvantitative analyseteknikker der forskjeller i for eksempel yrkesdeltakelse mellom ulike grupper forsøkes forklart ved å kontrollere for forhold man har grunn til å tro påvirker forskjeller i yrkesdeltakelse. Typisk vil man da etablere en statistisk modell der man undersøker hvordan forklaringsvariabler som norskferdigheter, alder, kjønn, utdanning, helse og annet man måtte ha informasjon om, påvirker sannsynligheten for å være i arbeid – og i tillegg legger man landbakgrunn inn i modellen. I slike modeller finner man gjerne at forklaringsvariablene kan forklare noe av forskjellene mellom de ulike landgruppene i sannsynligheten for å være i arbeid, men ikke alt. Det er denne forskjellen som gjenstår, som kalles residualen, derav navnet på metoden. Hvis det gjenstår en egeneffekt av etnisitet (vanligvis målt som landbakgrunn) etter at man har kontrollert for relevante forklaringsvariabler, *kan* dette være uttrykk for diskriminering. Det vil imidlertid alltid kunne være relevante forhold det ikke er kontrollert for i modellen. Studier som er basert på en slik metode, kan derfor ikke fastslå om det er diskriminering eller annet som er opphavet til de forskjellene man finner.

De studiene vi har gjennomgått som kan plasseres innenfor residualtilnærmingen, omfatter ulike faser av yrkestilknytning: å få jobb, arbeidsvilkår som lønn, midlertidighet og arbeidsmiljø samt muligheten til å få arbeid som står i forhold til egne kvalifikasjoner.

Jobb og lønn

Å få jobb

Det er gjennomført flere studier som undersøker forskjeller mellom majoritets- og minoritetspråklige når det gjelder å komme inn i arbeidslivet. Hovedbildet er at det er vanskeligere for personer med en ikke-vestlig minoritetsbakgrunn å få jobb i Norge (LKI 2005/2006; Djuve & Hagen 1995). Noen av forskjellene i yrkesdeltakelse mellom majoritets- og minoritetsbefolkningen skyldes sistnevntes lavere utdanning, men inngangsporten til det norske arbeidslivet er også smalere for minoritetspråklige som har utdanning fra Norge. Selv med tilsvarende utdanning og like karakterer er det vanskeligere å få en fot innenfor i arbeidslivet (Støren 2002, 2004; Brekke 2006, 2007). I en studie rapporteres det om at situasjonen er annerledes for norskfødte av ikke-vestlige innvandrere som er bosatt i Oslo. Denne gruppen skilte seg ut som en gruppe som nesten hadde like bra jobbutsikter som etnisk norske kandidater. Samlet viser studiene at faktorer som kjønn, helse, familiebakgrunn, fagutdanning, alder og botid i Norge er med på å avgjøre hvor lenge minoritetene går arbeidsledige før de får jobb, men at landbakgrunn har en sterk sammenheng med sannsynligheten for å

være i arbeid selv etter kontroll for disse variablene. Det er flere studier som undersøker arbeidsledighet, de mest sentrale utdypes i det følgende.

Støren (2002, 2004) undersøker om det er forskjeller i arbeidsledighetsrisiko mellom ikke-vestlige innvandrere og norske kandidater med høy utdanning. I begge studiene dokumenteres det at risikoen for å gå arbeidsledig er større for ikke-vestlig innvandrere når de sammenlignes med etnisk norske kandidater. Tidlig arbeidsledighetserfaring øker samtidig risikoen for å gå arbeidsledig senere i karrieren. Forskjellen mellom gruppene var størst 3,5 til 5 år etter eksamen. Ikke overraskende hadde ikke-vestlige innvandrere med lengre botid i landet bedre sjanser for å få jobb sammenlignet med dem som hadde kortere botid i landet.

Brekke (2006) fant også støtte for at overgangen fra utdanning til arbeid var vanskeligere for minoritetsspråklige kandidater sammenlignet med kandidater fra majoritetsbefolkningen – dette til tross for at utdanningsnivå og karakterene var like. I tillegg til dette fant Brekke støtte for at kvinner hadde bedre overgangsrater enn menn, at de med bedre karakterer kom raskere i arbeid enn de med dårligere karakterer, at de eldre kandidatene ervervet sin første jobb raskere enn de yngre, og at kandidater med lengre botid i landet fikk raskere arbeid enn de med kortere botid. Den etniske dimensjonen framkommer som svært viktig, og minoritetsbefolkningen kommer dårligere ut av det ved at de strever mer enn andre før de kommer i et jobbforhold. Ifølge Brekke (2007) er situasjonen verst for minoriteter med en afrikansk bakgrunn.

Hvilket *fagområde* kandidaten har utdannet seg innenfor, har også betydning for arbeidsledighetsrisikoen. Ifølge Støren (2002) kommer innvandrere i myke fag, slik som helse, omsorg og utdanning, bedre ut av det enn kandidater i typiske harde fag, for eksempel teknologiske utdanninger. Brekke (2007) rapporterer at kandidater med økonomisk utdanningsbakgrunn kom raskere i arbeid sammenlignet med kandidater med teknisk og kulturelle utdanninger. Unntaket var asiatiske minoriteter i tekniske og kulturelle utdanninger som skilte seg ut ved at de hadde en høyere overgangsrater sammenlignet med etnisk norske kandidater. Evensen (2009) fant at norskfødte med ikke-vestlig bakgrunn som hadde gått på siviløkonomstudiet, skilte seg ut som en gruppe med ekstra dårlige jobbutsikter. Denne gruppen hadde 6 prosentpoeng større sannsynlighet for å være uten arbeid enn majoritetsbefolkningen med lik bakgrunn. I de andre fagbakgrunnene var det små forskjeller. Gruppen med fagbakgrunn fra sykepleie hadde lavest sannsynlighet for å være uten jobb.

Fast eller midlertidig

Flere forskningsbidrag tyder på at minoriteter har større problemer enn majoritetsbefolkningen med å få en *stabil og fast tilknytning* til arbeidslivet. Minoriteter opplever oftere å ha en arbeidshverdag som er usikker, og som er preget av midlertidige stillinger, ekstravaktstillinger og vikariatstillinger (Friberg & Eldring 2011; Aas 2009; Støren 2002; Lund & Friberg 2004; Drange 2009; Djuve 2005).

Aas (2009) fant at innvandrere i Oslo generelt hadde større problemer med å få helårsjobber. Studien rapporterer samtidig om store forskjeller mellom i minoritetsgruppene og mellom fagutdanninger. Personer fra noen land og med visse fagretninger er mer utsatt for kun å jobbe deler av året. De som er mest utsatt for dette, er iranere innen transport/bud og varehandelen, srilankere innen industri og offentlig administrasjon, vietnamesere i industri, asiater generelt i industri og offentlig administrasjon, afrikanere generelt i industri og offentlig administrasjon og latinamerikanere i industri-næringen. Det er minoritetspersoner i næringene industri og offentlig administrasjon som kommer dårligst ut. For noen yrker og noen minoritetsgrupper er det imidlertid ingen forskjeller til majoritetsbefolkningen. Dette gjelder bosniere i privat tjenesteyting, jugoslavere i industri, filippinere i hotell og restaurant, indere og kinesere i hotell og restaurant og privat tjenesteyting og latinamerikanere i undervisning.

Drange (2009) finner at høyt utdannede minoritetskvinner fra ikke-vestlige land har lavere sannsynlighet enn kvinner i majoritetsbefolkningen for å være i stabilt heltidsarbeid to år etter uteksaminering. Drange fant også forskjeller mellom innvandrere og etterkommere. Kvinnelige etterkommere hadde en sterkere og mer stabil yrkestilknytning enn innvandrerkvinnene. For innvandrerkvinner med lengre botid i landet var yrkestilknytningen bedre, men likevel svakere enn den var for etterkommerkvinnene. Drange (2009) fant også at utdanning var positivt for alle kvinners yrkestilknytning, men at innvandrerkvinner ikke fikk like stort utbytte som kvinner ellers.

Djuve (2005) finner i sin analyse av norske arbeidsgiveres rekrutteringspraksis at innvandrere er overrepresentert i virksomheter som anvender risikoreduserende virkemidler som lav lønn, akkordlønn og midlertidige ansettelse, og fortolker denne praksisen som en indikasjon på at arbeidsgiverne opplever innvandrere som en gruppe det er knyttet større risiko til enn andre grupper av arbeidstakere. Samlet sett viser studiene en klar etnisk dimensjon ved majoritets- og minoritetsbefolkningens arbeidstilknytning og at forskjellene vedvarer etter kontroll for utdanningstype og karakterer.

Overkvalifisering

Overkvalifisering, altså at man har mer utdanning enn det som kreves i den jobben man har, er mer utbredt blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen (Hansen 2000; Villund 2010, 2004; Brekke 2006, 2007). Støren (2002, 2004) rapporterer imidlertid at overkvalifiseringen særlig er knyttet til utdanning tatt i utlandet. Ifølge Støren og Wiers-Jenssen (2010) gjelder dette også for majoritetsbefolkningen (Støren & Wiers-Jenssen 2010), og tendensen gjenfinnes uavhengig av utdanningstype.

Hardoy og Schöne (2008) undersøker også overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere og norskfødte. De finner at ikke-vestlige innvandrere som har tatt utdanning i fødelandet, har den klart høyeste andelen som er overkvalifisert, når de sammenlignes med norskfødte og ikke-vestlige innvandrere som har tatt utdanningen sin i Norge. Gruppen ikke-vestlige innvandrere med utdanning fra hjemlandet har nesten tre ganger

så høy andel som er overutdannet for stillingen de har, sammenlignet med norskfødte og ikke-vestlige innvandrere med utdanning fullført i Norge.

Lønn

Det finnes et mangfold av studier som undersøker lønnsforskjeller i det norske arbeidsmarkedet. I det følgende presenteres noen utvalgte sentrale forskningsbidrag som belyser hovedmønstrene. Minoritetsspråklige arbeidstakere i Norge oppnår i gjennomsnitt lavere lønn enn etnisk norske arbeidstakere, og ikke-vestlige minoriteter kommer dårligst ut. De studiene som tar hensyn til landbakgrunn, viser at det er store variasjoner mellom de enkelte etniske minoritetsgruppene. Samtidig viser flere studier at lønnsforskjellene påvirkes av botid, norskferdigheter, arbeidserfaring, hvor i karriereløpet man befinner seg, hvor utdanningen gjennomføres, konjunkturer og om man er mann eller kvinne (Brekke & Mastekaasa 2008, 2009; Aas 2009; Støren 2002, 2007; Raaum & Longva 2003; OECD 2009; Wiborg 2006; Barth, Bratsberg & Raaum 2002, 2004; Brekke 2007).

Wiborg (2006) undersøker lønnsforskjeller mellom ikke-vestlige (Afrika, Asia og Latin-Amerika) og norske hovedfagskandidater fra norske universiteter og vitenskapelige høyskoler. Han finner at majoritetskandidater oppnår høyere lønn to år etter endt utdanning, sammenlignet med hva afrikanere og latinamerikanere med samme karakterer og fagbakgrunn gjør. Lønnsgapet opprettholdes selv med økt botid. Nyutdannede afrikanere eller latinamerikanere tjener om lag 42 000–49 000 kroner mindre enn majoritetspersoner med lik bakgrunn. Når afrikanere får mer arbeidserfaring, får de en raskere inntektsøkning. Orupabo (2008b) finner også at afrikanere er en gruppe som opplever lønnsdiskriminering i stor grad og mer enn andre grupper av sysselsatte. Wiborg (2006) finner at situasjonen er annerledes for asiater. Det er ingen inntektsforskjeller mellom majoritetsbefolkningen og asiater når man tar hensyn til både fagbakgrunn, arbeidserfaring og botid. Longva og Raaum (2000) finner lignende tendenser. De skiller mellom innvandrere fra OECD-land og innvandrere fra land utenfor OECD. De fant at innvandrere fra OECD-land oppnådde omtrent den samme lønnen som majoritetsbefolkningen, og at tendensen gjaldt både i starten og utover i arbeidskarrieren. Innvandrere med bakgrunn utenfor OECD tjente derimot dårligere enn etnisk norske arbeidstakere, både i starten og utover i karrieren. Etter flere år i arbeidslivet ble lønnsgapet noe redusert, men selv med økt arbeidserfaring ble lønnsforskjellene altså opprettholdt.

Brekke og Mastekaasa (2008) retter søkelyset mot innvandrere og norskfødte med norsk høyere universitetsutdanning. De fant at lønnsnivået var nokså likt mellom gruppene i starten av arbeidskarrieren, men at lønnsforskjellene økte utover i arbeidskarrieren.

Galloway (2008) analyserer hvordan lønnsnivået er for innvandrere og majoritetsbefolkningen med henholdsvis grunnskole, videregående og høyere utdanning. I

motsetning til Brekke og Mastekaasa (2008) skilles det her ikke mellom lav og høy høyere utdanning. I tillegg opererer ikke Galloway med timelønn som variabel, noe som betyr at man ikke vet hvor mange arbeidstimer som ligger i lønnen den enkelte får. Et av hovedpoengene til Galloway er at studier som ikke inkluderer arbeidserfaring, er mangelfulle. Galloway finner små forskjeller i lønn mellom innvandrere (Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Tyrkia) og majoritetsbefolkningen når det tas hensyn til arbeidserfaring. Når arbeidserfaringen holdes likt, finner faktisk Galloway at innvandrere med grunnskole tjener mer enn norske arbeidstakere, at innvandrere med videregående skole hadde den samme lønnen som norske arbeidstakere, og at innvandrere med høyere utdanning har litt lavere lønn enn norske sysselsatte. Et annet forskningsbidrag som ender på samme konklusjon som Galloway, er Brekke (2006). Også hun fant små forskjeller i lønnen mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen. Brekke konkluderer med at dersom innvandrere først kommer inn i arbeidsmarkedet, tjener de ikke mindre enn norske sysselsatte. I studien skiller Brekke mellom ulike minoritetsgruppers lønnsnivå. Også Brekke viser at afrikanere er en gruppe som kommer noe dårligere ut. Dette gjelder først og fremst i starten av karrieren, forskjellen flater ut etter mange års botid i landet. Innvandrere fra Asia og Øst-Europa, samt Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania, tjener derimot det samme som etnisk norske yrkesaktive fra begynnelsen av karrieren. I likhet med hva andre studier har vist, virker personer med en asiatisk bakgrunn å være en gruppe som kommer godt ut av det. Brekke (2006) inkluderer også kjønn i analysen, og ikke overraskende oppnår kvinner lavere lønn enn menn.

Hardoy og Schöne (2009) undersøker hvilken betydning ett år ekstra utdanning har for lønnsnivået. De finner at ikke-vestlige innvandrere oppnår lavest utbytte av dette. Norskfødte har omtrent tre ganger så høy avkastning av sin utdanning sammenlignet med ikke-vestlig innvandrere med utdanning fra fødelandet. Ikke-vestlige innvandrere med fullført utdanning fra Norge får litt lavere avkastning enn norskfødte, men avkastningen er ganske nærme. Analysen viser at det har stor betydning for lønnsnivået hvor utdanningen er gjennomført. Utdanning tatt i opprinnelseslandet gir langt lavere lønsmessig uttelling enn utdanningen fullført i Norge.

