

RAPPORT

2009:3

Julia Orupabo, Ragnhild Steen
Jensen og Aagoth Elise Storvik
Midtveisevaluering av forsøk
med moderat kvotering av
personer med ikke-vestlig
bakgrunn

Julia Orupabo, Ragnhild Steen Jensen og
Aagoth Elise Storvik

Midtveisevaluering av forsøk med
moderat kvotering av personer med
ikke-vestlig bakgrunn

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2009

© ISF 2009
Rapport 2009:3

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-288-9
ISSN: 0333-3671

Rapporten er finansiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Innhold

Forord	5
1. Bakgrunn	7
2. Diskriminering og positiv særbehandling.....	15
3. Metode og data	21
4. Bruk av moderat kvotering	25
5. Utfordringer: moderat kvotering i praksis	33
6. Indirekte effekter av forsøket.....	39
7. Forankring av forsøket i virksomhetene	47
8. Sammenfatning: Prosjektet så langt.....	49
Litteratur	53
Sammendrag/Abstract.....	55

Forord

Denne rapporten er en midtveiseevaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn i tolv statlige virksomheter. Prosjektet har pågått siden januar 2008 og har en tidsramme på to år. Sluttrapport skal foreligge i 2010. Prosjektet er finansiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Direktoratet for forvaltning og IKT er prosjektleder for forsøket, mens Institutt for samfunnsforskning er ansvarlig for evalueringen.

Vi vil gjerne takke informantene og kontaktpersonene i de tolv virksomhetene for å ha bidratt med informasjon og kunnskap. Takk også til den interne referansegruppen på Institutt for samfunnsforskning for nyttige innspill i arbeidet med rapporten.

Oslo, mars 2009.

Julia Orupabo, Ragnhild Steen Jensen og Aagot Elise Storvik

Bakgrunn

Ved inngangen til 2008 var arbeidsledigheten i Norge på et historisk lavt nivå. Mange bransjer og bedrifter hadde vanskeligheter med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Det stramme arbeidsmarkedet kom også innvandrere til gode, tall fra Statistisk sentralbyrå viste at arbeidsledigheten blant innvandrere sank fra 5,5 prosent i 2007 til 4,7 prosent i 2008. Dette var likevel en langt høyere arbeidsledighet enn for majoritetsbefolkningen hvor arbeidsledigheten i samme periode sank fra 1,7 prosent til 1,5 prosent. Blant innvandrerbefolkningen er det forholdsvis store variasjoner i arbeidsledigheten, den er størst blant ikke-vestlige innvandrere, særlig høy blant dem med bakgrunn fra Afrika med 10,6 prosent ledighet og Asia med 6,6 prosent ledige (Statistisk sentralbyrå 2008). På tross av at Norge fra 2004 hadde opplevd en høy konjunktur med fallende ledighetskurve og en sterk oppgang i sysselsettingen var altså ledigheten forholdsvis stor blant ikke-vestlige innvandrere og vesentlig høyere for denne gruppen enn for befolkningen ellers (Daugstad 2008).

Ikke-vestlige innvandreres problem på arbeidsmarkedet er imidlertid ikke bare knyttet til ledighet, men også til at de har vanskeligheter med å få jobber hvor de får brukt den kompetansen og utdanningen de har (Hansen 2000, Støren 2002, 2004, Kvinge og Djuve 2006, Rogstad 2006, Brekke 2006, 2007). En undersøkelse av Villund (2008) viser at det er en større andel blant innvandrere som er overkvalifisert for den jobben de er ansatt i, og at ikke-vestlige innvandrere er mest utsatt for overkvalifisering. Disse forholdene, den forholdsvis store ledigheten og ikke-vestlige innvandreres vanskeligheter med å få jobber som tilsvarer utdanningen og erfaringen deres, var bakgrunnen for at regjeringen i januar 2008 startet et forsøk med moderat kvotering av ikke-vestlige innvandrere i 12 statlige virksomheter. De tolv virksomhetene er: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Departementenes servicesenter, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for Arbeidstilsynet, Utlendingsdirektoratet, Oljedirektoratet, Helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Forsvarsbygg, Statsbygg, Husbanken og Politidirektoratet.

Forsøket med moderat kvotering fører seg inn blant flere tiltak myndighetene har gjort for å øke andelen med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet. Regjeringen har oppfordret alle statlige etater til å ta inn en formulering i sine sti-

lingsannonser om at ”personer med innvandrerbakgrunn oppfordres til å søke stillingen” (Handlingsplan mot diskriminering og rasisme 2002-2006). I en prøveperiode fra juni 2002 til juni 2004 ble også alle statlige virksomheter pålagt å innkalle minst én søker med innvandrerbakgrunn til intervju ved tilsetninger, forutsatt at søkeren var kvalifisert for stillingen. Erfaringen med disse virkemidlene er at de har hatt en positiv effekt (Handlingsplan mot diskriminering og rasisme 2000-2006), men andelen ansatte med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er fortsatt lavere i staten enn i arbeidslivet generelt. I 2007 var andelen lønnstakere med ikke-vestlig bakgrunn 4,1 prosent i statlig sektor mens den var 7,1 prosent i privat sektor og 5,3 i kommunal/fylkeskommunal (Statistisk sentralbyrå 2008). En forklaring på den lavere andelen i statlig sektor er antageligvis knyttet til at det er relativt høye krav til utdanning i denne sektoren (ca 60 prosent i staten har høyere utdanning), og at utdanningsnivået er lavere blant ikke-vestlige innvandrere, særlig innvandrere fra Asia og Afrika (Statistisk sentralbyrå 2006). Den lave andelen med ikke-vestlige innvandrere i statlig sektor er imidlertid problematisk ut fra tanken om staten som et forbilde for andre deler av arbeidsmarkedet. Og i forbindelse med forsøket med moderat kvotering ble det understreket at staten som arbeidsgiver har et særlig ansvar for å tilrettelegge for en god rekrutteringspolitikk i statlig forvaltning (Statsrådets innlegg på oppstartsseminaret 9. januar 2008).

Forsøksprosjektet med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn har en tidsramme på to år. Denne rapporten ser på erfaringen etter ett år. Den bygger hovedsaklig på en elektronisk spørreskjemaundersøkelse gjennomført på forsommeren 2008 samt intervjuer med personalansvarlige i de 12 forsøksvirksomhetene.

Spørsmålene vi ønsker å besvare i denne rapporten er: har moderat kvotering vært benyttet for å ansatte personer med ikke-vestlig bakgrunn i de utvalgte virksomhetene? Hvilke utfordringer er knyttet til å bruke virkemidlet og hvordan er holdningene til moderat kvotering blant de som ansetter?

Endrede omgivelser

Da forsøket startet opp, ved inngangen til 2008, var altså arbeidsledigheten i Norge på et historisk lavt nivå og mange bransjer og bedrifter hadde vanskeligheter med å skaffe kvalifisert arbeidskraft. Men dette var før finanskrisen slo inn med full styrke og situasjonen på arbeidsmarkedet ved slutten av 2008 ser annerledes ut enn den gjorde ved prosjektstart i januar. Den endrede situasjonen på arbeidsmarkedet kan tenkes å påvirke prosjektet på to måter: For det første er det sannsynlig at andelen kvalifiserte søkere til offentlig sektor vil øke. Erfaringer fra tidligere nedgangskonjunkturer er at privat sektor rammes

hardere enn offentlig sektor (Ellingsæter og Wiers-Jenssen 2000). For det andre kan vi anta at tilbøyeligheten til å velge en person du er usikker på (eventuelt med en ukjent kompetanse) synker når antall kvalifiserte personer å velge mellom øker. Tidligere forskning har også vist at innvandrere rammes hardere av nedgangstider på arbeidsmarkedet enn majoritetsbefolkningen (Rogstad og Raaum 1997, Røed og Bratsberg 2004). Det er også et par av virksomhetene som har hatt særlige utfordringer i perioden etter at forsøket ble i gang. Som de selv formulerer det: ”vi har hatt fokus litt andre steder”.

Moderat kvotering

Arbeidsledigheten blant ikke-vestlige innvandrere og at de ikke får jobber de er kvalifisert for, er uheldig både for den enkelte som ikke får jobb og for samfunnet som ikke nyttiggjør potensialet i befolkningen. I en fersk rapport oppfordrer Europarådets kommisjon mot rasisme og intoleranse (ECRI) norske myndigheter til å etablere ytterligere tiltak mot diskriminering og å sikre like muligheter for personer med innvandrebakgrunn i norsk arbeidsliv. Forsøket med moderat kvotering nevnes her som et viktig tiltak som kan bekjempe diskriminering og rasisme i norsk arbeidsliv (ECRI 2009). Det er imidlertid begrenset hvor aktivt myndighetene kan gå inn og regulere ansettelser. Tradisjonelt har man satset på en todelt strategi: å redusere *barrierene* i bedriftene og blant arbeidsgivere, samt drevet aktiv *kvalifisering* av søkerne. Dette forsøket med moderat kvotering er et nytt virkemiddel for å øke sysselsettingen blant innvandrere. *Moderat kvotering* betyr i denne sammenhengen at arbeidsgiver gjennom positiv særbehandling med hjemmel i diskrimineringsloven paragraf 8 og blant søkere med *tilnærmet like kvalifikasjoner*, kan tilsette søker med innvandrebakgrunn, selv om vedkommende ellers ville bli rangert etter den best kvalifiserte søker (For mulering i følge konkurransegrunnlaget). Denne formuleringen er lik den som har vært brukt for kvotering av det underrepresenterte kjønn. Dette er noe annet enn *radikal kvotering* som gjerne er definert som ordninger der søkere fra underrepresenterte grupper foretrekkes inntil en kvote er fylt, forutsatt at de tilfredsstiller krav om *minimumskvalifikasjoner*. Det nærmeste vi kommer slike ordninger i en norsk sammenheng er der det stilles krav om 40 prosent representasjon av hvert kjønn ved utvelgelse av kandidater til politiske verv og ved sammensetning av offentlige utvalg (Teigen 2003). Moderat kvotering finner vi først og fremst ved opptak til utdanning og ved ansettelser i arbeidslivet.

Det er liten erfaring å hente internasjonalt når det gjelder bruk av moderat kvotering av innvandrere. USA er det landet som har erfaring med bruk av positiv særbehandling og kvoterordninger for innvandrere, men disse tiltakene

er ikke direkte sammenliknbare med moderat kvotering. I tillegg er sammenlikningene i USA såpass forskjellige fra Norge når det gjelder innvandrerbefolkningen at det er vanskelig å trekke paralleller. Det er ingen konkrete erfaringer å hente fra de andre nordiske landene når det gjelder moderat kvotering av innvandrere. Heller ikke når det gjelder bruk av moderat kvotering av det underrepresenterte kjønn vet vi mye om effekten. En studie fra 1995 (Teigen og Jensen) viser at moderat kvotering ser ut til å ha hatt en holdningsskapende effekt hos arbeidsgivere, men at det ikke kan dokumenteres at bestemmelsen er brukt direkte i ansettelser. I studien ble det likevel fremhevet at bestemmelsen var viktig. Den økte bevisstheten blant dem som ansatte. Virksomhetene ble mer opptatt av å rekruttere kvinner, og bestemmelsen ble brukt som argumentasjon i ansettelsessaker. Nå er ikke erfaringen med moderat kvotering av kvinner direkte sammenliknbare med moderat kvotering av ikke-vestlige innvandrere. Når det gjelder moderat kvotering av kvinner er det snakk om et virkemiddel som omfatter halve Norges befolkning, mens vi for kvotering av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn snakker om en langt mindre gruppe.

Målgruppen

Innvandrerbefolkningen slik Statistisk sentralbyrå definerer den består av personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og de barna som disse innvandrere får etter ankomst til Norge. I dag er det nær 460 000 personer i Norge som har innvandret selv eller er født i Norge med innvandrerforeldre (Statistisk sentralbyrå 2008). Siden begynnelsen av 1980-tallet har andelen av befolkningen som bor i Norge, men er født i utlandet og deres barn økt fra litt over 2 prosent til 9,7 prosent. I samme periode har også innvandrerbefolkningen endret sammensetning. For tjuelfem år siden dom inerte personer med bakgrunn fra andre vestlige land – og særlig skandinaviske land. I dag er det personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land som utgjør majoriteten. I 2007 var det 310 000 personer med bakgrunn fra ikke-vestlige land. De utgjorde 6,6 prosent av hele den norske befolkningen (Statistisk sentralbyrå 2007). Oslo har den største andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med 140 000 personer (Statistisk sentralbyrå 2008).

Målgruppen for forsøk med moderat kvotering av innvandrere er personer med innvandrerbakgrunn fra: Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand samt østeuropeiske land utenfor EU. Østeuropeiske land utenfor EU består av følgende land: Albania, Bosnia-Hercegovina, Hviterussland, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Russland, Serbia og Ukraina.

Det presiseres videre i et notat fra Forny ings- og adm inistrasjonsdepartementet at:

Innvandrerbefolkningen består av personer med to utenlandsk fødte foreldre. Ved tilfeller der forsøksvirksom hetene mottar søknader fra personer som har både vestlig og ikke-vestlig bakgrunn, dvs . én forelder som har innvandret til Norge fra et vestlig land og én forelder som har innvandret fra et ikke-vestlig land, bør slike søkere omfattes av kvoteringsordningen. Søkere som ikke bor i Norge på søknadstidspunktet, bør ikke omfattes av kvoteringsordningen.