Støren (2007) fant ingen lønnsforskjeller mellom ikke-vestlige innvandrere og etniske norske som ble uteksaminert i Norge og hadde samme karriereforløp. Ikke-vestlige innvandrere som fikk en relevant jobb i offentlig og privat sektor, hadde ikke lavere inntekt enn etnisk norske arbeidstakere omtrent fire år etter eksamen. Studien antyder at det ikke forekommer etnisk lønnsdiskriminering i arbeidslivet, men det poengteres samtidig at utvalget de undersøker, gikk ut på arbeidsmarkedet i en høy-konjunkturperiode.

Det finnes studier som undersøker hvilken betydning konjunktursvingninger har for lønnsforskjellene. Barth, Bratsberg og Rauum (2002) fant at konjunktursvingninger og lokale endringer i arbeidsmarkedet påvirket lønnsforskjellene mellom innvandrere fra land utenfor OECD og norskfødte. De fant at innvandrerne ble hardest rammet

når samfunnet opplevde svingninger og arbeidsledigheten steg. Dette gjaldt spesielt for høyt utdannede innvandrere. Konjunktursvingninger tenderer altså mot å påvirke lønnsnivået blant innvandrere i større grad enn det gjør for etnisk norske arbeidstakere.

Arbeidsmiljø

Arbeidsmiljø blant innvandrere er et mer utforsket tema. Det finnes noen forskningsbidrag som er basert på leveårsdataene for innvandrere 2005/2006. Samtlige studier konkluderer med at minoritetsspråklige ansatte opplever et dårligere arbeidsmiljø. Hovedinntrykket er at de oftere blir dårlig behandlet på arbeidsplassen sammenlignet med sine etnisk norske medarbeidere. Minoritetsspråklige ansatte opplever sjeldnere å ha påvirkningskraft over egen arbeidsdag, og de har flere psykiske og fysiske problemer (Henriksen 2008; Tronstad 2009; Tynes & Sterud 2009).

Fysisk påkjenning

Yrkesaktive minoriteter har i større grad jobber som er fysisk krevende. Fire av ti innvandrere og etterkommere (analyseres under ett) oppgir at dette er et problem i den yrkesaktive hverdagen, mot 16 prosent blant majoritetsbefolkningen. Yrkesaktive med en minoritetsbakgrunn opplever å ha liten påvirkningskraft og kontroll over egen arbeidsdag. De erfarer i større grad at arbeidet er styrt av maskiner, samlebånd, rutiner og uheldig statisk arbeid, og det er også en større andel av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn som føler at arbeidet er styrt av kollegaer, kunder, klienter, elever eller lignende. De rammes også hyppigere av ergonomiske problemer og ulykker. Kvinner generelt er oftere utsatt for mye gåing og ståing, og de er oftere utsatt for hudkontakt med desinfeksjonsmidler, og dette gjelder spesielt for innvandrerkvinner. Tilsvarende har menn i større grad enn kvinner arbeid som innebærer tunge løft, og dette gjelder særlig for innvandrer menn (Henriksen 2008; Tynes & Sterud 2009). Av de ti landgruppene som omfattes av studien, opplever pakistanere og somaliere i størst grad å ha et rutinepreget arbeid, bosniere og chilenerne er oftest utsatt for dårlig inneklima, mens tyrkere anser belastningsskader som en større risiko sammenlignet med andre grupper. Iranerne er den gruppen som er mest frustrert over sin arbeidssituasjon, noe som antydes å ha sammenheng med deres gode kvalifikasjoner, utdanningsnivå og forventninger til arbeidslivet (Henriksen 2008; Tynes & Sterud 2009).

Psykisk påkjenning

Flertallet av minoriteter i arbeid opplever ikke at plaging og erting er et stort problem i arbeidshverdagen. Likevel oppgir en av ti yrkesaktive innvandrere at de opplever ubehagelig erting fra arbeidskameratene en gang i måneden eller oftere. Dette er fem ganger så mange som i majoritetsbefolkningen (NOA/STAMI 2009). Flere minoriteter opplever også at arbeidet er psykisk belastende, sammenlignet med hva resten av den yrkesaktive befolkningen gjør. Tendensen er noe forverret i løpet av tiårsperioden

mellom 1996–2006. I 1996 rapporterte 35 prosent av de sysselsatte innvandrerne at arbeidet var psykisk belastende, mot 43 prosent i 2006 (Henriksen 2008).

På dette området er det små forskjeller mellom de ulike nasjonalitetsgruppene. Iranere, tyrkere og somaliere føler seg likevel noe mer plaget enn de andre etniske gruppene. Det er minoritetsmenn i prosess-, maskin- og transportyrker og håndverkeryrker som er mest utsatt for et belastende arbeidsmiljø (Henriksen 2008; Tronstad 2009). De opplever arbeidet i større grad som psykisk krevende og er hyppigere utsatt for ulykker, plaging og erting. Det er viktig å være klar over at opplevelse av arbeidsmiljø i stor grad har sammenheng med ulik yrkesfordeling (Henriksen 2008) og ulik tilknytning til arbeidslivet. Det er de som har lavest deltakelse i arbeidslivet, som føler seg mest trakassert (Tronstad 2009).

b) Egenopplevd/egenrapportert diskriminering

En annen tilnærming til diskrimineringsfeltet er å intervju individer med spørsmål om de henholdsvis diskriminerer eller diskrimineres.

Ved å spørre innvandrere (eller andre) om de diskrimineres, får man ikke noe mål på det objektive omfanget av diskriminering, men på egenopplevd diskriminering. Den subjektive opplevelsen kan avvike fra objektiv diskriminering i «begge retninger»: Man kan oppleve at man blir diskriminert når man faktisk ikke blir diskriminert, og man kan bli diskriminert uten å være klart over det. I ansettelsesprosesser kan det være svært vanskelig for søkerne å få tilstrekkelig innsyn til å vite om man er blitt forbigått eller ikke. Den selvopplevde diskrimineringen er uansett et viktig mål på innvanderes erfaringer med og tillit til det norske samfunnet. Både kvalitative og kvantitative teknikker kan være aktuelle i kartlegginger av egenopplevd diskriminering.

Det er også gjennomført enkelte kartlegginger av arbeidsgiveres selvrapporterte holdninger og rekrutteringspraksis. Slike kartlegginger har selvsagt også betydelige metodiske svakheter, ikke minst knyttet til hvor ærlig folk svarer på denne typen spørsmål. En rekke undersøkelser viser imidlertid at arbeidsgivere selv rapporterer betydelig omfang av diskriminering.

Arbeidsgiveres holdninger og egenrapporterte diskriminering

I 2010 spurte vi et utvalg av norske arbeidsgivere (N = 1001) om hvor sannsynlig det var at personer med ulike kjennetegn ville bli innkalt til intervju. 95 prosent av de spurte arbeidsgiverne svarte at det var sannsynlig at en 35 år gammel norsk mann med meget gode kvalifikasjoner ville bli innkalt til intervju hos dem. Dersom det dreide seg om en somalisk mann med tilsvarende kvalifikasjoner, var det kun halvparten av

arbeidsgiverne i privat sektor som mente at det var sannsynlig at vedkommende ville bli innkalt til intervju. I offentlig sektor svarte 72 prosent av arbeidsgiverne at også somalieren sannsynligvis ville blitt innkalt til intervju. Det er liten tvil om at dette er diskriminering etter vår definisjon – og arbeidsgiverne rapporterer altså dette selv.

I en kvalitativ studie i fire bransjer fant Rogstad (2000) at arbeidsgiverne ikke gir uttrykk for substansielle motforestillinger mot å ansette innvandrere, men at små preferanser i retning av å ansette norske søkere i sum får store konsekvenser for søkere med innvandrerbakgrunn.

I en svensk kartlegging av rekrutteringspraksis fant Neergaard (2006) at svenske rekrutteringsprosesser er preget av manglende formalisering og uklare strategier for å oppfylle eventuelle målsettinger om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn. I de endelige beslutningene vektlegges betydningen av «å passe inn» – som er et nokså udefinerbart kriterium. Innvandrere faller gjerne gjennom i disse vurderingene. Men Neergaard påpeker også at det forekommer positiv diskriminering av innvandrere, men da til typisk lavstatusjobber som svenske arbeidsgivere opplever at innvandrerne passer inn i. Han mener å påvise at arbeidsgivere «rasifiserer» søkerens kvalifikasjoner, altså at søkerens etniske opprinnelse påvirker hvilke kvalifikasjoner de tilskrives.

Det finnes også undersøkelser som kartlegger arbeidsgiveres holdninger til mangfoldsarbeid og rekruttering. En undersøkelse gjennomført av MMI på oppdrag for IMDi viste at bare 18 prosent av virksomhetene i privat sektor hadde målsettinger om å oppnå etnisk mangfold på arbeidsplassen (IMDi 2006). Av disse er det kun en tredjedel som oppgir å ha iverksatt konkrete tiltak for å oppnå målet. 84 prosent av de intervjuede arbeidsgiverne er motstandere av å kvotere en ikke-vestlig søker dersom en norsk og en ikke-vestlig søker står likt. I en kartlegging av norske arbeidsgiveres holdninger til i hvilken grad de har et ansvar for å rekruttere og eller holde på grupper som har en utsatt posisjon i arbeidsmarkedet, fant Midtsundstad (2008) at arbeidsgivere i nokså stor grad mener de har et ansvar for at egne ansatte ikke skal bli syke eller av andre grunner falle ut av arbeidslivet, men at et mindretall føler ansvar for å øke sysselsettingen i utsatte grupper som arbeidsledige, etniske minoriteter, yrkeshemmede og sosialklienter.

Diskriminering som opplevelse

Det finnes flere studier som undersøker minoriteters egne opplevelser av diskriminering og forskjellsbehandling. Opplevelsen av å bli diskriminert varierer betydelig etter landbakgrunn, alder og bosted (Djuve & Hagen 1995; Tronstad 2009; Rogstad 2004; Orupabo 2008a). Ifølge Orupabo (2008a) avhenger opplevelse av diskriminering i arbeidslivet i stor grad av tidligere erfaringer med arbeidslivet og av om disse har vært positive eller negative.

Tronstad (2009) fant at minoritetsspråklige opplevde seg diskriminert eller forskjellsbehandlet i møtet med arbeidslivet. Dette gjaldt spesielt for menn, de yngre

og dem med kort botid. Opplevelse av forskjellsbehandling hang også sammen med yrkesdeltakelse. Minoriteter som har lav deltagelse i arbeidslivet, opplevde seg i større grad forskjellsbehandlet sammenlignet med hva de med høy deltagelse gjorde. Innvandrere fra Somalia, Iran og Irak opplevde å bli mer diskriminert enn andre minoritetsgrupper i møtet med arbeidslivet. Det var somalierne som følte seg mest diskriminert. Innvandrere fra Vietnam, Bosnia-Hercegovina og Sri Lanka opplevde dette i langt mindre grad. Ifølge Tronstad (2009) kan selvopplevd diskriminering henge sammen med norskferdigheter. Innvandrere som oppgir sine norskferdigheter som svært gode, føler seg mer forskjellsbehandlet sammenlignet med dem som føler seg dårligere i norsk. Dette har sannsynligvis å gjøre med hvilke forventninger og forutsetninger man har til og for arbeidslivet, men gode norskferdigheter kan også gjøre at man i større grad forstår at man faktisk er blitt diskriminert. Tronstad viser samtidig at utdanningsnivå er mindre viktig enn norskferdigheter for opplevelsen av diskriminering. Sammenhengen mellom utdanningsnivå og opplevelsen av å bli diskriminert er dokumentert i flere andre studier (Rogstad 2004; Orupabo 2008b; OECD 2009).

I et kvalitativt forskningsbidrag retter Orupabo (2008a, 2008b) oppmerksomheten mot sammenhengen mellom hudfarge og selvopplevd diskriminering, hvor hudfarge antydes å være årsaken bak forskjellsbehandlingen. Jo mørkere hudfarge personen har, jo mer diskriminert føler personen seg. Et hovedtrekk i Orupabos (2008a) studie er at minoritetene opplever at arbeidsgivere bruker hudfarge som et organiserende kriterium for hvem som er kompetente arbeidstakere. Minoritetene opplever å få tilskrevet merkelapper som ikke står i samsvar med de reelle egenskapene og kvalifikasjonene de er bærere av (Orupabo 2008a, 2008b).

c) Observasjon

Et alternativ til å spørre arbeidsgivere og arbeidssøkere om hvorvidt de henholdsvis diskriminerer og diskrimineres, er å observere jobbintervjuer. Dette kan gjøres enten ved bruk av lyd- og eller bildeopptak eller ved at forskeren er fysisk til stede under jobbintervjuene. De metodiske utfordringene her er delvis knyttet til det man kan kalle designeffekten, altså at det at det gjøres opptak, eller at det er en observatør til stede i rommet, påvirker hva som skjer under intervjuet. En annen utfordring er at metoden krever utstrakt fortolkning fra forskerens side og dermed er sårbar for skjevheter som kan følge av forskerens fortolkningsramme.

Observasjonsstudier er krevende å gjennomføre og er så langt en lite utbredt metode. Fra Danmark finnes en observasjonsstudie av rekruttering som påpeker at arbeidsgivere i intervjusituasjonen – gjennom å styre hva det spørres om og ikke – understreker

innvandrerstatusen til søkeren og bruker opp tiden på andre ting enn å snakke om kvalifikasjoner som er relevante for stillingen (Jensen 2004).

d) Eksperimenter eller tester

Den siste tilnærmingen for å undersøke om det eksisterer etnisk diskriminering i arbeidslivet, er testing. Det finnes to former for testing: situasjonell- og korrespondansetesting. Begge metodene innebærer at det opprettes kontakt med arbeidsgivere eller representanter for denne part i forbindelse med utlyste jobbstillinger. Situasjonell testing er mer omfattende enn korrespondansetesting. Situasjonstesting måler hvilken betydning etnisitet har for sjansen for å få jobb ved hjelp av oppkonstruerte situasjoner, hvor arbeidssøkerne (skuespillere) og arbeidsgiverne interagerer. Under korrespondansetesting møtes ikke partene, det er kun skriftlige søknader som innsendes. Begge tilnærminger har til hensikt å undersøke hvordan arbeidsgivere handler i praksis når de vurderer kandidater i ansettelsesprosesser, og ikke bare ta hensyn til hva arbeidsgiver sier at de gjør, i etterkant av ansettelsesprosesser.

Situasjonell testing er utviklet av International Labour Organization (ILO). Framgangsmåten for å undersøke om det foreligger diskriminerende prosesser, gjøres gjennom tre faser: telefonsamtale, innsending av to identiske søknader med tilhørende CV og selve intervjuingen. Det velges to testpersoner som later som om de er jobbkandidater, og som søker på reelle jobbutlysninger. Testpersonene har like egenskaper og personlige kjennetegn (for eksempel alder, språkbeherskelse, utdanningsnivå, arbeidserfaring osv.), men har ulik etnisk bakgrunn. De tre fasene gjør det mulig å si noe om hvor i jobbsøkerfasen testpersonene eventuelt blir avvist, og hvor diskriminering eventuelt inntreffer. De to første fasene som ikke krever fysisk kontakt, er enklere å gjennomføre enn den siste som krever at testpersonene (skuespillerne) må stille opp fysisk til intervju med arbeidsgiverens representant (Midtbøen & Rogstad 2008).