Det er ikke opplagt hvordan man gjennom en jobbsøknad kan avgjøre om en person tilhører målgruppen og om fattes av kvoteringstiltaket, eller ikke. Forsøksvirksomhetene har da også løst dette på ulike måter. Noen benytter navn på søkeren som en indikasjon på om de tilhører målgruppen, mens andre vurderer dette som en usikker måte å vite om søkeren tilhører målgruppen eller ikke. Flere av virksomhetene forutsetter at søkeren selv oppgir om han eller hun har innvandrebakgrunn og om fattes av tiltaket. To virksomheter har et registreringssystem der søkeren kry sser av for om man er ikke-vestlig innvandrer i det elektroniske søknadsskjemaet. Disse ulike praksisene viser at det ikke bare er når det gjelder omfang av målgruppen at denne ordningen skiller seg fra moderat kvotering av kvinner. Også når det gjelder å definere gruppen, er det andre utfordringer.

Om virksomhetene

De tolv forsøksvirksomhetene er valgt ut på bakgrunn av kriterier som størrelse, typer stillinger der det kreves utdanningsbakgrunn som innvandrere har og lokalisering. Størrelse etter antall ansatte varierer mellom virksomheten fra 120 ansatte i Politidirektoratet til utlendingdirektoratet som er den største virksomheten med ca 940 ansatte. I Politidirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er det bare *direktoratet sentralt* som omfattes av forsøket. Også i Forsvarsbygg er forsøket lagt til hovedkontoret i Oslo.

Når det gjelder den geografiske spredningen er det tre virksomheter utenfor Oslo: Oljedirektoratet i Stavanger, Direktoratet for Arbeidstilsynet i Trondheim og Husbanken med hovedkontor i Dram men og kontorer spredt over hele landet. Både Oljedirektoratet og Direktoratet for Arbeidstilsynet vektlegger at i deres lokale arbeidsmarked er andelen med ikke-vestlig bakgrunn mindre enn i for eksempel Oslo.

Gjennom våre intervjuer blir det klart at enkelte av de utvalgte virksomhetene ikke opplever at de er godt egnet som deltaker i forsøksprosjektet. Flere av virksomhetene legger stor vekt på at de har stillinger og krav til utdanningsbakgrunn som i liten grad gjør at det er aktuelt å kvotere ikke-vestlige inn-

vandrere. Det handler om virksomheter hvor krav til faglige kvalifikasjoner er særlig høye og hvor de i liten grad rekrutterer nyutdannede. I tillegg er kravene om kjennskap til norske samfunnsforhold og det å beherske norsk skriftlig viktig i virksomhetene som arbeider med policy utforming. Flere fremholder også at tilgangen på høyt kvalifiserte søkere er stor, og at de egentlig aldri er i en situasjon med to likt kvalifiserte søkere.

Det er vanskelig for oss å vurdere om disse beskrivelsen er riktige. Vi ser imidlertid at virksomheter med et bredere stillingstilfang, dvs. at de favner flere typer stillinger på ulike nivåer, alle steder har en større andel ansatte med ikke-vestlig bakgrunn enn andre virksomheter. Det gjelder Departementenes servicesenter. Vi ser også at det er virksomheter som i større grad enn andre opplever det å ha ansatte med ikke-vestlig bakgrunn som en viktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Det gjelder Utlendingsdirektoratet. Det betyr også at virksomhetene uavhengig av forsøket med moderat kvotering, i ulik grad er opptatt av og har arbeidet med ansettelse av personer med ikke-vestlig bakgrunn. Av tabell 1 ser vi også at disse virksomhetene Departementenes servicesenter og Utlendingsdirektoratet er de to hvor andelen med innvandrerbakgrunn utgjør en viss andel av de ansatte: 18 og 13 % i henholdsvis Utlendingsdirektoratet og Departementenes servicesenter. Det er imidlertid viktig å være klar over at andelen i disse to virksomhetene utgjøres av ansatte med både vestlig og ikke-vestlig bakgrunn (eller annet opphavsland som Departementenes servicesenter definerer det.) Dette illustrerer også at det er ulike praksiser mellom virksomhetene når det gjelder registrering av personer med innvandrerbakgrunn, og også at det er en ulik forståelse mellom virksomhetene når det gjelder i hvilke typer registrering som er omfattet.

Tabell 1. Antall ansatte og ansatte med ikke-vestlig bakgrunn i de tolv virksomhetene pr januar 2009*

	Ansatte	Ansatte med ikke-vestlig bak-
Arbeids- og inkluderingsdepartementet 350		9
Departementenes servicesenter 500		64**
Arbeids- og velferdsdirektoratet	330	-
Direktoratet for Arbeidstilsynet 545		3
Utlendingsdirektoratet 936		165**
Oljedirektoratet 220		3
Helsedirektoratet 644		-
Nasjonalt folkehelseinstitutt	809	-
Forsvarsbygg 289***		13
Statsbygg 720		-
Husbanken 350		18
Politidirektoratet 120		2

Kilde: egenrapportering

*Antall ansatte er hentet fra virksomhetens hjemmesider og er de tallene virksomheten opererer med her pr januar 2009.

** Tallet omfatter både vestlig og ikke-vestlig innvandrere.

*** Forsvarsbygg har ca 1 450 ansatte, men det er bare hovedkontoret som er omfattet av forsøket

- mangler informasjon

Tabell 2. Personer med ikke-vestlig bakgrunn innkalt til intervju og ansatt i 2008

Virksomhet	Utlyste stillinger 2008	Antall innkalt til intervju 2008	Antall ansatt 2008
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	50	32	4*
Departementenes servicesenter	79	65	25
Arbeids- og velferdsdirektoratet	42	2	0
Direktoratet for Arbeidstilsynet	11	4	2**
Utlendingsdirektoratet	330	-	53
Oljedirektoratet	27	6	2
Helsedirektoratet	140	20	4
Nasjonalt folkehelseinstitutt	101	-	11
Forsvarsbygg	50	5	2
Statsbygg	-	-	-
Husbanken	30	11	4
Politidirektoratet	23	4	2

Kilde: egenrapportering

* 1 av de 4 var intern tilsetting i annen avdeling.

** 1 av de 2 har endret status fra vikar til ansatt.

- mangler informasjon

Av tabell 2 ser vi at de to virksomhetene med høyest andel ansatte innvandre- re i tabell 1, er de to virksomhetene som har ansatt størst andel personer med innvandrerbakgrunn i løpet av 2008. Særlig er det Departementenes service- senter som skiller seg ut: her er 25 av 79, eller 32 %, av nye stillinger blitt besatt av personer med innvandrerbakgrunn. Tilsvarende tall for Utlendings- direktoratet er 16 %. Også Husbanken har en andel nyansatte med innvand- rerbakgrunn på over 10 % (13 %), og deres definisjon er snevrere og omfatter bare ansatte med ikke-vestlig bakgrunn.

Organiseringen av forsøket

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), er prosjektleder for forsøket og har ansvaret for å lede den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Direktoratet har gjennomført kurs i mangfoldsledelse med de virksomhetene som ønsket det. Ved utgangen av 2008 har 8 av 12 virksomheter gjennomført én dags opplæringskurs. Det er litt varierende hvor mange og hvem som har deltatt fra de ulike virksomhetene. Primær målgruppe var ledere, men også tillitsvalgte, HR-ansatte og medlemmer av tilsetningsrådene ble invitert til å delta.

Lederoppleringen ble delvis lagt opp og tilpasset ønsker fra de ulike virk- somhetene. Temaer som ble tatt opp var selve kvoteringsordningen, virksom- hetene ble utfordret på hvilke ambisjoner de hadde når det gjaldt å rekruttere personer fra målgruppen og rekrutteringsarbeid mer generelt.

Virksomhetene som ikke deltok har ulike begrunnelser for det, noen mente at de ikke hadde mulighet til å sette av en hel dag for alle ledere, mens to virksomheter valgte et eget opplegg. En virksomhet valgte selv å invitere en innleder fra IMDI, mens en annen hadde en mindre innføring i de juridiske sidene ved kvoteringsordningen.

I tillegg til lederopplæringskurset er det også utsett en kontaktperson i hver virksomhet som deltar i et nettverk i regi av Difi. Målsettingen med nettverket er å tilby erfaringsutveksling, identifisere ”best practice”, sørge for kompetanseheving og yte bistand til å løse utfordringer nettverksdeltakerne opplever.

Diskriminering og positiv særbehandling

Ved inngangen til år 2006 vedtok stortinget at etnisk diskriminering er forbudt (LOV 2005-06-03 nr.33). Forbudet mot diskriminering favner både direkte og indirekte diskriminering. Direkte diskriminering vil si at en person forskjellsbehandles uten at dette kan rettfærdiggjøres, og at diskrimineringen er direkte knyttet til individets etnisitet, nasjonalitet, avstamning, hudfarge, språk, religion og/eller livssyn. Indirekte diskriminering omfatter derimot en situasjon der krav og regler fremstår som nøytrale, men i praksis fører til forskjellsbehandling. Craig (2005) omtaler førstnevnte form for diskriminering som urettvis forskjellsbehandling, og sistnevnte som urettvis likebehandling. Felles for studiene som har forsøkt å forklare forskjellene mellom minoritet og majoritet i norsk arbeidsliv, er at få beskriver direkte former for diskriminering. Altså at arbeidsgivere bevisst ønsker å forskjellsbehandle personer med minoritetsbakgrunn (Rogstad 2006). Flere studier peker heller i retningen av at personer med etnisk minoritetsbakgrunn utsettes for statistisk diskriminering (Rogstad 2001, Wiborg 2006). Statistisk diskriminering innebærer at arbeidsgiver velger bort personer med minoritetsbakgrunn fordi en for eksempel er usikker på innholdet og verdien av en utenlandsk kompetanse, om vedkommende passer inn i arbeidsmiljøet, eller om et fremmedklingende navn indikerer språkproblemer. Alle ansettelsesprosesser innebærer en form for risiko og usikkerhet, men når utfallene av arbeidsgiveres usikkerhet systematisk rammer etniske minoriteter, er dette problematisk. Summen av arbeidsgiveres beslutninger får store konsekvenser for mulighetene til arbeidssøkere med ikke-vestlig bakgrunn i arbeidsmarkedet. Arbeidsgiveres beslutninger trenger ikke nødvendigvis bunne i bevisste eller negative holdninger mot etniske minoriteter, men kan like gjerne dreie seg om ubevisste inngruppreferanser: arbeidsgivere foretrekker arbeidstakere og kompetanse som oppfattes som kjent og lik ens egen (Reskin 2000, 2002).

I tillegg til at diskrimineringsloven både skal favne direkte og indirekte former for diskriminering, inkluderer den også en paragraf om *positiv særbehandling* (LOV 2005-06-03 nr.33 § 8.). I lovteksten understrekes det at positiv særbehandling som bidrar til å fremme lovens formål, ikke anses som diskriminering. Og at særbehandlingen skal opphøre når formålet med den er

oppnådd. I internasjonal rett eksisterer det flere hjemler for å benytte positiv særbehandling av etniske grupper¹. Positiv særbehandling eller affirmativ action er ikke én policy, men ett sett av prosesser og praksiser som er blitt utviklet over tre århundrer (Reskin 1998). Ifølge Reskin (1998:6) ligger det i selve logikken til positiv særbehandling at diskriminering også er et resultat av at arbeidsgivere gjør "business as usual". Positiv særbehandling tar derfor sikte på å eliminere tilsynelatende nøytrale og selvfølgelige praksiser som resulterer i forskjellsbehandling av grupper. Arbeidsgivere må aktivt gå inn for å modifisere egen personalpraksis. Positiv særbehandling bryter slik med antidiskrimineringslover både ved at tiltakene skal ta fatt i de ubevisste og vanemessige prosessene i arbeidsmarkedet, og ved at fokus og ansvar flyttes fra de som utsettes for diskriminering og over på arbeidsgiverne og virksomhetene (Reskin 1998, Craig 2005).

Positiv særbehandling kan både innebære at man oppmuntrer arbeidsgivere til å ansette individer fra underrepresenterte grupper gjennom opinionsbygging, og at man gjennom regler og lover fastsetter at en viss andel av arbeidsstyrken skal bestå av kvinner, minoriteter og funksjonshemmede (Åsard m. fl. 2000). Det er altså ikke gitt hva som menes med positiv særbehandling. Vi kan grovt sett skille mellom en svak og en sterk variant (Åsard m. fl. 2000). *Den svake varianten* fremtoner like muligheter for alle. Her ønsker man ikke å forskjellsbehandle for å oppnå likhet. I stedet vil man bekjempe diskriminering gjennom å oppmuntre minoriteter til å søke i stillingsannonser, dele ut stipender og utvide poolen med søkere gjennom å aktivt oppsøke underrepresenterte grupper. *Den sterke varianten* av positiv særbehandling vektlegger resultatlikhet. Det holder ikke at individer og grupper gis like muligheter om de fremdeles kommer ulikt ut når det gjelder sysselsetting, lønn og mobilitet. Forskjellig behandling, for eksempel gjennom kvoteringsordninger, anses derfor som avgjørende for å motvirke diskriminering.