Korrespondansetesting tar utgangspunkt i fase to av den situasjonelle testingen, altså skriftlig innsending av to identiske søknader med tilhørende CV hvor det kun er navnetrekket som skiller søkerne. Testingen skjer uten at partene møtes fysisk. Det har blitt reist en rekke kritiske innvendinger mot testmetoden, og tilnærmingen har noen forskningsetiske utfordringer. En av de viktigste som er tematisert, er at hensynet til informert samtykke fra dem det forskes på (arbeidsgiverne), ikke ivaretas. Midtbøen og Rogstad (2008) argumenterer for at en utvidelse av perspektivene med kvalitative dybdeintervjuer i etterkant av testingen kan imøtegå noe av kritikken som har blitt reist med tanke på forskningsetiske hensyn. På denne måten får arbeidsgiverne en mulighet til å forklare sine valg og handlinger i spesifikke situasjoner, noe som også

gir kunnskap om årsakene til diskriminering i det norske arbeidslivet (Rogstad 2006; Midtbøen & Rogstad 2008).

Midtbøen og Rogstad (2012) fant at pakistanske søkere hadde 25 prosent mindre sannsynlighet for å bli innkalt til intervju sammenlignet med etnisk norske søkere med identiske kvalifikasjoner – dette til tross for at innvandrernes søknader var like godt formulert. De finner også at minoritetskvinnene i mindre grad diskrimineres enn menn med minoritetsbakgrunn. Det påvises i tillegg store forskjeller mellom offentlig og privat sektor. I privat sektor er det 35 prosent mindre sannsynlighet å bli kontaktet etter at søknaden er innlevert, sammenlignet med 10 prosent i det offentlige (Midtbøen & Rogstad 2012). Men selv om det er mindre sannsynlig å bli innkalt til intervju i det private, ansetter de flere enn offentlig sektor. I privat sektor finner man typiske yrker uten krav til formell utdanning, som hotell, restaurant, rengjøring, salg og serviceyrker. I disse yrkene arbeider det ofte mange minoriteter. Dette bidrar til at privat sektor ansetter flere personer med minoritetsbakgrunn enn det offentlige (Olsen 2009). Rapporten synliggjør også bransjespesifikke variasjoner. Minoritetssøkere i bransjene lager, transport og finans og forsikring erfarer i størst grad diskriminering i ansettelsesfasen. I disse bransjene har minoritetssøkere 50 prosent mindre sannsynlighet for å bli innkalt til intervju sammenlignet med andre norske søkere (Midtbøen & Rogstad 2012). Forfatterne av studien oppgir flere årsaker til hvorfor minoriteter blir diskriminert i ansettelsesprosessen. Økonomiske avveininger⁴, stereotype forestillinger om bestemte innvandrergupper, negative erfaringer⁵, frykt for det ukjente og at arbeidsgiverne ønsker kandidater som ligner på dem selv. I tillegg ligger det en underliggende og generell skepsis til flerkulturelt arbeidsliv blant mange arbeidsgivere (Midtbøen & Rogstad 2012). Det poengteres at velviljen til å ansette minoriteter også avhenger av andre forhold, som utdanningskrav og søkermasse. Opplever bedriftene å ha flere kandidatvalg ved at søkermassen er stor og utdanningskravene mer generelle, er det større sannsynlighet for at minoriteter opplever å bli diskriminert.

I våre naboland Sverige og Danmark finnes det også studier som indikerer at det forekommer forskjellsbehandling i ansettelsesprosessen. Samme type studie som Midt-

⁴ Minoritetssøkere oppleves oftere som en gruppe det er knyttet større risiko til å ansette. Vurderingen av slik utdanning er mer utfordrende, godkjenningsprosedyrene komplisert og tidkrevende. Selv etter godkjenning kan det være vanskelig for en arbeidsgiver å forstå hva som faktisk er innholdet i utdanningen. Slike ansettelser oppleves derfor ofte å fordyre kostnadene rundt ansettelser fordi tilgjengelig informasjon om kompetanse og utdanning er vanskeligere å omsette til den norske konteksten (Midtbøen & Rogstad 2012; Djuve 2005; Tronstad 2010). I offentlig sektor er utdanningen formell og et etterprøvbart kriterium (kvalifikasjonsprinsippet), som igjen fører til at det er vanskeligere å vurdere kompetansen i offentlige ansettelser (Tronstad 2010).

⁵ Om lag 20 prosent av arbeidsgiverne i studien til Tronstad (2010) hadde opplevd negative erfaringer med å ha ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Næringene bygg og anlegg og detaljhandel opplevde minst fordel av å ha ikke-vestlig ansatte.

bøen og Rogstad (2012) har gjennomført på det norske arbeidsmarkedet, har Carlsson og Rooth (2007) gjort i Sverige, her med søkere med arabiske navnetrekk. Resultatet i studien viser samme mønster som i Norge: at etniske minoriteter med et arabiskklingende navn har lavere sannsynlighet for å bli innkalt til intervju. Fiktive søknader med typiske svenske navn har 50 prosent høyere sannsynlighet for å bli kalt inn til intervju sammenlignet med søknader med typisk arabiske navn. Studien avdekker også ulike rekrutteringsmønstre mellom kvinner og menn. Mannlige arbeidsgivere behandler søknader med arabiskklingende navn mer negativt enn kvinnelige arbeidsgivere. Arbeidsplassens størrelse har også sitt å si. For en søker med arabisk bakgrunn er det en større sannsynlighet for å bli innkalt til intervju på en arbeidsplass med mer enn tjue ansatte enn for å bli innkalt til intervju hos virksomheter med mindre enn tjue ansatte.

Oppsummering og drøfting

Det er som nevnt metodisk krevende å dokumentere diskriminering. En rekke av de foreliggende studiene gir solid indikasjon på diskriminering.

Midtbøen og Rogstads studie dokumenterer for første gang at innvandrere (pakistanere) diskrimineres i ansettelsesprosesser. Funnene kan ikke brukes til å anslå hvor stor andel av arbeidsgivere som diskriminerer, eller hvorfor de diskriminerer. Slik vi har definert diskrimineringen i denne rapporten, vil både risikoaversitet og feilvurderinger av kompetanse telle som diskriminering så lenge disse fenomenene fører til ulik behandling. Det samme vil selvsagt gjelde ulik behandling som er rent rasistisk motivert.

I utgangspunktet er det rimelig å anta at det er bedriftsøkonomiske vurderinger som styrer ansettelsesprosessen. Det tilsier at arbeidsgivere leter etter arbeidstakere med høy produktivitet og lave kostnader. Når innvandrere taper konkurransen om jobbene, peker dette i retning av at innvandrere vurderes som mindre produktive, eller at det er andre enn bedriftsøkonomiske hensyn som spiller inn.

Når arbeidsgivere bevisst velger bort den best kvalifiserte søkeren på grunnlag av søkerens etniske bakgrunn, er dette et eksempel på det Gary Becker (1971) har kalt preferanse for diskriminering: Arbeidsgiver er i en viss forstand villig til å betale for å diskriminere. Utfallet av beslutninger tatt i situasjoner med usikkerhet og mangel på informasjon kan også betraktes som diskriminering basert på risikovurdering. Vurdering av utdanning fra utlandet er som regel vanskeligere og mer kostnadskrevenne enn vurdering av utdanning tatt i Norge. Usikkerheten knyttet til hvilken kompetanse innvandrere faktisk har, og hvordan de vil fungere på arbeidsplassen, er dessuten vanligvis større enn for etniske nordmenn. I det norske arbeidsmarkedet, der lønn og jobbsikkerhet er sterkt regulert, er den økonomiske risikoen ved feilansettelser relativt

høy. Det er sannsynlig at dette fører til at norske arbeidsgivere i stor grad går for det trygge og kjente når de skal ansette.

I tillegg til individuelle kvalifikasjoner er hvordan informasjon om disse kvalifikasjonene spres og formidles, av stor betydning for rekrutteringsprosessen. Ifølge Granovetter (1995) er det ikke tilstrekkelig at det er samsvar mellom arbeidssøkerens kompetanse og arbeidsgiverens etterspørsel: I tillegg må arbeidssøkeren ha evne til å signalisere sin kompetanse slik at den forstås av arbeidsgiver. Bye (2011) finner i sin doktorgrad at utenlandske arbeidstakere risikerer å ikke bli ansatt fordi måten de presenterer seg på, ikke stemmer overens med norske arbeidsgiveres forventninger. Både norsk og internasjonal empirisk forskning peker også på at nettverk har en selvstendig betydning for innvandreres muligheter i arbeidsmarkedet (Djuve & Hagen 1995; Waldinger 1987).

Forskjellsbehandling kan altså ha mange ulike årsaker. Mange av disse forklaringene er imidlertid irrelevante for å forklare den diskrimineringen som er avdekket i Midtbøen og Rogstads studie – her er jo søkerne både født og utdannet i Norge, og de har like lite nettverk som de etnisk norske fiktive søknadene. De forklaringene som da gjenstår, er at arbeidsgiverne kan være usikre på hvordan søkeren vil passe inn i arbeidsmiljøet – eller at det er negative holdninger til pakistanere generelt som er årsaken.

4 Erfaringer med offentlige tiltak for å bedre integrering⁶

Generelle integreringstiltak er en viktig del av den offentlige innsatsen for økt mangfold i arbeidslivet, jamfør diskusjonen i kapittel 1. Innsatsen for å bedre innvandreres integrering i arbeidslivet skjer delvis gjennom spesifikke tiltak for innvandrere, slik som norskopplæring⁷, «Ny sjanse» og introduksjonsordningen for innvandrere. De fleste innvandrere som har behov for tiltak for å lette inngangen på arbeidsmarkedet, får imidlertid disse tjenestene gjennom det ordinære tilbudet til NAV.

Erfaringer med arbeidsrettede tiltak fra NAV

Ifølge tall fra NAV (tidligere Aetat) var gjennomsnittsbeholdningen av tiltaksdeltakere med innvandrerbakgrunn 5552 personer i 2010. Dette utgjorde 39 prosent av alle på tiltak (tabell 4.1). Innenfor tiltaket opplæring (hvor AMO-kurs er det dominerende) utgjorde innvandrere en knapp majoritet (51 %), og i arbeidspraksis 38 prosent. Innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn (fra land utenom OECD) utgjør den klart største gruppen av innvandrere på ulike arbeidsmarkedstiltak. Hele 4300 av 5550 innvandrere hadde ikke-vestlig bakgrunn. Innvandrere er en prioritert gruppe for tiltak i NAV. I tillegg er innvandrere i gjennomsnitt lenger ledige enn innfødte arbeidsledige, noe som øker «risikoen» for å komme på tiltak (Kvinge & Djuve 2006).

⁶ Kapitlet bygger på Djuve (2008) samt Djuve (2011).

⁷ Siden ordinær norskopplæring ikke nødvendigvis er et arbeidsmarkedsintegreringstiltak, har vi utelatt dette fra gjennomgangen av erfaringer.

Tabell 4.1 Personer registrert i ordinære tiltak i alt fordelt på hovedgrupper av tiltak og landbakgrunn. Gjennomsnitt beholdning i 2010 og prosent av alle ordinære tiltaksdeltakere.

| | Innvandrere ikke-OECD-land | Innvandrere OECD-land | Innvandrere alt | Andel innvandrere i tiltak (i prosent av alle deltakere) |
|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------|
| Opplæring | 1876 | 496 | 2372 | 51 % |
| Arbeidspraksis | 1594 | 443 | 2037 | 38 % |
| Lønnstilskudd | 409 | 162 | 571 | 26 % |
| Oppfølging | 413 | 117 | 530 | 31 % |
| Jobbskaping og egenetablering | | 20 | 20 | 14 % |
| Avklaringstiltak | 15 | 4 | 19 | 14 % |
| I alt | 4310 | 1242 | 5552 | 39 % |

Kilde: NAV

I henhold til NAVs hjemmesider er hensikten med arbeidsrettede tiltak at de skal bidra til å

- styrke kompetansen og evnen til arbeid
- øke muligheten for vanlig arbeid
- skaffe til veie kvalifisert arbeidskraft
- forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet
- hindre at arbeidstakere faller ut av arbeidslivet

Hvis et arbeidsmarkedstiltak skal virke, må det føre til en endring enten hos deltakeren eller hos arbeidsgiver(e), eventuelt hos begge. Endringer hos arbeidsgiveren kan være bedret informasjon eller modifisering av holdninger. Endringer hos deltakeren kan være økt kompetanse eller motivasjon. Motivasjon kan også påvirkes i negativ retning: Tiltak som oppleves som lite meningsfulle, kan snarere virke demotiverende og dermed virke mot sin hensikt. Dessuten påvirkes gjerne søkeatferden til deltakerne mens de deltar på tiltaket: De blir mindre aktive i å søke arbeid så lenge tiltaket pågår. Dette kalles innelåsingeffekten, mens kvalifiseringseffekten omtales som behandlingseffekten. For at den samlede effekten av tiltaket skal være positiv, må den antatt positive behandlingseffekten være større enn innelåsingeffekten og en eventuell negativ stigmatiseringseffekt (altså at arbeidsgivere kan vurdere tiltaksdeltakelse i seg selv som noe negativt).

I tillegg til de direkte effektene arbeidsmarkedstiltak har for deltakerne på tiltak, kan tiltak ha indirekte effekter gjennom å påvirke søkeatferden til ikke-deltakere. I hvilken retning søkeatferden påvirkes, vil avhenge av om deltakelse på tiltak vurderes som et gode eller et onde (se f.eks. Dale-Olsen et al. 2006). I Danmark er det dokumentert betydelige «skremselseffekter» av tiltak: Idet tidspunktet for tiltak nærmer seg, øker

sannsynligheten for at ledige kommer i arbeid (og dermed slipper tiltak), betydelig (Rosholm og Svarer, 2011, 2008). I Danmark er det faste tidsgrenser for hvor lenge man kan gå ledig uten å delta på tiltak. I Norge er dette skjønnsbasert, derfor er det vanskeligere å dokumentere slike effekter gjennom registerstudier.

Effektevalueringer av arbeidsrettede tiltak er ofte kvantitative og registerbasert og er konsentrert om overgangen fra tiltak til arbeid under og etter tiltaket. Det finnes også mer kvalitativt orienterte studier som undersøker deltakernes opplevelse av tiltaket, for eksempel i hvilken grad de opplevde tiltaket som meningsfylt og kompetansegivende, om de ble behandlet med respekt, og om de har tro på at tiltaket kan føre til arbeid. Noen evalueringer undersøker også erfaringene og vurderingene til andre aktører som er involvert i tiltakene, slik som ansatte i NAV, kursleverandører og arbeidsgivere som tar inn deltakere på praksisplass.

Det er gjennomført en rekke registerbaserte effektevalueringer av arbeidsmarkeds-tiltak i Norge. I en del av disse er landbakgrunn tatt med som forklaringsvariabel. Det gir mulighet til å undersøke om tiltakseffektene er bedre i noen grupper enn i andre. I noen få studier evalueres effekter av tiltak for norskfødte og utenlandsfødte hver for seg. Det gir mulighet til å undersøke om effektene av tiltak er vesensforskjellige i ulike grupper, og om sammenhengene mellom tiltakseffekter og andre forklaringsvariabler varierer med landbakgrunn. Er det for eksempel slik at en gitt type tiltak kan ha positiv effekt for ikke-vestlige innvandrere, men negativ effekt for norskfødte? Eller at sammenhengen mellom utdanningsbakgrunn og tiltakseffekter er annerledes for innvandrere fra Polen enn for innvandrere fra Irak? Slike sammenhenger kan best studeres ved landspesifikke analyser.

Metodiske utfordringer ved registerbaserte studier

Registerbaserte studier av tiltakseffekter er beheftet med store metodiske utfordringer. Disse utfordringene er knyttet til det faktum at vi ikke vet hvordan det ville ha gått med tiltaksdeltakerne dersom de ikke hadde deltatt på tiltak. Hadde de kommet like fort, raskere eller senere i arbeid uten tiltaket? En nærliggende løsning på dette problemet er selvsagt å sammenlikne deltakerne med en tilsvarende gruppe som ikke har deltatt på tiltak. Og her ligger den store utfordringen: Hva er en «tilsvarende» gruppe? Det er åpenbart ikke tilfeldig hvilke deltakere som havner på tiltak; vi har med andre ord et betydelig seleksjonsproblem. Seleksjonen kan skje både som følge av saksbehandlers utvelgelse og/eller ved selvseleksjon, altså at noen ledige i større grad søker seg mot tiltak.

Det skilles gjerne mellom observert og uobservert seleksjon: Den første typen har man tilgjengelige data for, og det er dermed nokså enkelt å kontrollere for denne i analysene. Registerdata gir opplysninger om forhold som alder, kjønn, utdanning og lengde

på ledighetsperioder. Data om helse, motivasjon og norsksferdigheter er derimot typisk vanskeligere tilgjengelige og dermed krevende å kontrollere for. Det finnes etter hvert et stort tilfang av økonometriske metoder som er ment å bøte på seleksjonsproblemer.

Metoder som er ment å modellere uobservert heterogenitet, bygger på en eller annen måte på observerte data. Ved hjelp av den registrerte informasjonen om hvem som deltar på tiltaket og om utfall av tiltakene, konstrueres en slags hjelpevariabel (eller flere) som skal fange opp den uobserverte heterogeniteten. Det ligger i sakens natur at man ikke vet hvordan sammenhengen mellom observerte og uobserverte kjennetegn er.⁸ Det er dermed umulig å vite i hvilken grad man faktisk har lyktes med å kontrollere for uobservert seleksjon. Til tross for avanserte analyseteknikker kan det altså hende at de funnene som gjøres, skyldes kjennetegn ved deltakerne vel så mye som kjennetegn ved tiltakene de har deltatt på. Det samme gjelder ikke-funn: Kanskje er tiltakene mer effektive enn det som framkommer, fordi deltakergruppen har større «ulempen» i utgangspunktet enn det er tatt høyde for i analysen.

Et annet problem er knyttet til å isolere effektene av tiltak på et visst tidspunkt fra effekter av senere tiltak og andre hendelser. Spesielt når man har et langt evalueringsperspektiv, må kravene til deltakergruppe og sammenlikningsgruppe spesifiseres nøye. Et tredje, og antakelig viktigere, metodisk problem er at tiltakskategoriene (praksisplass, kvalifiseringstiltak, lønnstilskudd) er altfor grove og tilslører store ulikheter innenfor samme kategori. For eksempel er utformingen av praksisplassstiltaket i Norge i svært stor grad opp til den enkelte arbeidsgiver, og oppfølgingen fra NAV er svært begrenset (Djuve 2007). Også arbeidsmetodene innenfor NAV Lokal varierer betydelig fra kontor til kontor og mellom saksbehandlere. Dermed er det uklart hva som faktisk evalueres – og muligheten er stor for at gode og dårlige tiltak slås sammen i en og samme kategori i evalueringene, slik at effektene slår hverandre i hjel.

Hva viser registerbaserte studier om overgangen til arbeid etter tiltak?

Evalueringer av arbeidsmarkedstiltakenes effekt på innvandreres overgang til arbeid viser noe varierende resultater. Et hovedinntrykk er at tiltakene samlet sett har positive, men nokså moderate effekter på overgang til arbeid (NOU 2011: 7), samt at lønnstilskudd er det klart mest effektive tiltaket.

⁸ Derimot er det mulig å teste påliteligheten til metoden ved å generere en mengde fiktive datasett som man tester metodens evne til å modellere, se Gaure et al. 2005. Gaure et al. konkluderer med at varighetsmodeller er svært pålitelige når de anvendes på store utvalg.

Hardoy og Zhang (2010) har gjennomført en omfattende analyse av effektene av henholdsvis lønnstilkudd, AMO-kurs og praksisplass, samt av tiltakskjedning, over perioden 1993 til 2007. De har anvendt en «timing-of-event»-metode, som altså kontrollerer for både observert og uobservert heterogenitet. De finner i likhet med tidligere studier betydelige innelåsningseffekter, altså at overgangen til arbeid er lavere mens tiltakene pågår, men at en betydelig positiv effekt av AMO-kurs og lønnstilkudd oppstår rett etter tiltak. Effektene avtar imidlertid nokså raskt i månedene etter tiltaksavslutning. De finner ikke positiv effekt av praksisplass eller tiltakskjedning. Det er ikke foretatt noen beregning av de samlede tiltakseffektene (behandlingseffekt minus innelåsningseffekt).

Kvinge og Djuve (2006) fant også positive effekter av lønnstilkudd på overgangen til arbeid. I denne evalueringen analyseres effekten arbeidsmarkedstiltak har hatt på yrkesdeltakelse to år etter avsluttet tiltak, ved hjelp av propensity score matching. Analysen skiller mellom tiltakseffekter for deltakere fra ulike opprinnelsesregioner. Utvalget består av alle som var registrert arbeidsledige i Norge første halvår 2003. Deltakere på tiltak og helt ledige følges i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (og andre registre) fram til juli 2005. Det gjennomføres separate analyser for lønnstilkudd, opplærings-tiltak og praksisplass, og det skilles i analysene mellom deltakere fra ulike geografiske regioner. Sammenlikningsgruppene for hvert tiltak består av personer som ikke deltok på tiltak i februar 2003. Det er også kontrollert for senere tiltaksdeltakelse. Analysene viser at hovedmønsteret av effekter er det samme for alle landgrupper: Lønnstilkudd er det tiltaket som gir den klart største overgangen til arbeid for alle grupper. Effekten av lønnstilkudd og praksisplass var noe bedre for innvandrere enn for nordmenn. Innvandrere fra Øst-Europa hadde også bedre utbytte av å delta på arbeidsmarkedskurs. Det betyr *ikke* at overgangen til arbeid er høyere for innvandrere enn for nordmenn, siden overgangen til arbeid for nordmenn som ikke deltar på tiltak, er klart høyere enn blant innvandrere som ikke deltar på tiltak.

Lønnstilkudd gir altså den høyeste overgangen til ordinært arbeid, men er samtidig det tiltaket som brukes minst. Lønnstilkudd brukes særlig overfor deltakere som vurderes å ha nokså kort vei til ordinær jobb. Det er dermed på ingen måte gitt at en overflytting av deltakerne på praksisplass og opplæringsstiltak til lønnstilkudd ville ha gitt tilsvarende resultater som deltakere på lønnstilkudd i 2003 har hatt.

Praksisplass og opplæring har positive, men ganske så moderate effekter på yrkesdeltakelsen to og et halvt år etter. Effekten varierer også med landbakgrunn og kjønn. I gruppen kvinner fra Asia, som har en signifikant positiv effekt av praksisplassdeltakelse, er yrkesdeltakelsen 33 prosent målt nesten to og et halvt år etter tiltaksdeltakelsen. I kontrollgruppen av ikke-deltakere var yrkesdeltakelsen på 25 prosent. Her er altså forskjellen på deltakere og ikke-deltakere 8 prosentpoeng. Enkelte deltakere, og særlig ikke-vestlige kvinner, deltar svært lenge i disse tiltakene. Samtidig viser studien at langvarig tiltaksdeltakelse gir lavere sannsynlighet for overgang til arbeid.

Hamre og Bråthens tiltaksevaluering fra 2006 gir noe mindre oppløftende resultater enn de evalueringene som inntil da hadde blitt gjennomført av SSB. Evalueringen er basert på parvis matching. Studien finner positive effekter av deltakelse på lønnstilskudd, moderat positive effekter av deltakelse på arbeidspraksis og ingen effekter av deltakelse på opplæringstiltak. «Ikke-vestlig innvandrere» er tatt med som forklaringsvariabel og gir noe ulike utslag for de ulike tiltakene og strataene (grupper av deltakere etter kjønn, alder og dagpengerettigheter). Det er ikke gjort separate analyser av effekter for innvandrere.

Røed og Raaum (2003) fant at deltakelse på tiltak bidro til å øke overgangen til arbeid etter avsluttet tiltak, men ikke alltid til å redusere varigheten på ledighetsperioden (på grunn av innelåsingeffekter). Tiltakene hadde best effekt for grupper av ledige som i utgangspunktet har størst vanskeligheter med å komme i jobb på ordinær måte, som for eksempel ikke-vestlige innvandrere. I denne studien er det gjennomført separate estimeringer for innvandrere. Datamaterialet omfatter alle som ble ledige i perioden mars 1989 - juni 2002 (ca 1,4 millioner ledighetsregistreringer og 750 000 individer). Det er ledighetsepisode – ikke person – som er analyseenhet i studien. I analysen er informasjon om tidligere ledighet benyttet til å kontrollere for seleksjon.

Kvalitative studier av arbeidsrettede tiltak

De kvantitative analysene indikerer altså at arbeidsmarkedstiltak har nokså beskjeden effekt på overgang til arbeid for arbeidsledige generelt, inklusive innvandrere. En av forklaringene på dette kan være at tiltakene er for kortvarige og for dårlig individuelt tilpasset til å fylle avstanden mellom hva som kreves i arbeidslivet, og den enkelte deltakers kvalifikasjoner (Kvinge & Djuve 2006). Andre forklaringer kan være at tiltakene i noen grad misbrukes av arbeidsgivere som ønsker seg billig arbeidskraft, men ikke har som intensjon å ansette noen, at tiltakene sluser innvandrere inn i deler av arbeidslivet der de ikke har mulighet til å få fast arbeid (som følge av strenge krav til formalia for eksempel i den kommunale helse- og omsorgssektoren), og at tidspresset på saksbehandlere i NAV er så omfattende at det går utover både innslusing av deltakere på kurs og oppfølging underveis (Djuve 2007; Djuve & Tronstad 2011; Sandbæk & Djuve 2012).

Studier av arbeidsmarkedsintegrasjon av innvandrere i Norge, Sverige og Danmark viser interessant nok til flere av de samme suksessfaktorene (Djuve 2008). Disse faktorene er knyttet både til tiltakenes organisering og til arbeidsmetodene til de offentlige hjelperne og er oppsummert til innvandrerspesifikke tjenester, tett oppfølging av den enkelte deltaker, egne ansatte som har kompetanse på næringsliv, skreddersydde kvalifiseringsløp og tett samarbeid mellom kommunale flyktningssentre og statlige arbeidskontor. Introduksjonsordningen har (på sitt beste) alle disse kjennetegnene.

Den skal være individuelt tilpasset, gå over to år og omfatter gjerne språkpraksis med tett oppfølging fra lærer og eller programrådgiver før (eventuell) ordinær praksisplass i regi av NAV. Dette kan i seg selv bidra til å redusere skepsisen hos de risikoaverse arbeidsgiverne.

Introduksjonsordningen

I 2003 ble lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere innført som en frivillig ordning for kommunene, og fra 2004 ble den gjort obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger. Lovens målgruppe er personer mellom 18 og 55 år som har flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag, samt familiegjenforente med disse, og som har behov for grunnleggende kvalifisering. Med innføringen av denne loven fulgte viktige institusjonelle endringer. For det første hjemlet loven den nye introduksjonsstøtten, en inntektssikring som er ment som et alternativ til sosialhjelp. Innvandrere som er i målgruppen for ordningen, har ikke uten videre krav på sosialhjelp. For det andre knytter loven retten til introduksjonsstønad direkte til deltakelse i en heldags introduksjonsordning. Mens det tidligere altså var *mulighet* til å stille vilkår for sosialhjelpen, ble vilkåret nå automatisert: Ved illegitimt fravær fra ordningen skal det trekkes i introduksjonsstønad, og ved langvarig mislighold av sine forpliktelser kan deltakeren miste retten til å delta i ordningen.⁹

For det tredje pålegger loven alle kommuner som bosetter flyktninger, å etablere en slik introduksjonsordning og gir nyankomne flyktninger i målgruppen rett til deltakelse i ordningen. Loven fastsetter også at ordningen skal være et individuelt tilpasset heldagstilbud som minst omfatter norskopplæring og arbeidsrettede tiltak, samt at det skal utarbeides individuelle kvalifiseringsplaner i samarbeid med den enkelte deltaker.

Økonomisk selvhjulpenhet er den overordnede målsettingen for introduksjonsordningen. Dersom denne målsettingen skal nås, må altså norske arbeidsgivere være villige til å rekruttere flyktninger. Fram til introduksjonsordningen startet, var yrkesdeltakelsen blant flyktninger svært mye lavere enn i den etnisk norske befolkningen (med unntak av enkelte landgrupper). Dersom ordningen skal kunne øke sannsynligheten for at flyktninger skal finne arbeid, må den enten øke flyktningenes jobbsjanser (ved å tilføre relevant kompetanse, øke deltakernes motivasjon for å søke arbeid) og/eller redusere norske arbeidsgiveres motforestillinger mot å ansette innvandrere.

Siden introduksjonsordningen ble innført i alle landets kommuner samtidig, vanskeligjøres effektevalueringer av mangelen på en tilfredsstillende kontrollgruppe. En

⁹ Rundskriv H-20/05: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. Kommunal- og regionaldepartementet.

evaluering av introduksjonsordningen som sammenlikner deltakere i ordningen med flyktninger bosatt før introduksjonsordningen ble lovpålagt, er presentert i Kavli et al. (2007). Denne evalueringen antyder at introduksjonsordningen har hatt en signifikant positiv effekt på overgangen til ordinært arbeid og utdanning. Det er imidlertid en del usikkerhet knyttet både til denne evalueringen og til effekten av ordningen over tid. De årlige monitorene¹⁰ over introduksjonsordningen som SSB utfører for Barne- og likestillings- og inkluderingsdepartementet, viser noe varierende og ikke minst konjunkturavhengige overgangsrater til arbeid og utdanning. Innen ett og samme år er det dessuten svært store kommunale variasjoner i deltakernes overgang til arbeid, og det er store forskjeller mellom de ulike landgruppene.

Barrierene for høyere overgang til arbeid fra introduksjonsordningen er knyttet både til kjennetegn ved deltakerne selv og til kommunale implementeringsproblemer når det gjelder utformingen av selve kvalifiseringstilbudet (Kavli et al. 2007; Djuve et al. 2011). Til tross for at ordningen er lovfestet, er den individuelle utformingen svært skjønnsbasert og vil avhenge både av det lokale tilbudet av kvalifiseringstiltak, kompetanse og holdninger hos saksbehandlerne og av kjennetegn ved deltakerne selv (Djuve & Kavli 2007; Djuve et al. 2011). I tillegg er det rimelig å anta at ulike landgrupper i ulik grad utsettes for diskriminering i rekrutteringsprosesser. Ansatte både i introduksjonsordningen og i kvalifiseringsprogrammet peker dessuten på at den økende konkurransen fra billig arbeidskraft fra EU-/EØS-området gjør det tiltakende vanskelig å formidle flyktninger over i arbeid.