Som nevnt vil ikke særbehandling som fremmer diskrimineringslovens formål bli ansett som diskriminering i Norge. Ser vi nærmere på forarbeidet til den norske diskrimineringsloven, argumenteres det for at positiv særbehandling kan iverksettes for å unngå eller utjevne reell ulikhet mellom grupper (NOU 2002:12). Positiv særbehandling skal virke som et middel til å kompensere for en dårligere utgangsposisjon, og motvirke diskriminering og undertrykking (ibid.). Utredningen legitimerer og motiverer dermed til særbehandling gjennom et rettferdighetsargument. Individer kan behandles ulikt for å oppnå likhet. Positiv særbehandling kan innebære både et tilbakeskuende blikk der man ønsker å gjøre opp for fortidens urettferdigheter, og et fremtids-

1. De mest sentrale rettsgrunnlagene for særbehandling er FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966 (SP) artikkel 27 og Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 1 nr.4 og artikkel 2 nr.2.

rettet blikk der man har et ideal om et samfunn som er fritt for diskriminering og ulikhet. Historisk har forholdet mellom idealer og realiteter, mellom motivasjon og det å realisere tiltak, vist seg å være nokså stort (Moen 2001). Den norske tilnærmingen til positiv særbehandling står i en interessant kontrast til en ny tendens innen internasjonal særbehandlingspolitik. Med tiden har det skjedd en historisk dreining fra en sterk til en svak variant av positiv særbehandling. I USA, som har vært et foregangsland innen positiv særbehandling, har det skjedd en endring der man vektlegger mangfoldsargumenter i større grad enn argumenter om rettferdighet (Åsard m.fl. 2000). Positiv særbehandling anses ikke lenger først og fremst for å være et oppgjør og erstatning for diskriminering og utbytting. I stedet har man et fokus på at tiltaket skal tilrettelegge for mangfold. Mangfoldsperspektivet bryter med den kjente amerikanske tilnærmingen til affirmativ action, der særbehandling har blitt ansett som en form for kompensasjon mot tidligere urett som slaveri og segregering av Afro-amerikanere (Ezorsky 1996). Ifølge Blanck (2000) skyldes den nye mangfoldsretorikken en voksende skepsis til positiv særbehandling, og at mangfold ble ansett som økonomisk nyttig i USA på 90-tallet. I tillegg til at mangfold fremstilles som økonomisk nyttig, blir en mangfoldig arbeidsplass også fremstilt som et bevis på at det eksisterer like vilkår og muligheter (Borevi 2000). Argumentasjonen bak positiv særbehandling trenger altså ikke være diskriminering. Positiv særbehandling kan også legitimeres gjennom en mangfoldsretorikk. Mangfold fremstilles som en kilde til økt innovasjon og konkurransekraft.

Forsøksprosjektet med moderat kvotering skriver seg inn i en rettferdighetstradisjon, der man anser det som nødvendig å behandle individer ulikt for å oppnå likhet. Kvoteringsordninger baserer seg på et prinsipp om resultatlikhet. Dette prosjektet eksemplifiserer Norges særstilling i den internasjonale særbehandlingspolitikken av etniske minoriteter. Det er imidlertid viktig å merke seg at argumenter om rettferdighet og resultatlikhet ikke trenger å gjenspeiles hos personene og virksomhetene som er involvert i forsøket med moderat kvotering. I hverdagslivets praksis kan oppslutning og argumentasjonen bak forsøket speile en rekke forskjellige logikker. For eksempel vektla statsråd Heidi Grande Røys både diskriminering og mangfold da hun presenterte forsøket med moderat kvotering på oppstartmøte for forsøksprosjektet i januar 2008. Mens forsøkets prosjektleder Di Fi, på sine lederopplæringskurs legger liten vekt på diskriminering og i større grad fokuserer på nytteaspektet ved mangfold.

Kvoteringsdebatter

I Norge har vi tradisjon for å bruke moderat kvotering som virkemiddel for å gjøre det lettere for kvinner å nå frem i politikk, utdanning og arbeidsliv. Utgangspunktet for å ta i bruk moderat kvotering av kvinner er en forståelse av at det eksisterer særlige barrierer eller hindringer som gjør det vanskelig for kvinner å komme til posisjoner. Når det nå prøves ut et forsøk med moderat kvotering av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn er begrunnelsen for det langt på vei den samme som for kvinner: Man ser det går tregt å rekruttere ikke-vestlige innvandrere, og det ser ut som om det er noen hindringer som gjør at de ikke når opp. Selv om det kan være stor grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen, både når det gjelder kvinner og innvandrere, er det uenighet knyttet til om moderat kvotering er et riktig virkemiddel å bruke.

Uenigheten, eller debattene om kvoteringsordninger, varierer innenfor ulike områder, om det gjelder politisk representasjon, utdanning eller arbeidsliv (Teigen 2003).

Innenfor arbeidslivet har debatten om bruk av kvotering ofte blitt formulert som spørsmål om rettferdighet og kvalifikasjoner. De som er negative/motstandere til bruk av kvotering fremhever at virkemiddelet bryter med prinsippet om kvalifikasjonsutvelgelse, mens det for de som er positive/tilhengere handler om hvordan kvoteringstiltak kan tilpasses gjeldende normer for kvalifikasjonsutvelgelse (Teigen 2003). Kvalifikasjonsprinsippet slik det gjelder ved alle ansettelser i offentlig sektor består av tre komponenter: formelle kvalifikasjoner, relevant arbeidspraksis og personlige egenskaper.

I ansettelsessaker der to eller flere søkere fremstår som omtrent like godt kvalifisert ut fra utdanning og arbeidserfaring, vil arbeidsgivers begrunnelse når det gjelder *relevansen* av arbeidserfaring og av søkerens personlige egenskaper være sentralt. Vurderingen av personlige egenskaper gjøres selvsagt først og fremst for å finne den beste søkeren, men det fungerer også som en differensieringsmekanisme for å skille søkere fra hverandre. Etter en vurdering av søkerens personlige kvalifikasjoner, vil de ikke lenger fremstå som tilnærmet likt kvalifisert. Det vil si at det er vanskelig å avgjøre om to personer er likt kvalifisert etter at de er vurdert ut fra personlige egenskaper, fordi hensikten med vurderingen av slike egenskaper nettopp er å skille mellom relativt likt kvalifiserte søkere.

Debatten i kjølevannet av forsøket med moderat kvotering av ikke-vestlige innvandrere ligner den vi har hatt når det gjelder moderat kvotering av kvinner, og hvor frykten for å gå glipp av den best kvalifiserte og den beste kompetansen er de sentrale argumentene mot. Slik bestemmelsen om moderat kvotering er formulert, gjelder det å gi den underrepresenterte gruppen fortrinn når kvalifikasjonene er *tilnærmet like*. Det betyr at kvalifikasjonsvurderinger alltid vil være et nødvendig element i en ansettelse og at valg av en søker fra en prioritert gruppe ikke vil gå utover kompetansen i vesentlig grad. Sett fra

arbeidsgivers side vil man selvfølgelig alltid ansette den best kvalifiserte, men i vurderingen av hvem dette er ligger det, som vist over, mye skjønn og usikkerhet. Skjønnsvurderinger har altså en betydelig plass i ansettelsesprosessen *før* moderat kvotering skal vurderes.

Metode og data

Utgangspunktet for evalueringsforskning er som oftest et ønske om å måle endring som følge av at et nytt tiltak er innført. Ambisjonen er følgelig å kunne konkludere med om tiltaket var vellykket eller ikke. Mer presist: å kunne tallfeste om tiltaket har hatt ønsket effekt. I dette prosjektet betyr det om andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn har økt i de tolv utvalgte virksomhetene. I tillegg til å tallfeste effekten av tiltaket er det også ønskelig med kunnskap om hva som gjør at tiltaket lykkes, eventuelt hvorfor det ikke lykkes. Verdien av forsøksordningen og evalueringen vil være størst om vi også kan peke på forhold som gjør at tiltaket kan lykkes også i andre statlige virksomheter.

Å følge innføringen og finne effekten av et bestemt tiltak slik denne evalueringen gjør, byr på noen særlige utfordringer: For det første er det vanskelig å evaluere et tiltak før det er ordentlig implementert i virksomhetene. Vi vil derfor understreke at de erfaringer og vurderinger som presenteres i denne rapporten må betraktes som midlertidige. Prosjektet har vart så kort at en del av de erfaringene vi finner vil kunne bli avløst av andre utover i forsøksperioden. Det er altså gått for kort tid til at vi kan si noe om de mer langsiktige konsekvensene av forsøksordningen.

For det andre er det en utfordring at det ikke bare er tiltaket som har virkning. Når vi studerer noe som skjer i en faktisk og kompleks virkelighet, må vi også være åpne for at det kan være mange andre påvirkningskilder (Baklien 2000). Vi har allerede nevnt at forholdene på arbeidsmarkedet er sterkt endret siden forsøksprosjektet startet. Fra en situasjon hvor mangel på arbeidskraft var fokus, er situasjonen i dag preget av økende arbeidsledighet og et stramt arbeidsmarked. Vi vet ikke hvordan dette vil påvirke prosjektet, men tidligere forskning antyder at innvandreres arbeidsmarkedssituasjon er mer følsom for konjunktursvinger enn det som er tilfelle for den innfødte arbeidsstyrken (Røed og Bratsberg 2004). Vi har pekt på at vi kan anta at i en slik situasjon vil flere søke seg til offentlig sektor og at antallet kvalifiserte søkere til ledige stillinger i de tolv forsøksvirksomhetene vil øke.

Det er også utfordringer knyttet til at virksomhetene er kjent med at det er forskere som følger prosjektet og at tiltaket skal evalueres. Det betyr at vi kan

få en rolle som en slags pådriver i prosjektet. Og også at resultatene (effektene) vi finner er et resultat, ikke nødvendigvis av tiltaket, men av at virksomheten deltar i et forsøk som er under evaluering.

En annen mulig feilkilde er at virksomhetene for å vise lojalitet eller vellykkethet i forhold til prosjektets mål oppgir å benytte moderat kvotering selv om den ansatte personen faktisk er den best kvalifiserte. Det er også mulig at virksomhetene føler et ansvar for å rekruttere personer med ikke-vestlig bakgrunn, men at de er mindre opptatt av å bruke selve bestemmelsen om moderat kvotering. Erfaringer fra bruk av moderat kvotering av kvinner ved ansettelser er at tiltaket sjelden er brukt direkte, men at det brukes indirekte ved at virksomheten blir mer bevisst på og ønsker å rekruttere kvinner. Vi prøver å ta hensyn til dette ved at vi for det første spør virksomhetene om de har brukt moderat kvotering ved ansettelser og for det andre ser på hvor mange personer med ikke-vestlig bakgrunn som er rekruttert etter prosjektets start uavhengig av om moderat kvotering er benyttet.

Data

Dataene som presenteres i denne rapporten bygger hovedsaklig på to kilder: en questbackundersøkelse som ble gjennomført på forsøket mer enn 2008 med deltagelse² av virksomhetene og intervjuer med personalansvarlige i de tolv virksomhetene foretatt høsten 2008. Et elektronisk spørreskjema ble sendt til ledere med personalansvar i de elleve virksomhetene. Personalansvar var definert som å ha en sentral rolle i ansettelses- og rekrutteringspraksiser. Utvalget ble trukket i samarbeid med kontaktpersonene i virksomhetene og omfattet 472 personer. 281 personer svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 60 som er noe lavere enn vi kunne ønsket, men ikke særlig lavere enn i andre tilsvarende undersøkelser (se f. eks Størøvik 2002). Det lave antallet respondenter gjør det vanskelig å finne signifikante sammenhenger i materialet.

Den noe lave svarprosenten kan skyldes at undersøkelsen ble sendt ut rett før sommerferien. En annen mulig forklaring er at forsøket med moderat kvotering ikke var godt nok kjent eller forankret i virksomhetene på dette tidspunktet. Questback ivaretar respondentenes anonymitet og gir heller ikke opplysninger om hvem som har og ikke har besvart spørreskjemaet. Vi vet derfor ikke om det er skjevheter i utvalget, om det f. eks er stor forskjell i svarprosent mellom virksomhetene. Det er imidlertid mulig å si noe om svarprosenten innen hver departementssektor. Spørreskjemaet ble sendt til 179 respondenter i Arbeids- og inkluderingsdepartementsektoren (svar 56 %), 59 respondenter

2. Forsvarsbygg ventet på en sikkerhetsklarering og var derfor ikke med i forsøket på det tidspunktet vi sendte ut det elektroniske spørreskjemaet.

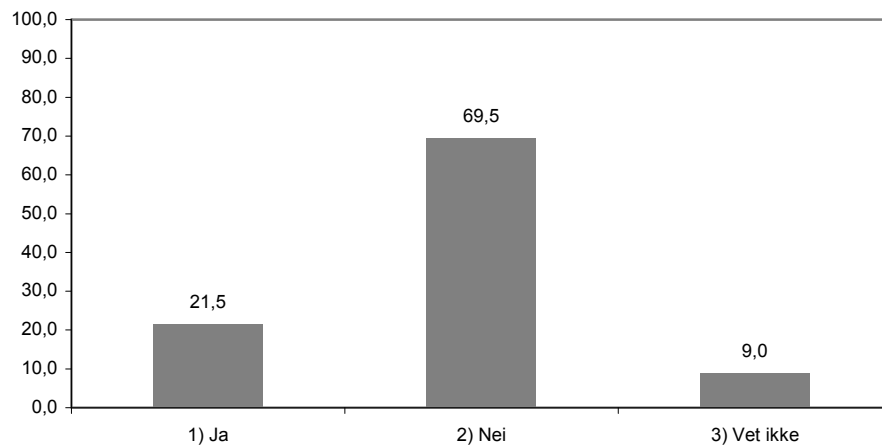
i Fornyings- og administrasjonsdepartementsektoren (svar 56 %), 130 respondenter i Helse- og omsorgsdepartementssektoren (svar 47 %), 45 respondenter i Kommunal- og regionaldepartementssektoren (svar 62 %), 32 respondenter i Olje og energidepartem entssektoren (svar 68 %) og 27 respondenter i Justisdepartem entssektoren (svar 44 %). Vi ser her at svarprosenten varierer mellom Olje- og energidepartem entssektoren på topp 68 % og Justisdepartem entssektoren på bunnen med 44 %.

Formålet med spørreskjemaundersøkelsen var å undersøke forsøksvirksomhetenes erfaringer med moderat kvotering så langt. I tillegg til at vi ønsket å se på hvilke holdninger personalledelsen i virksomhetene hadde til tiltaket. Høsten 2008 gjennomførte vi kvalitative intervjuer med personalansvarlige i de tolv forsøksvirksomhetene. Vi ønsket å intervju den øverste personalansvarlig i de tolv virksomhetene. Bortsett fra to informanter som jobber som seniorrådgiver, jobber de resterende informantene som direktør/leder av personalavdelingen. Intervjuene var moderat strukturert og varte i overkant av en time. Det ble tatt notater underveis. Ved alle intervjuene bortsett fra ett har vi vært én som har intervjuet. Formålene med intervjuene er todelt: For det første ønsket vi å høre om erfaringene med, og synspunkter på moderat kvotering av personer med ikke-vestlig innvanderbakgrunn. For det andre ville vi ha en mest mulig konkret beskrivelse av rekruttering og prosedyrer knyttet til ansettelser i virksomhetene. Vi ønsket også informasjon om eventuelt andre tiltak virksomhetene hadde for å øke rekrutteringen av personer med ikke-vestlig bakgrunn. I tillegg til disse datakildene har vi også deltatt på to av Difis mangfoldsopplæringskurs.

Bruk av moderat kvotering

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene viser at få av virksomhetene har benyttet tiltaket moderat kvotering i forbindelse med ansettelser av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Figur 1. Har du brukt moderat kvotering i forbindelse med ansettelser av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i staten? Prosent



Alternativer	Prosent	Antall
1) Ja	21,5 %	60
2) Nei	69,5 %	194
3) Vet ikke	9,0 %	25
Total		279

Av figur 1 ser vi at et fåtall oppgir at de har benyttet moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. Av respondentene svarer 22 % at de har brukt moderat kvotering i forbindelser med ansettelser av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i staten. Mens 70 % av respondentene ikke har benyttet tiltaket, og 9 % vet ikke om de har brukt moderat kvotering eller ikke i en ansettelse. I forhold til prosjektets varighet, (6 måneder på det tidspunktet vi gjennomførte spørreskjemaundersøkelsen), kan 22 % virke som et høyt tall. Det virker i hvert fall høyt i forhold til det inntrykket vi får gjennom de kvalitative intervjuene der kun tre virksomheter oppgir å ha benyttet moderat kvotering. En forklaring på dette kan være at i spørreskjemaundersøkelsen kan flere respondenter innenfor samme virksomhet referere til den samme situasjonen der tiltaket har blitt benyttet. Dette innebærer at en ansettelsessak der moderat kvotering er benyttet, kan være registrert flere ganger i spørreskjemaundersøkelsen. Tallene må derfor leses med det forbehold. Ser vi på hvilke sektorer som har brukt moderat kvotering i forbindelse med ansettelser av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn finner vi en del variasjon, men innenfor alle sektorene som har vært inkludert i forsøket finner vi respondenter som rapporterer å ha brukt moderat kvotering en eller flere ganger. At vi ikke finner dette mønsteret igjen i intervjuene kan skyldes manglende rutiner for rapportering av bruk av moderat kvotering, eller at moderat kvotering i ansettelser er brukt til fordel for en søker, men uten å ha vært det avgjørende argumentet.

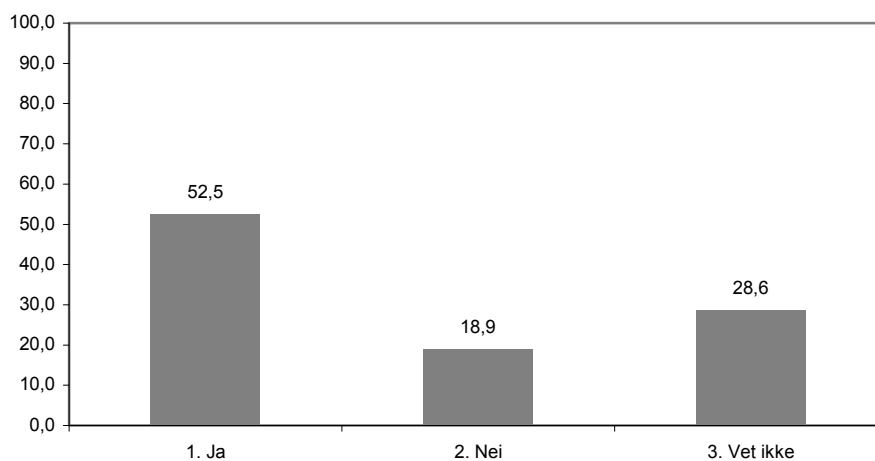
I intervjumaterialet er det, som nevnt, svært få som oppgir at de har benyttet tiltaket moderat kvotering. Her er det kun tre av virksomhetene som oppgir at de har brukt moderat kvotering. En av disse har benyttet tiltaket for å innstille en kandidat som nummer to. Noen av informantene opplever det også som vanskelig å svare på spørsmålet, fordi de ikke har oversikt over om tiltaket er blitt benyttet i egen virksomhet. Denne usikkerheten skyldes først og fremst at de færreste av virksomhetene har etablert et system for å registrere om kvotering er benyttet. Selv om informantene besitter et overordnet personalansvar, er det vanskelig å uttale seg om omfanget av bruken når det ikke eksisterer skriftlig dokumentasjon.

Vi vet også fra tidligere studier av kvoteringsordninger knyttet til kjønn, at kvotering er et tiltak som sjelden benyttes direkte i ansettelser (Skjeie 1985, Teigen og Jensen 1995). Det er også sannsynlig at det tar litt tid før et slikt tiltak implementeres og settes i gang i den enkelte virksomhet. Det kan likevel tenkes at et rapporteringssystem både kan bidra til å gjøre de som ansetter mer bevisst tiltaket i konkrete ansettelser, og løse usikkerhetsproblematikken knyttet til omfanget og bruken av tiltaket. For eksempel har fire av virksomhetene utarbeidet nye innstillingsmaler, der det informeres om moderat kvotering, og stiller krav til at man må krysse av for om kvotering er benyttet. Noen av virksomhetene stiller krav til lederne om at de rapporterer om bruk, hvor mange søkere de har hatt innenfor målgruppen, og hvorfor de ikke ble tilsatt.

Holdninger til bruk av moderat kvotering

Selv om virksomhetenes bruk av moderat kvotering er begrenset på dette tidspunktet, er et gjennomgående mønster at respondentene er positivt innstilt til forsøket. Både i datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene er det et fåtall som er imot selve tiltaket, eller oppfatter dette som et dårlig tiltak for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn.

*Figur 2. Tror du moderat kvotering vil være et godt virkemiddel for å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i din virksomhet?
Prosent*



Alternativer	Prosent	Antall
1. Ja	52,5 %	147
2. Nei	18,9 %	53
3. Vet ikke	28,6 %	80
Total		280

Halvparten av de spurte oppfatter moderat kvotering som et godt virkemiddel for å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i egen virksomhet. Av respondentene svarer 29 % at de ikke vet om dette er et godt tiltak. Om dette er et tegn på åpenhet og at man forholder seg avventende, er vanskelig å si, men det kan tenkes at konkrete erfaringer med forsøket blir ansett som viktig for å avgjøre om tiltaket fungerer i egen virksomhet. 19 %, synes ikke moderat kvotering er veien å gå for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn. Respondentene som ikke synes moderat kvotering er et godt virkemiddel bes om å begrunne dette svaret. Argumentet som går oftest igjen er at etnisitet ikke skal spille noen rolle i ansettelsen. Man skal velge ut fra kvalifikasjoner, slik at den beste blir ansatt. Prinsippet om likebehandling står altså sterkt hos respondentgruppen som ikke synes moderat kvotering er et godt virkemiddel. Rettferdighet forstås som lik behandling. Arbeidssøker skal vurderes ut fra individuelle forutsetninger og ikke ut fra gruppebaserte kjennetegn (Teigen 2003). Et annet argument som går igjen i denne gruppen er at de har få kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn. Vi finner også lignende argumenter i intervju materialet.

Ingen vil være kvotert, alle vil ha jobben fordi de er kvalifisert (kvinnelig avdelingsdirektør).

De blir noen gallionsfigurer. Du kom hit fordi du er kvinne, funksjonshemmet eller innvandrer – ikke fordi du var best (kvinnelig avdelingsdirektør).

Jeg tror at innvandrerne i vår gruppe ikke vil bli kvotert inn, men ansettes på bakgrunn av kompetanse (mannlig avdelingsdirektør).

Vi ser at informantene oppfatter at man velger bort kvalifikasjoner når man bruker moderat kvotering. Når informantene fremstiller de som kvoteres inn som ansatt på bakgrunn av etnisitet, og ikke kvalifikasjoner, tyder dette på at de oppfatter at moderat kvotering står i en konflikt med kvalifikasjonsprinsippet. Det kan se ut som informantene opererer med en radikal forståelse av kvotering. Altså at søkeren kun fyller de formelle minstekravene. Dette virker lite sannsynlig da flertallet av informantene har vært på Fornyings- og administrasjonsdepartementets oppstartsmøte, Difis kurs, og har som personalansvarlige også hatt et visst ansvar for å spre informasjon om moderat kvotering innad i virksomhetene. Ut fra resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen ser vi at virksomhetene har en god teoretisk forståelse av hva moderat kvotering betyr. Her svarer 81 % at moderat kvotering betyr å foretrekke en person med innvandrerbakgrunn hvis både formelle og personlige kvalifikasjoner er tilnærmet like gode. Materialet viser heller ingen signifikant sammenheng mellom forståelse av kvotering og holdning til bruk av kvotering. Tendensen i intervju materialet der informantene oppfatter at de velger bort kvalifikasjoner

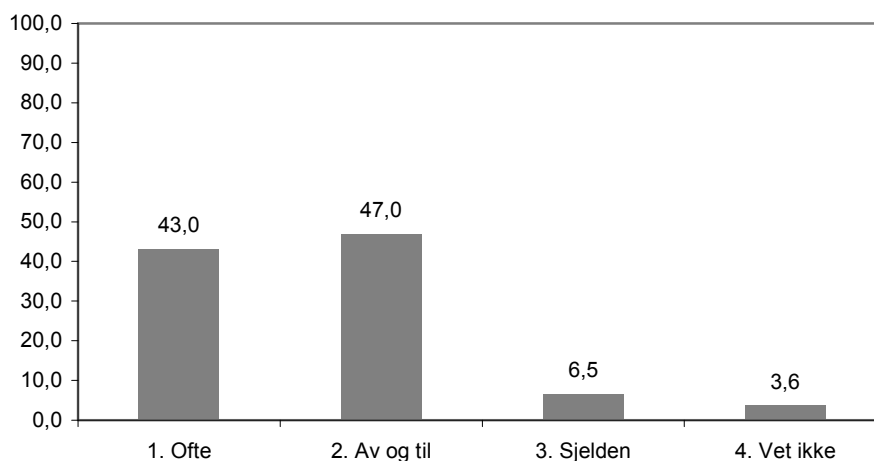
når man bruker moderat kvotering, kan tyde på at det er forskjell mellom en teoretisk og en praktisk forståelse av tiltaket. Informantene mangler ikke nødvendigvis teoretisk kunnskap, men de mangler kunnskap om hva moderat kvotering innebærer i praksis. Dette kommer vi tilbake til.

Selv om vi finner en skepsis til å bruke moderat kvotering også i intervju-materialet, innebærer ikke dette nødvendigvis at informantene oppfatter moderat kvotering som et uegnet virkemiddel. Det behøver ikke å være en motsetning mellom det å trekke frem negative sider ved moderat kvotering, og samtidig tro på tiltaket som et nyttig virkemiddel for å rekruttere innvandrere.

Diskriminering og mangfold

Et klart flertall av respondentene tror at personer med ikke-vestlig innvanderbakgrunn diskrimineres i norsk arbeidsliv. Av respondentene svarer 47 % at de tror diskriminering forekommer av og til, og 43 % tror at diskriminering forekommer ofte.