Ny sjanse

«Ny sjanse» er et arbeidsmarkedstiltak som er bygget over samme lest som introduksjonsprogrammet, men som har vært tilbudt til en annen målgruppe. Det er kun et utvalg kommuner og bydeler som tilbyr programmet. I perioden 2005–2009 var 11 kommuner og 13 bydeler involvert (Ekeland 2012). Målgruppen var i utgangspunktet innvandrere mellom 18 og 55 år som over flere år ikke har hatt fast tilknytning til arbeidslivet. Mange av deltakerne har lang karriere som sosialhjelpsmottakere, mens andre kan ha vært forsørget av andre. Kvinner har vært prioritert de senere år, og fra 2009/2010 har også hjemmeværende kvinner som ikke har mottatt sosialhjelp, kunnet delta. Deltakerne på «Ny sjanse» får kvalifiseringsstønad så lenge de deltar i programmet, tilsvarende introduksjonsstønaden for deltakerne i introduksjonsprogrammet. Målsettingen med programmet er å kvalifisere innvandrere til arbeid eller utdanning.

¹⁰ Disse monitorene gir ingen resultatevaluering av ordningen siden det (av forståelige grunner) ikke er lagt opp noen kontrollgruppe.

Det foreligger to rapporter der resultatene av ordningen er vurdert (Ekeland 2012; Proba 2012). Begge rapportene understreker at de ikke er effektevalueringer, men peker samtidig på at yrkesdeltakelsen etter deltakelse i program øker for alle kohorter av deltakere, og at dette sannsynliggjør at det er en positiv effekt av programmet. Probas rapport er betegnet som en samfunnsøkonomisk analyse, og ved hjelp av ulike forutsetninger om deltakernes overgang til arbeid beregnes de samfunnsøkonomiske innsparingene programmet kan gi. Rapporten konkluderer med at programmet gir en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Det kan diskuteres hvor realistiske forutsetningene er, og det knytter seg kanskje særlig stor usikkerhet til forutsetningene om hvor lenge deltakerne som kommer over i arbeid, vil fortsette å være yrkesaktive. En svært interessant beregning er imidlertid analysen av hvor mange år deltakerne må fortsette å være yrkesaktive for at programmet skal «break even», altså at kostnadene skal dekkes inn. Disse analysene er gjort med ulike forutsetninger om kursarrangørens kostnader ved å levere programmet. Ved «lavkost»-alternativet må deltakerne være i arbeid i 2,7 år, mens ved «høykost»-alternativet må deltakerne være i arbeid i 5,9 år. Foreløpig foreligger ikke tilstrekkelig med data til å vurdere om dette er realistiske forventninger eller ikke. Analyser av ordinære arbeidsmarkedstiltak viser dessverre at effekten avtar nokså raskt etter kursavslutning (se f.eks. Hardoy & Zhang 2010). «Ny sjanse» er imidlertid et betydelig mer omfattende tilbud enn et tradisjonelt arbeidsmarkeds-kurs, og det kan derfor tenkes at effektene vil bli både bedre og mer langvarige. Proba peker dessuten på at det er flere forhold som kan bidra til å øke den samfunnsmessige gevinsten, men som ikke er tatt med i regnestykket. Dette gjelder blant annet positive effekter for innvandrernes barn.

Oppsummering

Det foregår en omfattende offentlig tiltaksvirksomhet for å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen blant innvandrere. Introduksjonsordningen er en ordning som retter seg spesifikt mot flyktninger og deres familier, «Ny sjanse» er et prosjektbasert tiltak som har rettet seg mot innvandrere som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet, mens det store volumet av tiltak finnes innenfor det generelle virkemiddelapparatet i NAV.

Det er vanskelig å måle om overgangen til arbeid etter deltakelse på slike tiltak er høyere enn om deltakerne ikke hadde vært på slike tiltak. De effektevalueringene som er gjennomført, viser nokså moderate positive effekter, eller ingen positive effekter, av deltakelse på praksisplass og arbeidsmarkedsopplæring. Lønnstilskudd, som er et nokså lite brukt tiltak, har den klart høyeste overgangsraten til arbeid, men vi bør merke oss at det da også i hovedsak brukes overfor deltakere som vurderes som å være «nære ved» å få jobb. Evalueringer av introduksjonsordningen overfor innvandrere

tyder på at ordningen har økt overgangen til arbeid, men at det gjenstår betydelige utfordringer knyttet til å etablere et godt kvalifiseringstilbud i alle landets kommuner. Evalueringene av «Ny sjanse» peker i retning av at dette er et godt tiltak som også kan ha betydelige samfunnsøkonomiske gevinster.

Flere evalueringer tyder dessuten på at arbeidsmetodene til de offentlig ansatte hjelperne og deres interaksjon med deltakerne har betydning for utfallet av kvalifiseringsinnsatsen. Skreddersøm for og tett oppfølging av den enkelte deltaker er nøkkelord i disse evalueringene.

5 Tiltak for mangfold i norske virksomheter

Norske virksomheter driver både frivillige og lovpålagte tiltak for økt mangfold. Norsk kurs og tiltak for å øke bevisstheten omkring rasisme og diskriminering internt i virksomheten er blant de vanligste tiltakene for etnisk likestilling i norske virksomheter (Tronstad 2010). Enkelte større virksomheter driver også, eller er involvert i, trainee-programmer og talentmobiliseringer, til dels i samarbeid med partene i arbeidslivet. NHOs satsing på programmet «Global Future» er et eksempel på det siste. Programmet retter seg mot «høyt utdannede menn og kvinner med flerkulturell bakgrunn og gode norskkferdigheter»¹¹, og målsettingen er at deltakerne skal inn i sentrale stillinger og styreverv. Satsingen er evaluert av SINTEF (Håpnes & Pettersen 2012). Evalueringen er basert på kvalitative intervjuer med prosjektledere, mentorer og deltakere og konkluderer med at satsingen er meget vellykket. Mentorprosjektet *Næringslivet som motor for inkludering* er evaluert av Østlandsforskning (Mathisen & Harkman 2011). Evalueringen konkluderer med at effekten av prosjektet er usikker.

I tillegg finnes det en rekke større og mindre mentorordninger og lokale satsinger på rekruttering av innvandrere. Det foreligger imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentasjon eller evaluering av disse satsingene til at det er mulig å trekke ut konklusjoner om hva som er gode og effektive arbeidsmetoder innenfor disse satsingene.

Hvilke motiver har virksomhetene for å drive disse tiltakene? Tradisjonell økonomisk teori tilsier at arbeidsgivere kun vil være villige til å investere i bedriftsspesifikk kompetanse, ikke i generell kompetanse, siden sistnevnte vil kunne anvendes hos andre arbeidsgivere (Becker 1964). Opplæring i regler for norsk arbeidsliv og i grunnleggende norskkferdigheter er åpenbare eksempler på generell kompetanse. Likevel fant altså Tronstad (2010), og tidligere også Djuve (2005), at bedriftsintern norskopplæring er nokså utbredt. Tok altså Becker feil?

Beckers slutninger bygger på en forutsetning om at arbeidstakerens lønn til enhver tid avspeiler produktiviteten, og at lønnen vil måtte øke tilsvarende økningen i vedkommendes produktivitet som følge av investeringen i generell kompetanse. Investeringen vil derfor ikke lønne seg for arbeidsgiver. I norsk arbeidsliv er det neppe slik at innvandreres lønn avspeiler produktiviteten og automatisk heves etter gjennomført norskkurs.

¹¹ <http://www.nho.no/globalfuture/>

Snarere er det i en del tilfeller en forutsetning for å få jobb at de også forplikter seg til å delta i norskopplæring. Opplæringen bidrar fortrinnsvis til å øke produktiviteten. Når arbeidstaker ikke får utbetalt (hele) økningen i produktiviteten, skapes det rom for at arbeidsgiver kan tjene på å investere i opplæring (Acemoglu & Pischke 1999).

Avkastningen på investering i norskopplæring og andre kvalifiseringstiltak er dessuten ikke nødvendigvis avgrenset til produktivitetsforbedringen for hver enkelt arbeidstaker. Norskopplæring kan være ledd i virksomhetens HMS-satsing eller et virkemiddel for å tiltrekke og holde på arbeidskraft, den kan være et resultat av forhandlinger med fagforeningen, og den kan være ledd i virksomhetens profilering overfor kunder og myndigheter (en strategi ofte omtalt som *Corporate social responsibility* – CSR). Det investeres med andre ord ikke utelukkende i generell kompetanse, men også i arbeidsmiljø og relasjonsbygging både internt og eksternt.

Eksistensen av slike tiltak innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at virksomheten arbeider planmessig for etnisk likestilling: I Fafos undersøkelse av mangfoldsarbeidet i norske virksomheter i 2010 (ibid.) framkom det at kun én av fire virksomheter arbeider planmessig for etnisk likestilling. Blant den fjerdedelen som arbeider planmessig, er det en stor variasjonsbredde i hvilke tiltak som er iverksatt. I det neste avsnittet skal vi studere nærmere i hvilken grad aktivitetsplikten har påvirket virksomhetenes aktivitet på området, og hva som kjennetegner de virksomhetene som i størst grad følger lovens påbud.

Aktivitets- og rapporteringsplikten

Fafo gjennomførte i 2010 på oppdrag fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) prosjektet *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Dette prosjektet ga viktig kunnskap om tilbudssiden i arbeidsmarkedet, det vil si om dem som til syvende og sist ansetter i private og offentlige virksomheter. Undersøkelsen rettet seg mot private og offentlige virksomheter med minst 50 ansatte. Undersøkelsen tydeliggjorde at det er et stort sprik mellom ulike virksomheter i hva de gjør for å øke rekrutteringen av innvandrere og bidra til like muligheter i virksomheten. Om lag halvparten av virksomhetene hadde utarbeidet en konkret plan for likestilling. Den andre halvparten rapporterte at de ikke hadde noen slik plan – dette til tross for at alle virksomheter i offentlig sektor og i privat sektor med mer enn 50 ansatte gjennom aktivitets- og rapporteringsplikten fra 2009 er pålagt å gjøre nettopp det. Videre viste undersøkelsen at det var betydelig utfordringer for arbeidsgivere med hensyn til vurdering av innvandreres kompetanse og utdanning (Tronstad 2010).

Analysen dokumenterte også store forskjeller mellom sektorer og bransjer. Det er innenfor offentlig administrasjon og helse- og sosialtjenester at virksomhetene hyppigst

har slike planer, mens bygg og anlegg, hotell og restaurant og transportnæringen er de bransjene hvor slike planer er minst vanlige. Et lite mindretall av virksomhetene har høye ambisjoner for mangfoldsrekrutteringen som viser seg med omfattende planer og et knippe av ulike tiltak. For de fleste ser arbeidet med å fremme mangfold ut til å være koblet til mer enkeltstående tiltak og da gjerne tiltak som norskopplæring og informasjon rettet mot innvandrere (Tronstad 2010). I denne rapporten vil vi analysere videre det datamaterialet som ble samlet inn i 2010, med tanke på å identifisere kjennetegn ved de virksomhetene som i størst grad oppfyller aktivitets- og rapporteringsplikten. Hva kjennetegner de virksomhetene som har økt sin innsats for å bedre etnisk likestilling på arbeidsplassen som følge av loven?

En første forutsetning for at lovpåbudet skal følges, er selvsagt at virksomhetene kjenner til påbudet. I tillegg antar vi at kompetanse på denne type arbeid, sektortilhørighet, økonomiske forhold, opplevd behov for tiltak for rekruttering av arbeidstakere med minoritetsbakgrunn samt holdninger til målgruppen vil kunne spille inn. Kompetansen på aktivitets- og rapporteringsplikten kan tenkes å variere fra bransje til bransje og mellom bedrifter av ulik størrelse og i ulike deler av landet. Det er derfor grunn til å kontrollere for dette i analysene. I tillegg er det grunn til å forvente at offentlige virksomheter i større grad følger lovpåbud enn det private virksomheter gjør. En grunn til dette er at aktivitets- og rapporteringsplikten i større grad vil kunne inngå i interne rutiner og oppfølging i offentlige virksomheter, og at det utformes felles handlingsplaner for statlige virksomheter og i en del kommuner. Det følger ikke økonomiske sanksjoner med aktivitets- og rapporteringsplikten. Økonomiske forhold kan likevel tenkes å påvirke hvorvidt loven etterleves, ikke minst kan det tenkes at virksomheter som sliter økonomisk, nedprioriterer dette arbeidet. Opplevd behov for et planmessig arbeid for etnisk likestilling må også forventes å påvirke arbeidet. Behovet vil rimeligvis oppfattes som større i virksomheter som har ansatte med minoritetsbakgrunn, eventuelt som har planer om å rekruttere arbeidstakere med minoritetsbakgrunn.

Hvem oppfyller lovens krav?

Hvordan skal vi gå fram for å avgjøre om virksomheter oppfyller kravene i loven eller ikke? Det enkleste er selvsagt å spørre dem. Vi har spurt arbeidsgiverne om aktivitets- og rapporteringsplikten har ført til at de har økt innsatsen for etnisk likestilling. Svarene fordeler seg som vist i tabell 5.1 på neste side.

15 prosent mener at lovpålegget i stor eller noen grad har økt innsatsen, 48 prosent svarer at de overhodet ikke har latt seg påvirke, 10 prosent svarer at de aldri har hørt om aktivitetsplikten, og 5 prosent svarer at de har innført tiltak uavhengig av eller før aktivitetsplikten ble innført. Alternativet «kjenner ikke til noen aktivitets- og rapporteringsplikt» ble ikke lest opp under intervjuene fordi vi ikke ønsket at det skulle oppleves som ubehagelig å bli intervjuet (kunnskapstester oppleves ofte ubehagelige

Tabell 5.1 Har aktivitets- og rapporteringsplikten bidratt til å øke innsatsen for å fremme likestilling for innvandrere i din virksomhet?

| Bidratt til å fremme likestilling? (N = 1001) | Prosent |
|---------------------------------------------------------|---------|
| I stor grad | 2 |
| I noen grad | 13 |
| I liten grad | 17 |
| Ikke i det hele tatt | 48 |
| Kjenner ikke til noen aktivitets- og rapporteringsplikt | 10 |
| Ikke sikker / Ubesvart | 5 |
| Har innført tiltak uavhengig av (eller før) | 5 |
| Total | 100 |

hvis man ikke besitter kunnskapen som testes). Det er derfor grunn til å tro at det er flere som ikke kjente til loven. Svaralternativet «i liten grad» ble tatt med av liknende grunner, vi ønsket å gi en åpning for dem som opplevde det som ubehagelig å svare at de ikke hadde økt innsatsen. Vi tror derfor at de som kan karakteriseres som «lovadaptive» her, altså de som gjør en innsats for å følge loven, er de som har svart alternativ 1, 2 eller 7. Vi har konstruert en variabel «lovadaptiv» til bruk i den videre analysen, denne har verdien én for dem som har svart at de i stor eller noen grad har økt innsatsen, eller at de hadde innført tiltak uavhengig / før lovpålegget, og null for alle andre.