Figur 3. Tror du personer med ikke-vestlig innvanderbakgrunn diskrimineres i norsk arbeidsliv? Prosent



Alternativer	Prosent	Antall
1. Ofte	43,0 %	120
2. Av og til	47,0 %	131
3. Sjelden	6,5 %	18
4. Vet ikke	3,6 %	10
Total		279

Tabell 3. Holdninger til kvotering sett på bakgrunn av oppfatninger om diskriminering (Moderat kvotering = M K)

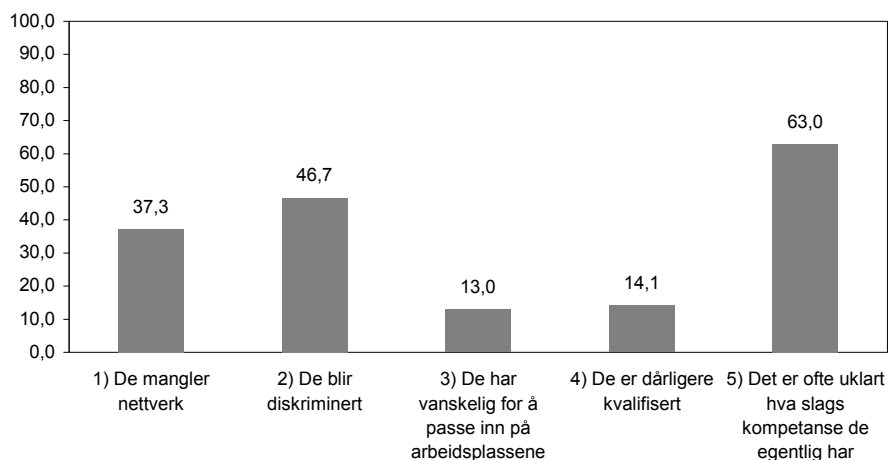
	Ofte	Av og til	Sjelden	Vet ikke
M K er et godt virkemiddel	63 %	51 %	11 %	20 %
M K er ikke et godt virkemiddel	13 %	22 %	44 %	10 %
Vet ikke	24 %	28 %	44 %	70 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
N 120		130	18	10

Respondentenes oppfattelse av at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn utsettes for diskriminering i det norske arbeidslivet, kan fortelle oss noe om hvilke argumenter som motiverer og legitimerer et tiltak som moderat kvotering. I USA hvor positiv særbehandling av minoriteter har en lang historie, har kvotering tradisjonelt blitt legitimert ut fra en oppfattelse av at visse grupper diskrimineres. Dette innebærer at tiltaket baserer seg på et rettferdighetsargument; for å kompensere for tidligere urett, gis visse grupper fortrinnsrett (Åsard m.fl. 2000). Rettferdighetsargumentet har historisk stått sterkt i USA, men som nevnt innledningsvis har det de senere årene skjedd en tydelig endring fra rettferdighetsargumenter til argumenter om mangfold (ibid.). Respondentene fikk også spørsmål om hvorfor de synes det var viktig å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn på egen arbeidsplass. I alt 25 % mente at dette først og fremst var viktig fordi det vil bidra til bedre resultater for virksomheten, mens 16 % mente at dette først og fremst handlet om rettferdighet (forskjellen er signifikant). Den største gruppen 40 % mente imidlertid at begge grunner var like viktige. Dette innebærer at lønnsomhetsargumentet faktisk står sterkere enn rettferdighetsargumentet, selv om begge typer argumenter har en høy grad av oppslutning.

I vår sammenheng kan det tenkes at respondentenes relativt positive holdning til bruk av moderat kvotering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, henger sammen med at de anser dette for å være en diskriminert gruppe i det norske arbeidslivet. Undersøkelsen bekrefter denne antagelsen. Blant de som sier at de tror at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn diskrimineres ofte eller av og til, er det klart flere som er positive til bruk av kvotering enn i gruppen som sier at de tror dette forekommer sjelden eller aldri (jamf. tabell3). Oppslutningen om kvotering synes faktisk å systematisk samvariere med i hvor stor grad en mener diskriminering foregår.

Samtidig som respondentene i høy grad oppfatter diskriminering som relevant, i alt 89 % sier at dette tror de skjer ofte eller av og til, er det også andre forhold som trekkes frem for å forklare forskjellene mellom majoritet og minoritet på arbeidsmarkedet.

Figur 4. Det har vist seg at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har vanskeligheter med å få jobb i Norge. Hvis vi ser bort fra språkproblemer, hva tror du dette skyldes? Velg de to viktigste årsakene på listen under. Prosent.



Alternativer	Prosent	Antall
1) De mangler nettverk	37,3 %	103
2) De blir diskriminert	46,7 %	129
3) De har vanskelig for å passe inn på arbeidsplassene	13,0 %	36
4) De er dårligere kvalifisert	14,1 %	39
5) Det er ofte uklart hva slags kompetanse de egentlig har	63,0 %	174
Total		276

Fra figuren over ser vi at over halvparten (63 %) tror at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn har vanskelig med å få seg jobb, fordi det ofte er uklart hva slags kompetanse de har. Usikkerhet knyttet til utenlandsk kompetanse er blitt trukket frem som en viktig forklaring på forskjellene mellom majoritet og minoritet også innen forskning. Rogstad (2001) etterlyser flere institusjoner som kan oversette og godkjenne ikke-vestlige innvandreres kompetanse. Han hevder at innvandrere velges bort fordi det ofte er uklart hvilken kompetanse de besitter. Respondentene oppgir dernest diskriminering som en viktig årsak (47 %). En annen forklaring som virker relevant for respondentene er at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn mangler nettverk (37 %). Som vi kan se, oppfatter et fåtall av respondentene denne gruppen som dårligere kvalifisert eller som vanskelige å integrere i arbeidsmiljøet.

Holdninger til ikke-vestlige innvandrere på arbeidsplassen

Spørreskjemaundersøkelsen viste også at 59 % av respondentene mente at etnisk mangfold på egen arbeidsplassen var viktig. I alt 35 % sa at det var litt viktig, mens kun 6 % svarte at dette ikke var viktig eller vet ikke. En overveiende majoritet synes altså at dette er viktig eller litt viktig. Det er mulig å tolke dette som en ideologisk holdning som ikke er forankret i erfaring. Interessant blir det derfor å undersøke hva som skjer når informantene oppgir å ha jobbet sammen med personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. I alt 73 % sa at de hadde lang erfaring eller en del erfaring med slikt samarbeid (jmf. tabell 4). Det viste seg å være i denne gruppen at det var flest som syntes at det var viktig at personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn var representert på arbeidsplassen. Forskjellen mellom denne gruppen og de som hadde lite eller ingen erfaring med slikt samarbeid var signifikant. Det virker altså som om erfaring med denne typen samarbeid bidrar positivt til oppslutning om at arbeidsplassen skal ha ansatte med ulik etnisk bakgrunn.

Tabell 4. Holdninger til etnisk mangfold sett på bakgrunn av erfaringer med å jobbe sammen med personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn

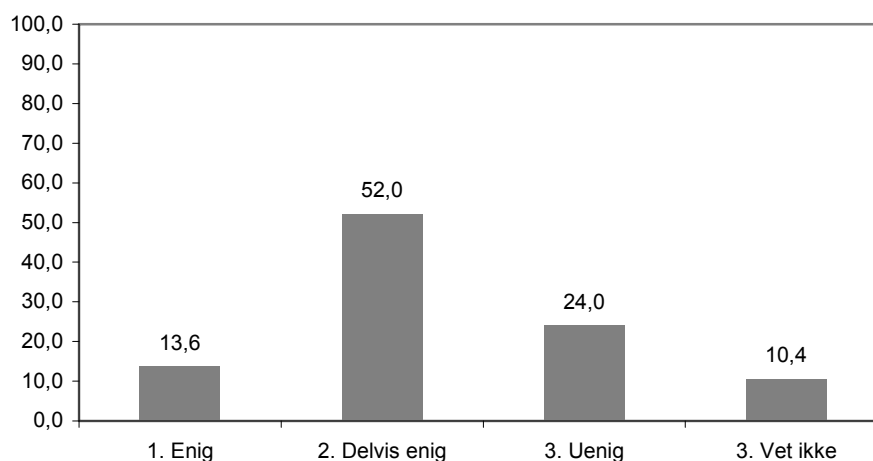
	Lang erfaring	En del erfaring	Lite erfaring	Ingen erfaring
Ulik etnisk bakgrunn viktig	73 %	62 %	35 %	40 %
Ulik etnisk bakgrunn litt viktig	23 %	34 %	52 %	50 %
Ulik etnisk bakgrunn ikke viktig	4 %	4 %	11 %	10 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
N 99		108	63	10

Utfordringer: moderat kvotering i praksis

Informantene har som nevnt en god teoretisk forståelse av hva moderat kvotering er. Men når det gjelder hva det innebærer i praksis står virksomhetene overfor flere utfordringer. Både av spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene fremgår det at moderat kvotering oppleves som vanskelig å bruke i praksis.

Figur 5. Noen vil hevde at det er vanskelig å bruke moderat kvotering i praksis. Er du enig i dette? Prosent

SS



Alternativer	Prosent	Antall
1. Enig	13,6 %	38
2. Delvis enig	52,0 %	145
3. Uenig	24,0 %	67
3. Vet ikke	10,4 %	29
Total		279

Når respondentene blir spurt om de synes det er vanskelig å bruke moderat kvotering i praksis, er 14 % enige i dette, og 52 % er delvis enige. Av respondentene svarer 10 % at de ikke vet om det er vanskelig å bruke tiltaket i praksis. Mens 24 % oppfatter at det ikke er vanskelig å benytte moderat kvotering i konkrete ansettelser. Det viser seg imidlertid ikke å være noen sammenheng mellom om man har erfaring med å bruke moderat kvotering og om en synes at dette er et vanskelig virkemiddel å bruke.

For å komme nærmere inn på hva det er med kvotering i praksis som oppfattes som utfordrende, skal vi ta utgangspunkt i intervju materialet. Gjennom intervjuene med personalansvarlige er det særlig tre forhold som beskriver hvilke utfordringer virksomhetene står overfor når det gjelder å benytte moderat kvotering i praksis. Et forhold handler om kompetanse. Et annet er problemet med å finne to like søkere. Og det siste forholdet handler om hvem som skal ha ansvaret for kvoteringsordningen; den som kvoteres eller den som kvoterer?

Kompetanse

Flertallet av virksomhetene har det til felles at de oppfatter at de har få stillinger som er aktuelle for ny utdannede. For å få innpass forutsettes det ofte arbeidserfaring fra andre etater, direktorater eller departementer. Arbeidserfaring, og da spesielt innenfor den norske staten anses som et fortrinn, fordi dette innebærer at man har ervervet en norskspesifikk kompetanse. Denne kompetanse handler først og fremst om språk og kunnskap om det norske samfunnet.

Lederne ønsker seg den som er best kvalifisert. Dette oppleves ofte å være norskspesifikt (...). Men det er jo ikke sikkert at dette er et nødvendig krav i realiteten. Det er en skjønsmessig vurdering (mannlig avdelingsdirektør).

Men de fleste stillingene forutsetter forståelse av den norske samfunnsmodellen (...). Kvalifikasjonskravene hos oss kan virke skremmende. Norsk språk må beherskes (kvinnelig seniorrådgiver).

Vi har ikke så mange ansettelser av nyutdannede her hos oss (...). Vi utformer politikk og skriver mye, så det er klart at både krav til språklig kompetanse og kunnskap om norske samfunnsforhold er viktig. Vi har få stillinger som ikke krever mye utdanning (kvinnelig avdelingsdirektør).

Vi ser at kravet om arbeidserfaring og høy utdanning oppfattes som en barriere for ikke-vestlige innvandrere. Informantene beskriver arbeidsplasser som stiller høye krav til ferdigheter i muntlig og skriftlig norsk. Flere av virksom-

hetene driver policy utvikling og krev er også kom petanse når det gjelder kunnskap om norske samfunnsforhold. Informantene tar utgangspunkt i stillinger som forutsetter høy kompetanse på ”norskhet”. Dette oppfatter mange av informantene å være en utfordring når det gjelder å bruke kvoteringsordninger, og når det gjelder rekruttering av personer med innvanderbakgrunn generelt. Noen av informantene trekker imidlertid frem andre typer jobber som kan være aktuelle for målgruppen. Dette er for eksempel konsulentstillinger som er praktisk utførende og ikke forutsetter like mye språkkunnskaper og kunnskap om det norske samfunnet som en rådgiverstilling. Her er det spesielt lønn, økonomi og administrasjon som går igjen som eksempler på aktuelle stillinger hos informantene.

Når informantene trekker frem norskhet som et krav, fremstilles dette som noe gitt og selvfølgelig hos flertallet. Selv om det finnes former for kompetanse som er sterkt forbundet med det norske forvaltningssystemet, er det viktig at forståelsen av norsk kompetanse ikke behandles som noe statisk. Om arbeidsgivere tar utgangspunkt i en forståelse av at personer med innvanderbakgrunn mangler norskspesifikk kompetanse er dette problematisk. Vår forståelse av hva som er verdifull kompetanse og hvem som besitter denne, er krav og forventinger som det stadig forhandles om innenfor spesifikke virksomhetskontekster. Slik er det også med våre forståelser av ”norskhet” og hvilke grupper som anses å ha en slik form for kompetanse (Orupabo 2008). Ifølge Mattson (2001) vil generaliserte beskrivelser av landspesifikk human kapital føre til et abstraksjonsnivå som gjør det umulig å presisere begrepets innhold, og opprettholder dominerende forestillinger om ”vi” og ”dem”, likhet og forskjell. Det er derfor viktig at forsøksvirksomhetene ikke opererer med rigide forståelser av norskspesifikk kompetanse, og hvilke grupper som antas å besitte denne formen for kompetanse i søkermassen.

”Hvor like må søkerne være for at vi kan bruke det?”

Informantene har også en oppfattelse av at de befinner seg innenfor virksomheter der det ikke eksisterer to like søkere. De mener situasjoner der to søkere har tilnærmet like kvalifikasjoner tilhører de mer sjeldne.

Det er ikke så lett, ”tilnærmet like kvalifikasjoner” er vanskelig å bruke. Vi har sjelden to personer som er så like at det er relevant (kvinnelig avdelingsdirektør).

Jeg mener at en stor svakhet er at vi har fått så lite info om den praktiske bruken. Hva betyr det å være likt kvalifisert? Det er vanskelig å forstå hvordan det brukes. Hvor stor avstand kan det være mellom søkerne? Hva med personlige egenskaper, hvordan skal vi måle det? Det er lett å få en favoritt etter in-

tervjuene. Det er ingen motstand her mot forsøket, men det er litt uklart hva det innebærer og hvordan vi skal bruke det (kvinnelig avdelingsdirektør).

Virkemiddelet moderat kvotering er greit juridisk sett, det tror jeg, men det er praktisk vanskelig. Hvor like må søkerne være for at vi kan bruke det? Søkere kan se like ut på papiret, men personlig inntrykk på intervju er viktig. Man får ofte en favoritt. Jeg tror vi trenger mer tid til å få erfaringer med virkemiddelet før vi kan si noe om hvordan det fungerer (mannlig avdelingsdirektør).

Informantene opplever det som vanskelig å se for seg en situasjon der to søkere kan likestilles. Dette henger både sammen med at de fleste stilingene forutsetter høy kompetanse, og at uformelle kvalifikasjoner som personlig egnethet anses som en viktig del av søkeres kompetanse. Dette sammenfaller med tidligere studier. For eksempel fant Teigen og Jensen (1995) at ledere synes det er vanskelig å bruke kvoteringsordninger knyttet til kjønn i praksis. Vurderingen av kandidater etter personlige egenskaper følger en rangeringslogikk som kan motvirke kvoteringslogikken.

”Vedkommende ville ikke ha jobben gjennom kvoteringsordningen”

Virksomhetene operer med ulik informasjon om forsøket med moderat kvotering i sine utlysningstekster. For eksempel har noen inkludert opplysninger om hva moderat kvotering innebærer, mens andre bare oppgir at de deltar i et forsøk der de benytter dette tiltaket. For enkelte av virksomhetene har det tatt nokså lang tid før opplysninger om prosjektet ble inkludert i utlysningsteksten. Informasjonen om forsøket kan også variere innad i den enkelte virksomhet, etter avdeling og den kan ha endret seg i løpet av tiden forsøket har vært i gang. Men selv om potensielle søkere til de tolv virksomhetene informeres om prosjektet, møter de ulike praksiser når det gjelder hvordan de skal gå frem for å bli inkludert i målgruppen. Dette skyldes to forhold. Det ene handler om ulike måter å registrere ikke-vestlig innvandrerbakgrunn hos virksomhetene. Og det andre handler om ulike forståelser av hvem som skal besitte det overordnede ansvaret for kvoteringstiltaket. La oss starte med det første.

For at en søker skal omfattes av tiltaket, må han eller hun synliggjøre dette. Virksomhetene skiller seg fra hverandre når det gjelder metodene de bruker for å finne ut om søkeren tilhører målgruppa. Her bruker noen av virksomhetene karakteristikk som navn på søkeren for å si, mens andre oppfatter dette som en dårlig måte da dette ikke er en sikker indikator på at man tilhører målgruppen. Flere av disse forutsetter i stedet at søkeren selv oppgir om man har innvandrerbakgrunn for at det skal være mulig å definere hvem som omfattes av tiltaket. To av virksomhetene har løst dette gjennom et registrerings-

system der søkeren kan krysses av for ”ikke-vestlig innvandrere” i utlysningsskjemaet. Hos en av disse virksomhetene kommer man ikke videre i søkerprosessen før man krysser av. Man har imidlertid svaralternativ ”ønsker ikke å svare”. Poenget er at søkeren selv skal definere om han eller hun er innvandrere eller ikke.

Virksomhetene har også ulike praksiser når det gjelder hvilke kriterier som avgjør om tiltaket med moderat kvotering kan tas i bruk. Her opplever noen av informantene at ansvaret ligger hos den som kommer til fattes av tiltaket, altså den som kan bli kvotert.

Kandidaten kan selv velge om hun eller han vil inkluderes i kvoteringsordningen. Vi skal ikke bruke dette om den enkelte ikke vil. Vi ansatte en innvandrere nå, og vedkommende ville ikke ha jobben gjennom kvoteringsordningen, men på selvsending grunnlag. Poenget er jo at vi tar del i ordningen. Dette er godt kvalifiserte kandidater, både de som kommer gjennom kvotering, og de som ikke gjør det. Det viktigste er at vi rekrutterer flere (rekrutteringsrådgiver).

Praktisk så har vi gjort det sånn at søkere selv skal krysse av om de vil bli vurdert for moderat kvotering. Så langt er det en som har krysset av (kvinnelig avdelingsdirektør).

I en av virksomhetenes utlysningstekster finner vi også lignende formuleringer:

For å utvikle organisasjonen og ivareta hensynet til mangfold og likestilling, oppfordrer vi personer med innvandrerbakgrunn og personer med nedsatt funksjonsevne å søke. Vi er med i et forsøk om moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i staten. Kvotering er også et virkemiddel for å rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne(...) Dersom du ønsker å bli vurdert i forhold til én av disse kvoteringsordningene, ber vi deg opplyse om dette i søknaden.

Informantene og utlysningsteksten berører en sentral problemstilling: er det arbeidsgiver eller arbeidssøkers ansvar å avgjøre om moderat kvotering skal benyttes? Vi ser at informantene opplever det som feil å benytte tiltaket om personen selv ikke ønsker dette. Dette skyldes at informantene oppfatter det som viktig å respektere søkerens ønsker. Men det er også nærliggende å forstå denne praksisen som et resultat av usikkerhet. Det kan tenkes at dette er et forsøk på å løse et praktisk problem som henger sammen med den første problematikken: Hvordan skal man best gå frem for å identifisere hvem som tilhører målgruppen? Men konsekvensen av at søkeren selv må opplyse om hun eller han vil inkluderes i kvoteringsordningen, er at ansvaret for kvoteringstiltaket skyves over på arbeidssøkeren. Setter vi det på spissen kan dette innebære at arbeidsgiver kun vil vurdere et kvoteringstiltak om noen ber om det. Det-

te oppfatter vi som problematisk, for hva skjer nå personer som faller inn under ordningen ut fra objektive kriterier, ikke ber om å bli vurdert av kvoteringsordningene?

Indirekte effekter av forsøket

Vi har nå sett at et flertall av respondentene er positivt innstilt til forsøket med moderat kvotering, sam tidig som tiltaket har vært lite benyttet i virksomhetene. Det er for tidlig å si noe om andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn har økt i de 12 virksomhetene som en direkte effekt av forsøket med moderat kvotering. Vi vil likevel si litt om hvilke konkrete tiltak som er blitt i gang i etterkant av forsøket. Her vil vi både trekke frem endringer i virksomhetenes personalpraksiser og noen av informantenes perspektiver på hvilke effekter forsøket med moderat kvotering har hatt så langt.

Konkrete tiltak

Halvparten av de tolv virksomhetene har ikke foretatt noen endringer i sine personalpraksiser i forbindelse med forsøket med moderat kvotering. For noen av disse virksomhetene dreier dette seg om at de har jobbet aktivt med å øke representasjonen av ikke-vestlige personer fra før forsøket startet, og har derfor hatt mindre "arbeid" å gjøre på denne fronten. Dette er imidlertid ikke tilfelle for flertallet. Av den gjenstående halvpart som har foretatt endringer i sine ansettelsespraksiser, vil vi særlig trekke frem virksomhet A.

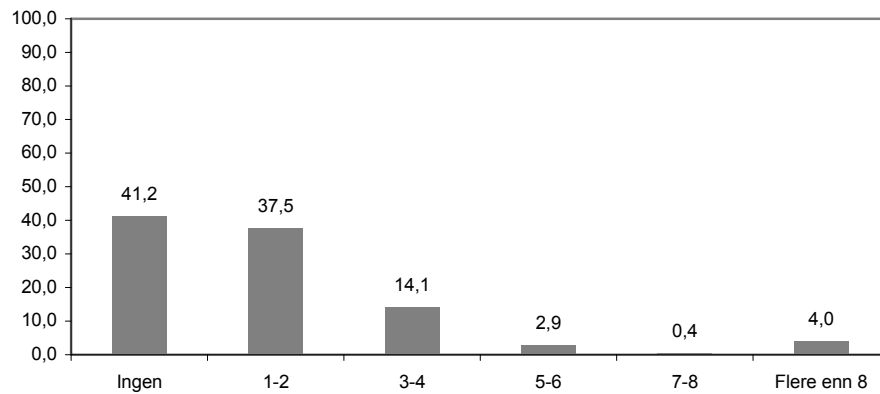
Virksomhet A skiller seg ut når det gjelder etableringen av nye rutiner og personalpraksiser. I forbindelse med forsøket har denne virksomheten utarbeidet en handlingsplan som er blitt vedtatt i toppledelsen. Her skisseres formålet med prosjektet med moderat kvotering, og en statistisk oversikt over forholdet mellom andelen ansatte med ikke-vestlig bakgrunn i virksomheten og andelen av befolkningen med ikke-vestlig bakgrunn som bor i de aktuelle områdene der virksomheten holder til. Dette skaper et bilde av minoritetsrepresentasjonen i virksomheten. I handlingsplanen er det også trukket frem flere retningslinjer som kan motvirke diskriminering i de ulike stadiene i ansettelsesprosessen. Denne virksomheten har også utarbeidet rapporteringsskjema for utlyste stillinger der man må registrere hvor mange av søkerne som har ikke-vestlig bakgrunn, om de ble innkalt til intervju, om de ble innstilt, og om tilta-

ket moderat kvotering er blitt benyttet. I tillegg til dette, opererer virksomheten med statusrapportering. Her må lederne oppgi hvor mange av de ansatte med ikke-vestlig og vestlig innvandrerbakgrunn som er ansatt, som er nyansett, som har sluttet, eller gått over til et annet kontor.

I tillegg til virksomhet A, har som nevnt fem av virksomhetene innført nye personalpraksiser og ansettelsesrutiner som en følge av forsøket med moderat kvotering. Tre av de fem virksomhetene har etablert nye innstillingsprosedyrer. I innstillingsmalene må de som ansetter krysse av for om tiltaket med moderat kvotering er blitt benyttet. En av de fem har etablert en ny jobbportal, der søkere må krysse av for ikke-vestlig innvandrer/vestlig innvandrer/norsk bakgrunn/ønsker ikke å svare. Dette for å identifisere målgruppen for forsøket. Den siste av de fem har utarbeidet en handlingsplan, men denne har ikke blitt vedtatt av ledelsen. Denne virksomheten har også etablert en ordning der tilsetningsrådet innkalles til møte om en av søkerne har ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Formålet med dette møte er å bidra til en bevisstgjøring før representantene evaluerer søkerne.

I spørreskjemaundersøkelsen har vi også ønsket å fange opp ulike rekrutteringspraksiser som kan bidra til en bredere søkermasse. I motsetning til intervju materialet, vet vi ikke om dette er tiltak som har kommet i etterkant av forsøket med moderat kvotering. Men tallene kan si oss noe om virksomhetene praktiserer ulike former for positiv særbehandling. Her stiller vi et spørsmål om hvor mange ansettelsessaker respondentene har vært med på hvor det har blitt positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig bakgrunn. Av figuren under fremgår det at over halvparten har brukt ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som positivt eller som en fordel i ansettelser. Hele 59 % oppgir at de har gjort dette i en ansettelse. Flertallet av disse har kun praktisert denne formen for positiv særbehandling i en til to ansettelser. 41 % av respondentene har aldri vektlagt innvandrerbakgrunn som positivt.