Det å ha økt innsatsen er likevel ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å oppfylle kravene i loven. I henhold til loven skal det arbeides planmessig, men det er ikke spesifisert hva slike planer skal omfatte. Vi har også spurt arbeidsgiverne om de arbeider planmessig for å bedre likestillingen på arbeidsplassen, og om disse planene omfatter etnisk likestilling. 26 prosent av arbeidsgiverne svarer bekreftende på dette. Det er en klar tendens til at de «lovadaptive» i større grad enn andre har en plan for etnisk likestilling, men selv blant dem som svarer at loven i stor grad har bidratt til å øke innsatsen for å fremme likestilling i virksomheten, er det bare halvparten som har en plan for dette arbeidet. Blant dem som ikke kjenner til aktivitets- og rapporteringsplikten, er det 15 prosent som svarer at de arbeider planmessig for etnisk likestilling.

Det er med andre ord ikke slik at «lovadaptiv», slik vi her har definert det, innebærer at det arbeides planmessig, og, omvendt, det at man etter eget utsagn ikke er påvirket av loven, utelukker ikke at man faktisk (svarer at man) arbeider planmessig for etnisk likestilling. For at lovens krav skal være oppfylt – og at dette skal kunne hevdes å være et resultat av lovgivningen – må virksomhetene ha økt innsatsen for å fremme etnisk likestilling, og arbeidet må være planmessig. Vi har også inkludert dem som hadde innført tilsvarende tiltak før loven ble innført, siden disse ikke hadde behov for å endre praksis for å oppfylle lovens krav. Etter denne definisjonen er det 76 av 1001 virksomheter (7,6 prosent) som er lovlydige.

Tabell 5.2. Har aktivitets- og rapporteringsplikten bidratt til at innsatsen for likestilling er økt, og har virksomheten en plan for etnisk likestilling? N = 1001.

| | | Har virksomheten plan for etnisk likestilling? | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------|--------|
| | | Nei | Ja |
| Har ARP bidratt til å øke innsatsen for å fremme etnisk likestilling? | Nei | 61,6 % | 18,8 % |
| | Ja | 12,0 % | 7,6 % |

Variabelen «lovlydig» peker seg ut som en interessant avhengig variabel. Det er imidlertid et problem at vi kun fant 76 virksomheter (7,6 prosent) som kan karakteriseres som lovlydige etter denne definisjonen. Dette gjør at det blir svært vanskelig å finne statistisk signifikante sammenhenger i multivariate analyser. Vi har derfor valgt «lovadaptiv» som avhengig variabel for de videre analysene siden det er interessant å undersøke hvilke virksomheter som melder at de er påvirkelige av lovgivningen, selv om alle lovens krav kanskje ikke er oppfylt.

Vi vil også analysere omfanget av tiltak for å fremme etnisk likestilling i tillegg til å analysere faktorer som påvirker en virksomhets innstilling til aktivitets- og rapporteringsplikten. Vår analyse omfatter ikke i hvilken grad innsatsen faktisk fører til økt rekruttering eller på andre måter bedrer den etniske likestillingen i virksomhetene. Vi har imidlertid sett på sammenhengen mellom planer, tilpasning til loven og konkrete likestillingsfremmende tiltak. Vi har konstruert en tiltaksindeks som omfatter tiltakene norskkurs, kvalifiseringskurs, bevisstgjøring omkring flerkulturelle problemstillinger samt bevisst rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn. Dette gir en indeks som går fra 0 til 4. I gjennomsnitt scorer de lovlydige 2, mens de som hverken har plan eller er lovadaptive, scorer 1.3.

Tabell 5.3 Gjennomsnittscore på tiltaksindeks (0-4).

| | | Har virksomheten plan for etnisk likestilling? | |
|-----------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------|-----|
| | | Nei | Ja |
| Har ARP bidratt til å øke innsatsen for å fremme etnisk likestilling? | Nei | 1,3 | 1,5 |
| | Ja | 1,5 | 2 |

Forklaringsvariabler

Det er mange faktorer som kan bidra til å forklare hvorfor virksomheter i vekslende grad retter seg etter pålegg om å jobbe aktivt og planmessig for å øke rekrutteringen av innvandrere. Vi skal nedenfor kort beskrive de variablene som vi vil trekke inn i analysen, og som kan bidra til å forklare forskjeller mellom ulike virksomheter.

Økonomisk situasjon: Vi har ikke regnskapstall for virksomhetene, men bruker planer for opp- eller nedbemanningsplaner framover som indikator på økonomisk situasjon.

Opplevd behov: Her vil vi skille mellom virksomheter som har problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, og de som oppgir at de ikke har slike utfordringer.

Tariffavtaledekning: Her ser vi på hvor stor andel av de ansatte som er dekket av tariffavtale.

Arbeidsgiverforening: Virksomheten er medlem av arbeidsgiverforening.

Dårlig erfaring: Har virksomheten dårlig erfaring med å ha ikke-vestlige innvandrere ansatt?

Bedriftsstørrelse er basert på informasjon om antall ansatte fra Brønnøysundregistrene, og vi har valgt å skille mellom mellomstore (50–99 ansatte), større bedrifter (med mellom 100 og 200 ansatte) og de største (med over 200 ansatte).

Bransjetilhørighet er også hentet fra Brønnøysundregistrene, og vår inndeling følger i hovedsak den groveste bransjeinndelingen i den internasjonale standarden NACE. Noen bransjer er imidlertid slått sammen. Under industri er også bergverk og vannforsyning inkludert, og når det gjelder tjenesteyting, er informasjon og kommunikasjon, finansierings- og forsikringsvirksomhet, omsetning og drift av eiendom, faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting, forretningsmessig tjenesteyting inkludert.

Sektor: Vi skiller mellom privat, kommunal- og fylkeskommunal sektor og statlig sektor. Heleide statlige selskaper inngår i privat sektor.

Geografi: Som geografisk variabel bruker vi landsdel. Oslo er skilt ut fra resten Østlandet, mens de andre landsdelene følger inndelingen Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge.

Andel ikke-vestlige i kommunen er konstruert ved å koble virksomhetens beliggenhet (kommunenr.) med andel ikke-vestlige i kommunen. Andel ikke-vestlige i kommunen er hentet fra SSBs befolkningsstatistikk.

Data

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 12. april–30. juni 2010, og formålet var å intervju private og offentlige virksomheter, samt tillitsvalgte i disse virksomhetene, om mangfold og likestilling i arbeidslivet. Utvalget er trukket fra Brønnøysundregistrene og er avgrenset til virksomheter med 50 ansatte eller mer siden det er de som omfattes av rapporteringsplikten. Utvalget omfatter både privat og offentlig sektor og er stratifisert etter bransje. Uttrekket som ble levert av Brønnøysundregistrene, bestod i alt av 4992 virksomheter. Vi ønsket å sitte igjen med cirka 1000 intervju for å kunne bryte ned resultatene på bransje, sektor og bedriftsstørrelse. Vi la oss på et mål om 50 prosent svar fra virksomhetsledere/HR-ansvarlige, noe som er svært ambisiøst for denne typen undersøkelser. Det tilsa at det måtte lages en utvalgsplan på rundt 2000.

Det viste seg at i enkelte av bransjene ble det vanskelig å nå det ønskede antall intervju i løpet av intervjuperioden. Spesielt gjaldt dette innen bransjen overnattings- og serveringsvirksomhet, men også innenfor bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, og til sammen la vi inn 461 nye virksomheter mot slutten av intervjuperioden. Det totale bruttoutvalget som skulle intervjues, ser dermed ut som vist i tabell 5.4.

Tabell 5.4 Utvalgsplan stratifisert etter bedriftsstørrelse og næring.

| Næring | 50–99 ansatte | 100 + | I alt |
|---------------------------------------|---------------|-------|-------|
| Industri/bergverk/vannforsyning | 156 | 162 | 318 |
| Bygge- og anleggsvirksomhet | 179 | 105 | 284 |
| Varehandel | 212 | 188 | 400 |
| Transport og lagring | 116 | 118 | 234 |
| Overnattings- og serveringsvirksomhet | 106 | 67 | 173 |
| Service- og tjenesteyting | 200 | 200 | 400 |
| Offentlig administrasjon | 172 | 200 | 372 |
| Helse- og sosialtjenester | 100 | 125 | 225 |
| I alt | 1241 | 1165 | 2406 |

Holdningsundersøkelser er metodisk krevende og stiller store krav til god spørsmålsformulering. Holdningsspørsmål viser seg å være særlig utsatt for såkalte målefeil. Dette er feil som gjør at man ikke måler det man tror man måler eller hadde tenkt å måle. Den ene typen målefeil har sammenheng med at utvalget som intervjues, er skjevt og ikke representativt for den gruppen vi ønsker å uttale oss om. Slike skjevheter kan variere fra spørsmål til spørsmål i én og samme undersøkelse. Den andre typen målefeil oppstår når vi får feil svar, fordi den som svarer enten misforstår, tipper eller lyver.

Erfaringsvis er det vanskelig å oppnå gode svarprosent i denne typen undersøkelser. Mye arbeid ble derfor nedlagt i å utforme et godt informasjonsbrev, som ble formidlet til de utvalgte virksomhetene på forhånd. Det ble satt av lang tid til gjennomføringen

av undersøkelsen slik at respondenter som ikke hadde tid eller ikke var til stede da de ble forsøkt kontaktet, kunne kontaktes igjen senere. Lengden på hvert enkelt intervju var planlagt til ikke å overstige ti minutter slik at kostnadene ved å delta kunne holdes på et lavt nivå. Samlet oppnådde vi en svarprosent på 43 i undersøkelsen rettet mot virksomhetsledere/HR-ansvarlige, varierende fra 23 prosent i hotell og restaurant til 59 prosent i offentlig administrasjon. Dette må betraktes som en tilfredsstillende svarprosent samlet sett. Resultatene for hotell og restaurant og varehandel er klart mindre pålitelige enn resultatene for servicenæringen og offentlig administrasjon. Det gjør også at sammenlikninger mellom bransjer blir usikre.

Utvalget i denne undersøkelsen er et tilfeldig utvalg, men et disproporsjonalt stratifisert utvalg. Det er to hovedgrunner til å velge en slik utvalgsstrategi. For det første sikrer vi et tilstrekkelig antall observasjoner innenfor de undergruppene i utvalget vi ønsker å kunne sammenlikne (bransje og bedriftsstørrelse). For det andre reduserer stratifiserte utvalg variansen i det samlede utvalget (under visse forutsetninger) og gir dermed noe sikrere resultater.

Et disproporsjonalt stratifisert utvalg medfører at virksomhetene som er intervjuet, har hatt ulik sannsynlighet for å bli trukket ut til undersøkelsen. For å kunne presentere mest mulig representative funn justerer vi for dette i analysene ved hjelp av vekter. Siden vi kjenner til hvor mange virksomheter som finnes i Norge fordelt etter næring og antall ansatte, og hvor mange som deltok i undersøkelsen, har vi mulighet til å korrigere for de skjevhetene som finnes i utvalget vårt, ved å vekte opp bransjer og bedriftsstørrelser som er underrepresentert.

Metode

I denne analysen presenterer vi først deskriptiv statistikk for de ulike forklaringsvariablene. Formålet er å illustrere variasjonen i utvalget med hensyn til bedriftsstørrelse, sektor- og bransjetilhørighet og videre hvor mange av virksomhetene som planlegger nedbemanning. Mange av forklaringsvariablene samvarierer, for eksempel bransje og sektor samt bedriftsstørrelse og organisasjonsgrad. For å undersøke betydningen av hver av forklaringsvariablene separat gjennomfører vi en multivariat analyse, som litt forenklet forteller oss effekten av å endre verdien på en forklaringsvariabel når de andre variablene holdes konstante. Siden den avhengige variabelen har to verdier – lovadaptiv versus ikke-lovadaptiv – benytter vi en såkalt logistisk regresjonsanalyse. I tillegg til å måle virksomhetenes tilpasning til aktivitets- og rapporteringsplikten analyserer vi virksomhetenes iverksetting av tiltak. For å analysere tiltaksindeksen benytter vi oss av en lineær regresjon. Lineær regresjon er velegnet når avhengig variabel er (eller tilnærmet) kontinuerlig.

Resultater

Den deskriptive statistikken viser at en tredjedel av virksomhetene regner med at de i løpet av det kommende året vil ansette flere, mens over halvparten av virksomhetene forventer å opprettholde antall ansatte på det nivået de hadde i 2010. Bare 11 prosent svarer at de forventer nedbemanning. Mer enn en tredjedel av virksomhetene oppgir at de har problemer med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Åtte av ti virksomheter er medlem av en arbeidsgiverforening. Tariffdekningen er høy i 60 prosent av virksomhetene.

Når det gjelder virksomhetenes erfaring med å ha ansatte med ikke-vestlig bakgrunn, så er det 14 prosent som i hovedsak rapporterer om negative erfaringer, mens 63 prosent har nøytrale eller positive erfaringer. To av tre virksomheter har minst en ikke-vestlig ansatt, mens en av tre ikke har noen ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Ved å fordele virksomhetene etter beliggenhet i landsdel finner vi at mer enn halvparten ligger i Oslo og Akershus. En fjerdedel av virksomhetene ligger i kommuner med lav andel ikke vestlige (< 2,5 prosent).

Den multivariate analysen avdekker at det er store virksomheter med mer enn 200 ansatte som er mest lovadaptive. Det er de middels store virksomhetene (mellom 100 og 200 ansatte) som er minst lovadaptive. Det er betydelige forskjeller både mellom de ulike bransjene og mellom offentlig og privat sektor, og det er innenfor helse og sosial og statlig sektor at vi finner flest som selv rapporterer at de er lovadaptive. Ikke overraskende er statlig sektor mest lovadaptiv. De aller minst lovadaptive bransjene er innvandrerrette bransjer som hotell og restaurant, transport og bygg og anlegg. Også tjenesteytende sektor er klart mindre lovadaptiv enn det virksomhetene i helse- og sosialsektoren er. Vi finner en sterk og signifikant sammenheng mellom å være lovadaptiv og andel ikke-vestlige innvandrere i virksomheten: Aller minst lovadaptive er de virksomhetene som ikke har noen ikke-vestlige ansatte i det hele tatt. Også dem som har mindre enn 5 prosent og mellom 5 og 10 prosent ikke-vestlige innvandrere, har signifikant lavere tilbøyelighet til å være lovadaptive enn dem som har mer enn 20 prosent ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Dette kan framstå som selvmotsigende funn siden vi finner lav tilbøyelighet til å være lovadaptiv i de innvandrerrette bransjene. Dette er imidlertid en multivariat analyse. Det innebærer at når vi undersøker hvilken betydning antall ansatte med ikke-vestlig bakgrunn har for virksomhetens tilbøyelighet til å være lovadaptiv, har vi kontrollert for betydningen av bransje. *Innenfor* hver bransje er det altså en tendens til at virksomheter med mange ansatte med ikke-vestlig bakgrunn er mer lovadaptive. Når vi sammenlikner på bransjenivå, er det likevel slik at de bransjene som har mange ikke-vestlige ansatte, er mindre lovadaptive.

En for lovgiver hyggelig fortolkning av sammenhengen mellom antall ansatte med ikke-vestlig bakgrunn og tilbøyeligheten til å være lovadaptiv kan jo være at de som følger loven, derigjennom også ansetter flere innvandrere. Innenfor det nokså korte tidsrommet som har gått siden loven ble innført, tror vi likevel at en mer sannsynlig

Tabell 5.5 Andel lovadaptive, etter ulike kjennetegn.

| | Prosent | N |
|-----------------------------------------|---------|-----|
| Planer om å nedbemanne | | |
| Nei | 19,3 | 889 |
| Ja | 21,4 | 112 |
| Virksomhetens rekrutteringsutfordringer | | |
| Ikke lett å rekruttere arbeidskraft | 20,3 | 543 |
| Lett å rekruttere arbeidskraft | 18,8 | 458 |
| Medlem av arbeidsgiverorganisasjon | | |
| Medlem / vet ikke | 18,5 | 793 |
| Ikke medlem | 23,6 | 208 |
| Høy organisasjonsgrad | | |
| Nei | 16,6 | 386 |
| Ja | 21,5 | 615 |
| Bedriftsstørrelse | | |
| under 100 | 17,8 | 482 |
| 100–199 | 15,5 | 251 |
| 200 eller flere | 26,5 | 268 |
| Industri / Vei / Vann og avløp | 15,5 | 129 |
| Bygg og anlegg | 10,5 | 95 |
| Varehandel, rep. av motorvogner | 16,0 | 100 |
| Transport og lagring | 10,5 | 86 |
| Overnatting og servering | 21,1 | 38 |
| Informasjon/finans osv. | 14,7 | 225 |
| Offentlig administrasjon | 31,4 | 220 |
| Helse- og sosialtjenester | 28,7 | 108 |
| Sektor | | |
| Statlig sektor | 48,5 | 66 |
| Fylkeskommunal/kommunal | 22,9 | 249 |
| Privat | 15,6 | 686 |
| Landsdel | | |
| Oslo og Akershus | 22,3 | 341 |
| Østlandet ellers | 13,0 | 200 |
| Agder | 20,0 | 50 |
| Vestlandet | 20,7 | 256 |
| Midt-Norge | 18,1 | 83 |
| Nord-Norge | 22,5 | 71 |
| Andel ikke-vestlige i virksomheten | | |
| Ingen | 10,0 | 329 |
| Inntil 5 % | 21,1 | 341 |
| 5–10 % | 23,0 | 100 |
| 10–20 % | 31,8 | 44 |
| 20 % eller mer | 36,7 | 30 |
| Total | 18,1 | 844 |

forklaring er at det er de virksomhetene som allerede har ikke-vestlige ansatte, som opplever et behov for å drive tiltak for etnisk likestilling, og at det opplevde behovet i større grad enn loven påvirker virksomhetenes politikk på området.

Tabell 5.6 Resultat logistisk regresjon. Avhengig variabel lovadaptiv – aktivitets- og rapporteringsplikten har hatt betydning i virksomheten, eller de hadde allerede innført tiltak da rapporteringsplikten ble innført.

| | | B | S.E. | Wald | df | Sig. | Exp(B) |
|--------------------------------|-----------------------------------|--------|------|--------|----|------|--------|
| Økonomisk situasjon | Vil nedbemanne | .191 | .309 | .382 | 1 | .536 | 1.211 |
| Rekruttering | Lett å rekruttere | .203 | .205 | .986 | 1 | .321 | 1.225 |
| Tariffdekning | Høy dekningsgrad | .102 | .228 | .200 | 1 | .654 | 1.107 |
| Arbeidsgiverforening | Ikke m/ arbeidsgiverorganisasjon | .131 | .250 | .273 | 1 | .601 | 1.140 |
| Erfaring med innvandrere | Negativ erfaring | .345 | .258 | 1.787 | 1 | .181 | 1.412 |
| Bedriftsstørrelse | | | | 6.995 | 2 | .030 | |
| | 50-100 ansatte | -.204 | .240 | .725 | 1 | .395 | .815 |
| | 100-200 ansatte | -.746 | .291 | 6.571 | 1 | .010 | .474 |
| Bransje | Referansekat.: Helse og sosial | | | 15.592 | 7 | .029 | |
| | Industri | -.735 | .384 | 3.661 | 1 | .056 | .479 |
| | Bygg og anlegg | -1.107 | .489 | 5.118 | 1 | .024 | .331 |
| | Detaljhandel | -.622 | .405 | 2.359 | 1 | .125 | .537 |
| | Transport | -1.377 | .493 | 7.802 | 1 | .005 | .252 |
| | Hotell og restaurant | -1.228 | .560 | 4.799 | 1 | .028 | .293 |
| | Tjenesteyting | -.745 | .334 | 4.990 | 1 | .025 | .475 |
| | Offentlig administrasjon | .175 | .429 | .166 | 1 | .684 | 1.191 |
| Sektor | Referansekategori: Privat | | | 12.379 | 2 | .002 | |
| | Statlig | .987 | .429 | 5.300 | 1 | .021 | 2.682 |
| | Fylkeskommunal | -.390 | .383 | 1.034 | 1 | .309 | .677 |
| Landsdel | Referansekat.: Nord-Norge | | | 6.018 | 5 | .304 | |
| | Oslo/Akershus | -.116 | .386 | .090 | 1 | .765 | .891 |
| | Østlandet ellers | -.622 | .423 | 2.167 | 1 | .141 | .537 |
| | Sørlandet | .147 | .527 | .078 | 1 | .780 | 1.158 |
| | Vestlandet | .123 | .384 | .103 | 1 | .748 | 1.131 |
| | Midt-Norge | .023 | .466 | .003 | 1 | .960 | 1.024 |
| Innvandrerandel i virksomheten | Referansekat.: mer enn 20 prosent | | | 26.208 | 4 | .000 | |
| | Ingen | -2.017 | .479 | 17.726 | 1 | .000 | .133 |
| | Inntil 5 % | -1.320 | .451 | 8.569 | 1 | .003 | .267 |
| | 5-10 % | -.963 | .488 | 3.887 | 1 | .049 | .382 |
| | 10-20 % | -.501 | .537 | .870 | 1 | .351 | .606 |

6 Oppsummering og kunnskapsbehov

I den gjeldende mangfoldspolitikken på etnisitetsfeltet er mangfoldsbegrepet brukt mer eller mindre synonymt med integrering og antidiskriminering. De tre beina i mangfoldspolitikken blir dermed 1) tiltak for integrering i arbeidslivet, 2) reaktive tiltak mot diskriminering og 3) proaktive tiltak mot diskriminering. Denne politikken implementeres under rammebetingelser som blant annet er kjennetegnet av rask vekst i de etniske minoritetene. Hensikten med denne kunnskapsstatusen er å oppsummere hva eksisterende forskning kan fortelle om disse spørsmålene:

- Hva slags etnisk mangfold har vi i norsk arbeidsliv?
- Hva er kjent om omfanget av diskriminering?
- Hva vet vi om tiltak for økt mangfold og effektene av disse tiltakene?
- Hvor stor er innsatsen for planmessig mangfoldsarbeid – og hva kjennetegner arbeidsgivere som arbeider planmessig?

Kort fortalt har vi et økende etnisk mangfold i norsk arbeidsliv. Gjennom det siste tiåret har vi sett en sterk vekst i antall og andel innvandrere i norsk arbeidsliv, spesielt fra nye EU-land. Det er store ulikheter i yrkesdeltakelse etter landbakgrunn. Arbeidsinnvandrere har høy sysselsetting helt fra starten, og i andre grupper finner vi økt sysselsetting over botid. Etter fra fem til seks års botid er det likevel en tendens til utflating i yrkesdeltakelsen. Norsk arbeidsliv er karakterisert av sterk etnisk segregering både i typer av yrker og i stillingshierarkiet, og vi finner et nytt «mangfold» også i lønns- og arbeidsvilkår. Utfordringene i forbindelse med å få til etnisk likestilling er altså knyttet til å øke sysselsettingen, men også til å utjevne lønns- og arbeidsvilkår mellom ulike grupper av arbeidstakere.

Omfanget av diskriminering i arbeidslivet er krevende å kartlegge. Metodisk kan vi skille mellom A) residualmetoden, B) egenopplevd/egenrapportert diskriminering, C) observasjon og D) eksperimenter/tester. Tematisk kan vi skille omfanget inn i diskriminering knyttet til rekruttering, lønn, fast eller midlertidig ansettelse, arbeidsmiljø og uttelling for kvalifikasjoner. Rapportene vi her har referert som benytter metodene B, C, D, omfatter kun rekruttering, mens rapportene som anvender residualmetoden A, omfatter alle temaområdene.

Alle metodene peker i retning av at det forekommer diskriminering i ansettelsesprosesser. Det er liten grunn til å tvile på at det forekommer etnisk diskriminering i norsk arbeidsliv når det gjelder ansettelser. Undersøkelsen til Midtbøen og Rogstad er også gjennomført på en slik måte at den sannsynliggjør at det er negative holdninger til den aktuelle etniske minoriteten som ligger bak diskrimineringen. Ulike studier som anvender residualtilnærmingen, peker i retning av at etnisk minoritetsbakgrunn i seg selv tilsier økt sannsynlighet for midlertidig ansettelse, overkvalifisering og arbeidsmiljøbelastninger. Dette indikerer forekomst av diskriminering, men er ikke tilstrekkelig til å fastslå slik diskriminering. Funnene spriker når det gjelder hvorvidt det forekommer lønnsdiskriminering.

Det brukes mye midler på offentlige tiltak for å øke sysselsettingen blant innvandre-re. Tiltakene kan inndeles i innvandrerspesifikke (introduksjonsordningen, norskkurs) og generelle (NAV). Innvandrere utgjør en stadig større del av NAVs brukere. Tiltakene i NAV er foreløpig ikke godt tilpasset behovene til brukere med svake norsksferdigheter.

Registerbaserte evalueringer av effekten av tiltak i regi av NAV antyder moderat (om noen) positiv effekt av tiltak for både brukere med minoritetsbakgrunn og brukere med majoritetsbakgrunn. Kvalifiseringsprogrammet, som ble innført parallelt med NAV-reformen, er foreløpig ikke effektevaluert og er derfor ikke omtalt i rapporten.

Evalueringer av introduksjonsordningen konkluderer med en positiv tendens i flyktningers yrkesdeltakelse, men påpeker samtidig betydelige implementeringsproblemer, spesielt for brukere med lite utdanning. Utfordringene er blant annet knyttet til brukermedvirkning, individuell tilpasning, saksbehandlerskjønn og avveininger mellom arbeidsretting versus brukerpreferanser. Introduksjonsordningen er sårbar for lokale variasjoner i «tiltaksvifta» – det er vanskelig å lage gode heldagsprogrammer når gode tiltak mangler. Enkelte landgrupper har svært lav progresjon i programmet.

Evalueringer av «Ny sjanse»-programmet gir grunn til optimisme. Samtidig kan vi ikke utelukke at dette programmet vil erfare tilsvarende implementeringsutfordringer som det introduksjonsprogrammet har gjort, dersom det skal etableres som en fast ordning.

I tillegg til offentlige tiltak finnes en rekke private og frivillighetsbaserte initiativer og tiltak. To større satsinger er evaluert (Global Future og Næringslivet som motor for inkludering). Utover dette er satsingene i liten grad dokumentert, og det er derfor umulig å trekke konklusjoner om hva som er gode og mindre gode arbeidsmetoder i denne typen programmer.

Når det gjelder mangfoldsarbeidet i norske virksomheter, vet vi fra Fafos kartlegging i 2010 at mer enn halvparten av virksomhetene hadde fastlagt konkrete mål for likestilling, men bare om lag en av fire hadde planer som omfattet etnisk likestilling. Funnene i analysen indikerte at mangfoldsarbeidet er en trinnvis prosess, og at de fleste norske virksomhetene befinner seg på de nederste trappetrinnene. Et lite mindretall av virksomhetene har høye ambisjoner, omfattende planer og et knippe av ulike tiltak.

I denne rapporten har vi gått dypere inn i dataene som ble samlet inn i 2010, og sett på hva som kjennetegner de virksomhetene som har tilpasset seg aktivitets- og rapporteringsplikten. Vi har sett på to ulike mål, for det første om virksomheten selv mener at de har tilpasset seg aktivitetsplikten, og for det andre om de oppgir at de har en plan for etnisk likestilling. Siden loven stiller krav om at det skal arbeides planmessig, kan en definisjon av å være «lovlydig» være at man både oppgir at virksomheten har tilpasset seg loven (eventuelt allerede fulgte den før den ble innført) og samtidig faktisk har en plan. Det viser seg at det kun er 7 prosent av virksomhetene som tilfredsstiller dette målet på lovlydighet. Dette er en litt for liten gruppe til å kunne analyseres. I de videre analysene i denne rapporten valgte vi derfor å analysere kjennetegn ved de virksomhetene som rapporterer at de har tilpasset seg loven.

Vi finner ikke statistisk signifikante effekter av mål på virksomhetenes økonomiske situasjon eller eventuelle problemer med å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft. Derimot finner vi store forskjeller mellom ulike bransjer og sektorer samt mellom virksomheter med få eller litt flere ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Det er i de innvandrertette bransjene som bygg og anlegg, hotell og restaurant og transport virksomhetene er minst tilbøyelige til å tilpasse seg kravene i loven. På den andre siden er det slik at innen hver bransje er det de virksomhetene som har høy innvanderandel, som er mest tilbøyelige til å følge kravene i loven.

Funnene i rapporten tyder på at aktivitetsplikten foreløpig har hatt begrenset gjennomslag i form av å styre praksis i virksomheter i privat sektor, og spesielt gjelder det for mindre virksomheter og for bransjer med stor andel ufaglært arbeidskraft. Vi har imidlertid ikke kunnskap om hvorfor gjennomslaget er såpass begrenset, og hva som eventuelt skal til for å oppnå en større endring i praksis. Her er det et klart behov for mer forskning.

Tilsvarende finner vi at diskriminerende ansettelsespraksis er dokumentert og må antas å være en betydelig ulempe for innvandrere i det norske arbeidsmarkedet. Kunnskapen om *hvorfor* arbeidsgiverne diskriminerer, er imidlertid foreløpig begrenset. Bedre kunnskap om norske arbeidsgiveres rekrutteringspraksis overfor innvandrere vil derfor være av stor interesse.