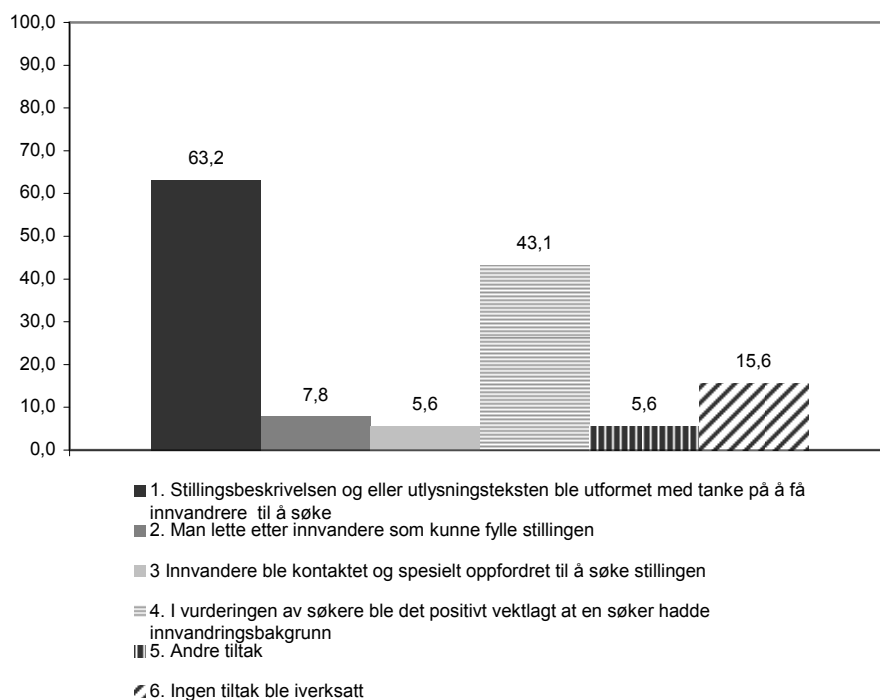
Figur 6. Hvor mange ansettelsessaker har du vært med på hvor det har blitt positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig innvandrerbakgrunn? Prosent



Alternativer	Prosent	Antall
Ingen	41,2 %	114
1-2	37,5 %	104
3-4	14,1 %	39
5-6	2,9 %	8
7-8	0,4 %	1
Flere enn 8	4,0 %	11
Total		277

Vi ba også respondentene om å kryss av på ulike tiltak som de har benyttet for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Dette for å fange ulike former for positiv særbehandling. Her oppgir 63 % at de har utformet stillingsbeskrivelsen eller utlysningsteksten med tanke på å få innvandrere til å søke. 43 % av respondentene har vektlagt innvandrerbakgrunn som positivt i vurderingen av søkere. Et fåtall oppgir at de har lett etter eller kontaktet innvandrere som oppfordres til å søke, eller som kan fylle stillingen. Kun 16 % oppgir at de aldri har benyttet tiltak for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Vi ser altså at flertallet av respondentene benytter seg av ulike virkemidler for å rekruttere målgruppen.

Figur 7. Under nevnes en del tiltak som kan iverksettes for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Har du vært med på ansettelsessaker hvor følgende virkemidler har blitt brukt. Prosent



Alternativer	Prosent	Antall
1. Stillingsbeskrivelsen og eller utlysningsteksten ble utformet med tanke på å få innvandrere til å søke	63,2 %	170
2. Man lette etter innvandrere som kunne fylle stillingen	7,8 %	21
3. Innvandrere ble kontaktet og spesielt oppfordret til å søke stillingen	5,6 %	15
4. I vurderingen av søkere ble det positivt vektlagt at en søker hadde innvandringsbakgrunn	43,1 %	116
5. Andre tiltak	5,6 %	15
6. Ingen tiltak ble iverksatt	15,6 %	42
Total		269

Utlysning av stillinger

Det varierer mellom virksomhetene hva de rent praktisk har gjort i forbindelse med utlysninger av stillinger. Det gjelder både hvor stillinger utlyses og hvordan deltakelse i forsøket med moderat kvotering presenteres. Fire av virksomhetene har informasjon om deltakelse i forsøket på sine oversiktssider over ledige stillinger, fire har informasjon nedfelt i utlysningsteksten for den enkelte stillingen, mens tre av virksomhetene ikke har informasjon om forsøket i det hele tatt. Alle virksomhetene, unntatt en, oppfordrer personer med minoritetsbakgrunn å søke på stillinger i virksomheten.

I intervjuene med de personalansvarlige var også stillingsutlysninger tema og flere var opptatt av hvordan utlysningstekster ble utformet, hvilke krav som ble stilt i utlysningsteksten, og om de kunne utformes på nye måter:

Jeg kunne tenkt meg litt mer fokus på utlysningstekstene, hvordan vi formulerer oss og også mer kunnskap om hvordan ulike testverktøy virker. Hvordan er for eksempel intervjusituasjonen tilpasset innvandrere? Hvor godt kjenner man de norske kodene? (kvinnelig avdelingsdirektør).

Det står i utlysningsteksten at vi er med i forsøket, men ellers er vel ikke utlysningsteksten så veldig spennende. Vi har ikke hatt store problemer med å rekruttere og derfor har vi heller ikke lagt så veldig mye arbeid i utlysningstekstene. Her kunne vi nok gjort mer" (kvinnelig avdelingsdirektør).

Jeg tror ikke utlysningsteksten med formuleringen om moderat kvotering bidrar til at flere innvandrere søker. Det er nok en del som tror, fordi det står at vi ønsker mangfold, at vi ansetter mange innvandrere. På en måte lurer kanskje utlysningsteksten dem litt (kvinnelig avdelingsdirektør).

Generelt vil jeg si at utlysningstekstene er viktige. Vi ser av og til at kravene til stillinger blir veldig spesifikke. Kanskje fordi man tar utgangspunkt i den som har fylt stillingen og vil ha akkurat det samme, uten å tenke over at den personen har tilegnet seg en del av kvalifikasjonene gjennom stillingen. Så når det gjelder hvilke krav som stilles til stillinger er det viktig å tenke seg om, av og til ber man om erfaring som bare kan fås i virksomheten. Vi jobber med dette og prøver å få avdelingene til å tenke rundt det. Vi spør om kravene som stilles er helt nødvendige, om man kanskje kan organisere arbeidsoppgaver litt annerledes osv. (mannlig avdelingsdirektør).

Innholdet i utlysningsteksten kan ha en betydning for hvilken søkermasse man treffer. I et likestillingsperspektiv har det blitt fremhevet at kvinner er mest tjent med en vektlegging av objektive kriterier, mens skjønnsmessige vurderinger som er knyttet til personlige egenskaper favoriserer menn (Teigen og Wiers-Jenssen 1996). Når det gjelder vår målgruppe, ikke-vestlige innvandre-

re, kan det for eksempel tenkes at høye krav til kommunikative ferdigheter kan ekskludere denne gruppen.

Økt bevissthet?

Som nevnt har få av virksomhetene etablert et system der man registrerer om moderat kvotering er blitt benyttet i ansettelsessaker. Flere av informantene er usikre på om moderat kvotering er blitt brukt i det hele tatt. Selv om informantene tror tiltaket er lite brukt i egen virksomhet, er flere opptatt av å skille mellom indirekte og direkte effekter av forsøket.

Jeg er positivt innstilt til kvoteringsordningen. Men den egner seg fordi den skaper økt oppmerksomhet rundt temaet. Den drar med seg andre tiltak. Den gir legitimitet til å velge ansatte med fremmedkulturell bakgrunn. Og den skaper forventninger fra ledelsen om at vi skal rekruttere fremmedkulturelle. Det skaper sådan et klima for at vi skal oppnå resultater. Men jeg er mer usikker på om ordningen vil fungere eksplisitt i praksis. Jeg har ansvar for å kvalitetssikre ansettelsene hos oss. Og jeg har aldri sett en innstilling der det har stått at de har kvotert en kvinne. Men vi jobber allikevel med å få inn kvinner. Jeg kan ikke se noe alternativ til kvotering, fordi jeg tror tiltaket er viktig for å legitimere rekrutteringen. Men den er ikke direkte anvendbar. Den gir indirekte resultater (mannlig personaldirektør).

Men selv om vi ikke har brukt tiltaket tror jeg det er dumt å avskaffe det. På sikt kan det gi resultater. Dette er tiltak som det tar tid å få inn. Det kan hende at de er bedre kvalifisert, men at de ikke blir valgt fordi vi er redde for det ukjente. Så jeg synes det er bra å ha tiltaket der som en mulighet som kan benyttes. Det blir en form for bevisstgjøring (kvinnelig seniorrådgiver).

Jeg tror at kvotering bidrar til at vi øker bevisstheten hos lederne. Vi vil se at det finnes høyt kvalifisert arbeidskraft og at vi vil ha behov for disse. Det vil påvirke internkulturen vår (mannlig personaldirektør).

Informantene opplever at det har blitt en økt bevissthet rundt rekruttering av personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. Denne bevisstheten knytter de til forsøket med moderat kvotering. Selv om de færreste har benyttet kvoteringstiltaket, oppfatter de at ordningen bidrar til et ønske om likestilling og mangfold. Likeledes kan det være en effekt av tiltaket at så mange sier at de har positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig innvandringsbakgrunn (se figur 7). Det er for tidlig å si noe om denne bevisstheten fører til at andelen med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn stiger i de tolv virksomhetene. Men vi anser det som viktig å formidle at et lite brukt tiltak, ikke nødvendigvis er det samme som et mislykket tiltak. Fra tidligere studier vet vi at kvoteringsord-

ninger kan ha indirekte effekter når det gjelder ansettelse av kvinnelige søkere (Teigen og Jensen 1995). Teigen og Wiers-Jenssen (1996) viser for eksempel hvordan bevissthet rundt aktiv rekruttering av kvinner, kan innebære at hensyn til likestilling blir vurdert i forkant av selve den konkrete ansettelsessituasjonen.

Forankring av forsøket i virksomhetene

En viktig faktor for at tiltak som moderat kvotering skal være vellykket, er om det er forankret i ledelsen. Dette kan bidra til å legitimere tiltaket. De tolv virksomhetene har så langt ulike erfaringer med å få gjennomslag for tiltaket i toppledelsen. Her er det tydelige skiller mellom virksomhetene der forsøket bare er forankret i personalavdelingen, og der forsøket er forankret i toppledelsen.

Årsakene til at forsøket har liten forankring varierer mellom virksomhetene. En grunn som oppgis er at det er lett å miste fokuset, når man har mye å gjøre. For eksempel opplever informantene at arbeidspress, utskiftninger av ledere, krav om effektivisering og kvalitetsforbedring, sluker tid og motivasjon til å prioritere forsøket. En annen grunn kan være at man befinner seg i en startfase i forsøksordningen. Man ønsker å forankre tiltaket, men har ikke kommet ordentlig i gang. Kun en av informantene oppgir at mangel på forankring skyldes at forsøket mangler legitimitet og støtte i egen virksomhet.

Det er personalavdelingen som har ansvaret for iverksetting av dette, og du kan si vi henger på ledelsen. (...). Forsøket er forankret i personalavdelingen, og vi følger opp de som innstiller og kvalitetssikrer at de følger retningslinjer. Har det vært ikke-vestlige søkere, har de vært innkalt til intervju osv. Jeg tenker også at personalavdelingen skal være en forgangsavdeling (kvinnelig avdelingsdirektør).

Ledelsen har ikke fokus på forsøket. Men vi skal minne dem om at vi er med i forsøket på et nytt møte nå snart. Vi er veldig presset her for tiden. Fokuset vårt ligger litt andre steder. Men jeg synes dette er et bra tiltak når det gjelder å få inn innvandrere (kvinnelig seniorrådgiver).

Informantene som representerer de virksomhetene der forsøket er forankret i personalavdelingen og ikke i toppledelsen, gir inntrykk av at de ”henger på ledelsen”. For å forklare hvorfor forsøket ikke er forankret i toppledelsen, bruker også denne gruppen av informanter tidsargumentet. Typisk er at toppledelsen fremstilles som interesserte i prosjektet, men at de har fokuset andre steder på grunn av tidspress. Vi ser at den ene informanten oppfatter at perso-

nalavdelingen kan være et godt sted for å forankre forsøket tidlig i prosjektet. Om personalavdelingen tar forsøket med moderat kvotering på alvor, antas det at dette kan tjene som et eksempel for resten av virksomheten.

Som nevnt ligger det et stort ansvar hos toppledelsen når det gjelder å legitimere og motivere til å benytte moderat kvotering. En toppledelse som aktivt støtter det interne likestillingsarbeidet er en avgjørende faktor for å oppnå en bredere og mer balansert rekruttering (Teigen 2001). Men selv om virksomhetene opplever å ha en motivert toppledelse, kan fokuset lett ebbe ut om man mangler mål og planer.

Jeg tror egentlig at dersom det skal bli viktig må det være et press på øverste nivå – på ministernivå. Det som ville ha effekt var om vi hadde en minister som spurte: Og hvordan går det? Hvor mange ikke-vestlige innvandrere har dere ansatt? Det nytter ikke uten en veldig sterk sjef på toppen som er pådriver og som forplikter oss til å være med. (...). Jeg tror kanskje det gjør at fokuset på tiltak som moderat kvotering av ikke-vestlige innvandrere blir mindre. Når det ikke er noen som følger spesielt med så blir det vanskelig å opprettholde trøkket (kvinnelig avdelingsdirektør).

Men etter oppstarten og kursene har prosjektet nesten ikke vært nevnt, det har blitt helt stille om det. (...) Vi har hatt stor utskifting av ledere, og det er et problem med å informere alle nye, og å holde fokus på problemstillingen. Jeg vil si at forankringen i ledelsen er god, ledelsen er godt informert, men samtidig har vi hatt fokus andre steder. (...) Jeg tror også at det hadde vært viktig om noen fulgte det opp, at noen følger på med hva som blir gjort. Det hadde vært bra om det hadde vært noen milepæler gjennom prosjektet. Generelt om innvandrere, funksjonshemmede osv rapporterer vi (...), men hvis rapporteringene ikke blir brukt føles det meningsløst (kvinnelig avdelingsdirektør).

Vi ser at informantene opplever at de mangler oppfølging og press fra et overordnet hold, selv om de oppfatter at forsøket har en god forankring i toppledelsen. Når det ikke stilles krav til rapportering, eller det er satt konkrete målsetninger, kan resultatet bli at forsøket moderat kvotering nedprioriteres. En utfordring for virksomhetene, uansett om forsøket er forankret i toppledelsen eller ikke, er å etablere handlingsplaner med målsetninger, ulike tiltak og retningslinjer for rekruttering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Nye rutiner, mål, regler og prosedyrer er viktig for å endre organisasjonskulturer og - praksiser som diskriminerer (Craig 2005). Handlingsplaner kan bidra til at forsøket forankres i hele virksomheten, og ansvarliggjøre ledere både på topp og mellomnivå. Kun to av virksomhetene har utarbeidet en ny handlingsplan i forbindelse med forsøket moderat kvotering. Et viktig insentiv for at flere av virksomhetene skal utvikle slike styringsdokumenter, kan være at det stilles rapporteringskrav til virksomhetene fra FAD.