Tabell 6.1 Resultat lineær regresjon, avhengig variabel antall tiltak (log) for etnisk likestilling.

| Model | | Unstandardized Coefficients | | Standardized Coefficients | t | Sig. |
|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------|------------|---------------------------|--------|------|
| | | B | Std. Error | Beta | | |
| (Constant) | | .321 | .148 | | 2.165 | .031 |
| Økonomisk situasjon | Forventer nedbemanning | .089 | .051 | .054 | 1.742 | .082 |
| Rekruttering | Lett å rekruttere | -.034 | .034 | -.032 | -.994 | .321 |
| Tariffdekning | Andel dekket av tariff-avtale/overenskomst? | -.005 | .014 | -.013 | -.341 | .733 |
| Arbeidsgiverforening | Ikke medlem av arbeidsgiverorganisasjon | -.011 | .046 | -.009 | -.249 | .803 |
| Erfaring med innvandrere | Har hatt negative erfaringer med ansatte innvandrere | .080 | .047 | .053 | 1.711 | .087 |
| Bedriftsstørrelse | Mellom 100-199 ansatte | .018 | .041 | .015 | .439 | .661 |
| | Over 200 ansatte | .234 | .040 | .208 | 5.851 | .000 |
| Bransje | Bygg og anlegg | -.074 | .076 | -.034 | -.980 | .327 |
| | Detaljhandel | -.120 | .058 | -.085 | -2.081 | .038 |
| | Transport | -.089 | .078 | -.039 | -1.132 | .258 |
| | Hotell og restaurant | .062 | .085 | .025 | .731 | .465 |
| | Finans, tjenesteyting | -.108 | .056 | -.080 | -1.930 | .054 |
| | Helse og sosial | .144 | .074 | .067 | 1.941 | .053 |
| | Offentlig administrasjon | .116 | .071 | .091 | 1.643 | .101 |
| Sektor | Stat | .017 | .088 | .008 | .194 | .847 |
| | Kommune | .080 | .062 | .065 | 1.285 | .199 |
| Landsdel | Østlandet ellers | .087 | .096 | .076 | .909 | .364 |
| | Sørlandet | .188 | .124 | .079 | 1.518 | .129 |
| | Vestlandet | .172 | .106 | .142 | 1.618 | .106 |
| | Midt-Norge | .046 | .123 | .023 | .376 | .707 |
| | Nord-Norge | .192 | .127 | .089 | 1.509 | .132 |
| Andel innvandrere | | .013 | .007 | .151 | 1.792 | .073 |
| Forklart varians, R ² | | | | .124 | | |
| a. Avhengig variabel. Log Tiltak | | | | | | |
| b. Ref. 50-100 ansatte, industri, privat sektor, Oslo | | | | | | |

Appendiks 1 Deskriptiv statistikk for uavhengige variabler

| | | Antall | Prosent |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------|--------|---------|
| Økonomisk situasjon (N=1001) | Ansatte flere | 316 | 32 |
| | Nedbemanne | 112 | 11 |
| | Opprettholde antall ansatte som nå | 556 | 56 |
| | Ikke sikker | 17 | 2 |
| Tilbud kompetent arbeidskraft (N=1001) | Ikke problem kompetent arbeidskraft | 627 | 63 |
| | Problemer å rekruttere kompetent arbeidskraft | 374 | 37 |
| Tariffdekning (N=1001) | Ingen | 121 | 12 |
| | 0-25 % | 51 | 5 |
| | 25-50 % | 70 | 7 |
| | 50-75 % | 117 | 12 |
| | 75-100 % | 615 | 61 |
| | Ikke sikker/Ubesvart | 27 | 3 |
| Arbeidsgiverforening (N=1001) | Medlem/vet ikke | 793 | 79 |
| | Ikke medlem av arbeidsgiverorganisasjon | 208 | 21 |
| Erfaring med innvandrere (N=1001) | Negativ erfaring | 141 | 14 |
| | Nøytrale eller positive erfaringer | 627 | 63 |
| | Har ikke hatt ansatte med innvandrerbakgrunn | 233 | 23 |
| Bedriftsstørrelse (N=1001) | 50-99 ansatte | 402 | 40 |
| | 100-199 ansatte | 262 | 26 |
| | Over 200 ansatte | 337 | 34 |
| Bransje (N=1001) | Industri | 129 | 13 |
| | Bygg og anlegg | 95 | 9 |
| | Detaljhandel | 100 | 10 |
| | Transport | 86 | 9 |
| | Hotell og restaurant | 38 | 4 |
| | Tjenesteyting | 225 | 22 |
| | Offentlig administrasjon | 220 | 22 |
| | Helse- og sosialtjenester | 108 | 11 |

| | | | |
|-------------------------------------|-------------------------|-----|----|
| Sektor (N=1001) | Statlig sektor | 66 | 7 |
| | Fylkeskommunal/kommunal | 249 | 25 |
| | Privat | 686 | 69 |
| Landsdel (N=998) | Oslo | 238 | 24 |
| | Østlandet ellers | 303 | 30 |
| | Sørlandet | 50 | 5 |
| | Vestlandet | 256 | 26 |
| | Midt-Norge /Trøndelag | 83 | 8 |
| Innvandrerandel i kommunene (N=998) | Nord-Norge | 68 | 7 |
| | Under 2,6 prosent | 251 | 25 |
| | Mellom 2,6- 5,8 prosent | 267 | 27 |
| | Mellom 5,8-14 prosent | 242 | 24 |
| Har ikke-vestlig ansatt | Over 14 prosent | 238 | 24 |
| | Nei | 321 | 32 |
| | Minst en | 680 | 68 |

Referanser

- Barth, E., Bratsberg, B. & Rauum, O. (2002). *Local Unemployment and the earnings Assimilation of immigrants in Norway*. Memorandum No 19/2002. Oslo: University of Oslo. Frisch Centre for Economic research.
- Barth, E., Bratsberg, B. & Rauum, O. (2004). Identifying Earnings Assimilation og immigrants under changing macroeconomic conditions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 106(1), 1–22.
- Barth, E., Bratsberg, B. & Rauum, O. (2012). Immigrant wage profiles within and between establishments. *Labour Economics*, 19(4), 541–556.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago, University of Chicago Press.
- Blom, S. & Henriksen, K. (2008). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. SSB rapporter 2008/5. Statistisk sentralbyrå.
- Bore, L., Tronstad, K. R. & Djuve, A. B. (2012). *National report from Norway for the EMN study 'Immigration of international students to the EU'*. [http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=15CFCE9E005345123CEDDCA85C1620EC?entryTitle=02 Immigration of INTERNATIONAL STUDENTS to EU Member States](http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=15CFCE9E005345123CEDDCA85C1620EC?entryTitle=02%20Immigration%20of%20INTERNATIONAL%20STUDENTS%20to%20EU%20Member%20States)
- Brekke, I. (2006). Betydningen av etnisk bakgrunn for overgangen fra høyere utdanning til arbeid. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 2(23), 173–180.
- Brekke, I. (2007). Ethnic background and the transition from education to work among University graduates. *Journal of ethnic and migration studies*, 33(8), 1299–1321.
- Brekke, I. & Mastekaasa, A. (2008). Highly educated immigrants in the Norwegian labour market: permanent disadvantage? *Work, Employment and Society*, 22(3).
- Brekke, I. & Mastekaasa, A. (2009). Arbeidsinntekt blant innvandrere og etterkommere av innvandrere I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv* (s. 199–220). Oslo: Abstrakt forlag.

- Brochmann, G. & Kjeldstadli, K. (2008). *A history of immigration. The case of Norway 900-2000*. Universitetsforlaget.
- Carlsson, M. & Rooth, D. O. (2007). Correspondence testing och etnisk diskriminering på svensk arbetsmarknad. *Søkelys på arbeidslivet*, 3(24).
- Craig, R. (2007). *Systemic discrimination in employment and the promotion of ethnic equality*. Martinus Nijhoff, Leiden. (Opprinnelig publisert som Ph.d-avhandling).
- Dale-Olsen, H., Røed, M. & Schøne, P. (2006). *Omfang av arbeidsmarkedstiltak – betyr det noe?* ISF-rapport 2006:012.
- Djuve, A. B. (2005). Hvem inkluderer innvandrere? Kap 9 i H. Torp (red.), *Nytt arbeidsliv. Medvirkning, inkludering, belønning*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Djuve, A. B. (2007). «Vi får jo to ekstra hender». *Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport 2007:26
- Djuve, A. B. (2008). Nordiske erfaringer med arbeidsmarkedstiltak for innvandrere. *Søkelys på arbeidslivet*, 1.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere – Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Doktorgradsavhandling. Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A. B. & Tronstad, K. R. (2011). *Innvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. Fafo-rapport 2011:07.
- Djuve, A. B., Hagelund, A. & Kavli, H. (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02
- Drange, I. (2009). Sysselsatt eller tilsidesatt? Heltidstilpasning blant høyt utdannede minoritetskvinner. I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv* (s. 163–178). Oslo: Abstrakt forlag.
- Econ (2007). *Aktivitetsplikt mot diskriminering*. Rapport 2007-027.
- Ekeland, A. (2012). *Ny sjanse – varige resultater? En vurdering av integreringstiltaket "Ny sjanse"*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2012/17.
- Evensen, Ø. (2009). Høyt utdannede innvandrere etterkommeres møte med arbeidsmarkedet I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv* (s. 179–198). Oslo: Abstrakt forlag.

- Galloway, T. A. (2008). *Re-Examining the Earnings Assimilation of Immigrants*. Statistisk sentralbyrå.
- Hamre, J. I. & Bråthen, M. (2006). *Evaluering av ordinære arbeidsmarkedstiltak påbegynt 4. kvartal 2003. Dokumentasjon og analyse av effekter november 2004*. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2006/5.
- Hansen, M. N. (2000). Høyere utdanning og utbytte – hva betyr utenlandsk opprinnelse for inntektsnivå? *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 17, 223–234.
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2008). Avkastning av utdanning for ikke-vestlige innvandrere: Hvorfor er den så lav? *Søkelys på arbeidslivet*, 3(25), 401–41.
- Hardoy, I. & Schøne, P. (2009). *Returns to Pre-Immigration Education for Non-Western Immigrants: Why so low?* Oslo: Institute for Social Research. Mimeographed.
- Hardoy, I. & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 4.
- Harrison, D. A. & Klein, K. J. (2007). What's the Difference? Diversity Constructs as Separation, Variety, or Disparity in Organizations. *Academy of Management Review*, 32, 1199–1228.
- Harrison, D. A., Price, K. H. & Bell, M. P. (1998). Beyond relational demography: Time and the effect of surface- versus deep-level diversity on group cohesiveness. *Academy of Management Journal*, 41, 96–107.
- Herring, C. (2009). Does diversity pay? Race, gender and the business case for diversity. *American Sociological Review*, 74(2), 208–224.
- Håpnes, T. & Pettersen, M. B. (2012). *Evaluering av NHOs Global Future program. Ressursmobilisering hos høyt utdannede personer med innvandrerbakgrunn*. (SINTEF rapport).
- Jackson, S., May, K. E. & Whitney, K. (1995). Understanding the dynamics of diversity in decisions making teams' I R. A. Guzzo og E. Salas (red.), *Team Effectiveness and Decision Making in Organizations* (s. 204–261). Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Kavli, H. C., Hagelund, A. & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517.

- Longva, P. & Raaum, O. (2003). Earnings Assimilation of Immigrants in Norway – A Reappraisal. *Journal of population Economics*, 16, 177–193.
- Lund, M. & Friberg, J. H. (2004). *En inkluderende fagbevegelse? Innvandrere, arbeidsmiljø og fagorganisering i renhold og hotell og restaurant*. Fafo-rapport 446.
- Mathisen, T. & Harkman, L. (2011). *Evaluering av prosjektet «Næringslivet som motor for inkludering» – et interreg-prosjekt mellom Hamarregionen Utvikling og Karlstads kommune*. Østlandsforskningen, ØF-notat nr. 19/2011.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2008). Diskrimineringsens art, omfang og årsaker. *Søkelys på arbeidslivet*, 25(3), 417–429.
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. ISF-rapport 2012:001. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 2002: 12 . *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 3. mars 2000.
- NOU 2011: 7. *Den norske modellens framtid*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 6. mai 2009.
- OECD (2009). Jobs for Immigrants – Labour market integration in Norway – The labour market integration of immigrants and their children in Norway.
- Olsen, B. (2009). *Innvandrere ansatt i staten – hvorfor lavere andel enn i privat sektor?* Statistisk sentralbyrå.
- Orupabo, J. (2008a). I andre land betyr ikke hudfarge noe, har du papirer, så får du en jobb. *Søkelys på arbeidslivet*, 25(1), 51–62.
- Orupabo, J. (2008b). «På TV sa de at de trengte ingeniører». *Etniske minoriteter: klasseidentifikasjon og arbeidsposisjon*. ISF rapport 2008:009. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Proba (2012). *Samfunnsøkonomisk analyse av 'Ny sjanse'*. Rapporter 2012/6.
- Rogstad, J. (2000). *Mellom faktiske og forestilte forskjeller. Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. ISF-rapport 2000:17. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. (2001). *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rogstad, J. (2004). Diskriminering som erfaring. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 21, 265–275.

- Rogstad, J. (2006). *Usaklige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. ISF-rapport 2006:010. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2008). Estimating the threat effect of active labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), 385–401.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Røed, K. & Raaum, O. (2003). The Effect of Programme Participation on the Transition Rate from Unemployment to Employment. Memorandum 13/2003, Oslo University, Department of Economics.
- Sandbæk, M. L. & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* Fafo-rapport 2012:27.
- SSB (2011). *Inntekt*. Lest 18. september 2012. Hentet fra <http://www.ssb.no/inntekt/>
- Støren, L. A. (2002). *De første årene av karrieren. Forskjeller og likheter mellom minoritet og majoritet med høyere utdanning*. Rapport 7/2002. Oslo: NIFU STEP.
- Støren, L. A. (2004). *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning. Analyser av kandidatundersøkelsen 2002*. NIFU skriftserie 7. Oslo.
- Støren, L. A. (2007). Hva fremmer og hva hemmer inntektslikhet mellom innvandrere og majoritet med høyere utdanning? *Norsk tidsskrift for migrasjonsforskning*, 7, 76–95.
- Støren, L. A. & Wiers-Jensen, J. (2010). Foreign diploma versus immigrant background determinants of labour market success or failure? *Journal of Studies in International Education*, 14(1).
- Tronstad, K. R. (2009). *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. SSB-rapport 2009/47. Oslo- Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Tronstad, K. R. (2010). *Mangfold og likestilling i arbeidslivet. Holdninger og erfaringer blant arbeidsgivere og tillitsvalgte*. Fafo-rapport 2010:39.
- Tynes, T. & Sterud, T. (2009). *Arbeidsmiljø blant innvandrere*. STAMI-rapport, årg. 10, nr. 6.
- Villund, O. (2008). *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*. SSB rapporter 2008/37. Oslo-Kongsvinger.

- Villund, O. (2010). *Overkvalifisering blant innvandrere. En registerbasert undersøkelse for perioden 2007-2009*. SSB rapporter 28/2010.
- Wiborg, Ø. (2006). Suksess i arbeidsmarkedet blant høyt utdannede innvandrere. Betydningen av jobbkompetanse, sosiale nettverk og diskriminering for inntekt. *Sosiologisk tidsskrift*, 14, 276–297.
- Aalandslid, V. (2009). *Innvandrerens demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. SSB-rapport 2009/22.
- Aalandslid, V. & Tronstad, K. R. (2010). *Familieinnvandring, kjønn og sysselsetting*. Rapporter, Statistisk sentralbyrå
- Aas, A. K. (2009). Med en fot innenfor? I G. E. Birkelund & A. Mastekaasa (red.), *Integrert? Innvandrere og barn av innvandrere i utdanning og arbeidsliv* (s. 151–162). Oslo: Abstrakt forlag.

Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet

Politikken for økt rekruttering og etnisk mangfold i arbeidslivet skjer både lokalt og sentralt, og gjennom en rekke ulike tiltak og handlingsplaner. I denne rapporten drøfter vi først hva som er innholdet i og hensikten med mangfoldspolitikken. Deretter systematiseres erfaringer innenfor tre ulike områder av mangfoldspolitikken: For det første gjennomgår vi resultater fra forskningen som har vært gjennomført for å undersøke omfanget av diskriminering i arbeidslivet. Deretter ser vi på erfaringene med tiltak for å kvalifisere og integrere innvandrere i arbeidslivet. Til sist analyserer vi erfaringene med aktivitets- og rapporteringsplikten som er pålagt arbeidsgivere.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2013:11
ISBN 978-82-7422-988-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20301