Sammenfatning: Prosjektet så langt

Hva er oppnådd som ikke ville vært mulig uten forsøket med moderat kvotering? Å svare på dette midt i forsøksperioden er verken lett og heller kanskje ikke ønskelig. Det er liten tvil om forsøket med moderat kvotering har skapt oppmerksomhet og økt bevissthet om selve problemstillingen, i alle fall blant de som arbeider konkret med forsøket i de tolv virksomhetene. Samtidig viser resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og også de kvalitative intervjuene at ordningen i liten grad er brukt i konkrete ansettelsessaker. Begrunnelsen for dette er som vi har vist, både usikkerhet rundt den konkrete praktiseringen av virkemiddelet og at noen av virksomhetene vurderer det som lite aktuelt å bruke.

På spørsmål om de synes at informasjonen og oppfølgingen de har fått om forsøket har vært god nok er det litt ulike svar. Flere fremhever at de har savnet mer oppfølging: ”*Det hadde hjulpet om det var noen milepæler underveis i prosjektet*”, som en informant formulerte det. Slik forsøket har vært lagt opp har det vært stor grad av lokale tilpasninger når det gjelder praktiske løsninger i virksomhetene. Det gjelder både intern og ekstern informasjon om at virksomhetene er med i forsøksordningen, hvordan utlysningstekster er utformet, om det er søkeren selv eller virksomheten som har ansvaret for å vurdere om tiltaket skal benyttes. Det er heller ikke lagt opp til noe felles system for registrering eller rapportering om bruk av moderat kvotering. En slik lokal tilpasning kan være fornuftig ut fra at det er store forskjeller mellom virksomhetene, men samtidig er vårt inntrykk at det gjør at forsøket fremstår som forholdsvis løst og uforpliktende for de enkelte virksomhetene.

De fleste oppgir at de er fornøye med Difis mangefoldsopplæringskurs, men de etterlyser mer informasjon, eller helst konkrete eksempler på hvordan moderat kvotering kan eller skal benyttes i ansettelsessaker. Flere av informantene stilte spørsmålet: ”*Hvor like må kandidatene være for at vi kan bruke moderat kvotering?*”. Denne uklarheten ble også delvis brukt som forklaring på hvorfor virkemiddelet ikke var benyttet: ”*Vi er aldri i en situasjon hvor to søkere er likt kvalifiserte*”. Det er også slik at jo høyere i hierarkiet en stilling er plassert, jo sjeldnere skjer det at søkere er likt kvalifiserte når det gjelder både formelle kvalifikasjoner og arbeidserfaring. Når man også vet at person-

lige egenskaper er et sentralt element i ansettelse for skjønnsvurderinger en betydelig plass i prosessen før moderat kvotering skal vurderes. Samtidig er det viktig å se at disse vurderingene av vanskeligheter med å bruke moderat kvotering baserer seg på erfaringer med ansettelse generelt, og i mindre grad på konkret erfaring med bruk av moderat kvotering. Vi har sett at det er et mindretall som har benyttet tiltaket direkte i ansettelse, derfor blir det til en viss grad hypotetisk hvilke problemer man tror er knyttet til å bruke moderat kvotering.

En evaluering av bruk av moderat kvotering av kvinner gjort ved Institutt for samfunnsforskning i 1995 viste da også at bestemmelsen om moderat kvotering i svært liten grad ble brukt direkte i ansettelsessaker. Men det ble likefullt fremhevet at bestemmelsen var svært viktig, den økte bevisstheten blant dem som ansatte, man ble opptatt av å rekruttere kvinner og bestemmelsen ble brukt som argumentasjon i ansettelsessaker.

Vi ser noe av det samme når det gjelder forsøket med moderat kvotering av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Det ser ut til at bevisstheten i de tolv forsøksvirksomhetene øker og at man uttrykker ønske om å rekruttere flere med ikke-vestlig bakgrunn. Og kanskje bidrar forsøket til at man i ansettelsessituasjoner hvor man tidligere ville falt ned på å velge det "kjente" heller vil velge en med ikke-vestlig bakgrunn.

Men etter vår mening finnes det også grunner til å være litt mindre optimistisk. For når det gjelder moderat kvotering av kvinner er det snakk om et virkemiddel som omfatter halvparten av Norges befolkning, mens vi for kvotering av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn snakker om en langt mindre gruppe. Og grensene mellom denne gruppen og den etniske majoriteten, for ikke å snakke om forskjeller innvandrere i mellom når det gjelder tilpasning til arbeidsmarkedet, er langt fra gitt. En utfordring knyttet til bruk av kvoteringsordninger er nettopp grensedragningen og kategoriseringen mellom grupper i samfunnet. En sterk tilnærming til positiv særbehandling, der man for eksempel opererer med kvoter, kan ikke unnvære en praksis der man kategoriserer folk. Erfaringer fra USA viser at det har vært store uenigheter når det gjelder å definere hvilke individer som kan inkluderes i minoritetskategorien, og å avgjøre hvilke grupper som diskrimineres og derav kan omfattes av særbehandlingsordningene. Et viktig funn i denne midtveisrapporten er også at det å definere hvem som omfattes av tiltaket, og om ansvaret for å definere dette ligger hos arbeidssøker eller arbeidsgiver er uklart.

Da betydningen av moderat kvotering av kvinner ble evaluert på midten av 1990-tallet dreide det seg om en gruppe med en etablert kvinnebevegelse og ikke minst en høy politisk oppmerksomhet rettet mot seg. At de ikke-vestlige innvandrerne ikke har den organisatoriske, kulturelle og politiske oppmerksomhet rettet mot seg som kvinnene hadde, setter nok større krav til at ledelsen holder fokus og trykket oppe hvis man ønsker at moderat kvotering av

ikke-vestlige innvandrere virkelig skal fungere som et virkemiddel for en større rekruttering av personer fra denne gruppen.

Litteratur

- Baklien, B. (2000), "Evalueringsforskning for og om forvaltningen". I: O: Foss og J. Mønnesland (red.) *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: NIBR.
- Blanck, D. (2000) "Definisioner och kategoriseringar i USA: En utgångspunkt för positiv särbehandling". Kap. 2 i Åsard, E. og Runblom, H. (Red.) (2000), *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Borevi, K. (2000) "Positiv särbehandling och invandrapolitik I Sverige". Kap.5 i Åsard, E. og Runblom, H. (Red.) (2000) *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- 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. (2006), «Betydningen av etnisk bakgrunn for overgangen fra høyere utdanning til arbeid». *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 23(2):73-180.
- Craig, R. (2005), *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*. Oslo: Juridisk fakultet
- Daugstad, G. (2008), *Innvandring og innvandrere 2008*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå
- ECRI (2009), *European Commission against Racism and Intolerance. ECRI Report on Norway 2009*. CRI (2009)4
- Ellingsæter, A. L og J. Wiers-Jenssen (1997), *Kvinner i et arbeidsmarked i endring. Integreering, marginalisering og ekskludering*. ISF-rapport 97:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ezorsky, G. (1996) *Racism & Justice. The case for Affirmative Action*. London: Cornell University Press
- Handlingsplan mot diskriminering og rasisme 2002-2006
- Hansen, M. N. (2000), «Høyere utdanning og utbytte – hva betyr utenlandsk opprinnelse for inntektsnivå?» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 17(2):223-234.
- Kvinge, T. og A. B. Djuve (2006), *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517. Oslo: Fafo.
- LOV 2005-06-03 nr. 33: *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven)*.
- Mattsson, K. (2001), *(O)likhetens geografier – Marknaden, forskningen och de Andra*. Geografiska regionstudier 45, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Moen, O. (2001) *Race Color and Partial Blindness. Affirmative Action under the Law*. Oslo: Solum Forlag
- NOU 2002:12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Orupabo, J. (2008a), "På Tv sa de at de trengte ingeniører" ... *Etniske minoriteter: klasseidentifikasjon og arbeidsposisjon*. ISF-rapport 2008:6 Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Reskin, B. (2002), «Ch. 9: Rethinking Employment discrimination and its remedies». I: Guil-lén, M. F. et al (red.), *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. Russel Sage Foundation Publications.
- Reskin, B. (2000), "The Proximate Causes of Employment Discrimination", I *Contemporary Sociology*, 29(2): 319-328.
- Reskin, B. (1998), *The Realities of Affirmative Action In Employment*. Washington, DC: American Sociological Association.
- Rogstad, J. (2001), *Sist blant likemenn? Synlige minoriteter på arbeidsmarkedet*. Oslo: Unipax.
- Rogstad, J. (2006), *Uskalige hindringer for ikke-vestlige minoriteter på arbeidsmarkedet i Norge*. ISF-rapport 2006:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Røed, M. og B. Bratsberg (2005), "Integrering av innvandrere i arbeidsmarkedet". I: P. Schøne (red.) *Det nye arbeidsmarkedet. Kunnskapsstatus og problemstillinger*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Skjeie, H. (1985), *Fortrinnsrett – ingen forpliktelse. Om bruk av kvotering som virkemiddel i den offentlige likestillingspolitikken*. ISF-rapport 85:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Statistisk sentralbyrå (2008), <http://www.ssb.no.emenr06/03/innvarbl.main.html>
- Statistisk sentralbyrå (2006), Innvandrene i det norske samfunnet. *Samfunnsspeilet 4/2006*
- Statistisk sentralbyrå (2006), <http://www.ssb.no/magasinet/blandet/art-2006-05-09-01.html>
- Storvik, Aa. E. (2002), *Topplederrekruttering i staten. Betydningen av kvalifikasjoner, nettverk og kjønn*. ISF-rapport 2002:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Støren, L. A. (2004), *Arbeidsledighet og overkvalifisering blant ikke-vestlige innvandrere med høy utdanning. Analyser av Kandidatundersøkelsen 2002*. NIFU skriftserie 7. Oslo: Nifu
- Støren, L. A (2002), *Forskjeller og likheter mellom minoritet og majoritet med høyere utdanning*. Nifu Rapport 7/2002. Oslo: Nifu.
- Teigen, M. (2003), *Kvotering og kontrovers. Om likestilling som politikk*. Oslo: Unipax
- Teigen, M. (2001), "The suitable few: managerial recruitment practices in the Norwegian state bureaucracy". *Scandinavian Journal of Management*, 18: 197-215.
- Teigen, M. og R.S. Jensen (1995), *Kjønnskvotering i utdanning og arbeidsliv*. ISF-rapport 95:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Teigen, M. og J. Wiers-Jenssen (1996), *Ansettelsesprosesser i tre statlige virksomheter. Betydningen av kvalifikasjoner, kjønn og intern praksis*. ISF-rapport96:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Villund, O. (2008), *Riktig yrke etter utdanning? En registerbasert undersøkelse om kompetanse og arbeidsoppgaver hos ansatte med innvandrerbakgrunn*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå Rapport 2008/37.
- Øivind Wiborg (2006) "Suksess i arbeidsmarkedet blant høyt utdannede innvandrere. Betydningen av jobbkompetanse, sosiale nettverk og diskriminering for inntekt". *Sosiologisk tidsskrift*, 14: 276-297
- Åsard, E (2000) "Innledning". I: Åsard, E. og Runblom, H. (Red.) (2000), *Positiv særbehandling i Sverige och USA*. Stocholm: Carlssons Bokförlag
- Åsard, E., Runblom, H. og Lindahl, F. (2000) "Särbehandlingspolitikens utveckling, utfall och utmaningar i Sverige och USA". Kap. 8 i Åsard, E. og Runblom, H. (Red.) (2000), *Positiv særbehandling i Sverige och USA* Stocholm: Carlssons Bokförlag.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2009:3

<i>Forfatter/Author</i> Julia Orupabo, Ragnhild Steen Jensen og Aagoth Elise Storvik
<i>Tittel/Title</i> Midtveisevaluering av forsøk med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn
<i>Sammendrag</i> Denne rapporten er en midtveisevaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn i tolv statlige virksomheter. Prosjektet har pågått siden januar 2008 og har en tidsramme på to år. Rapporten ser på erfaringene etter ett år. Spørsmålene som stilles er om moderat kvotering har vært benyttet for å ansette personer med ikke-vestlig bakgrunn i de utvalgte virksomhetene, hvilke utfordringer som er knyttet til å bruke virkemidlet og holdningen til moderat kvotering blant de som ansetter. Det er liten tvil om at forsøket med moderat kvotering har skapt oppmerksomhet og økt bevissthet om rekruttering av ikke-vestlige innvandrere i de tolv forsøksvirksomhetene. Samtidig viser resultatene at ordningen i liten grad er brukt i konkrete ansettelsessaker.
<i>Emneord</i> Moderat kvotering, ikke-vestlige innvandrere, evaluering
<i>Summary</i> This report is a midterm evaluation of the pilot project using affirmative action to promote employment of non-western immigrants in twelve public agencies. The questions investigated are: Have affirmative action actually been used in the employment process, what problems are related to the use, and what are the employee's attitudes towards this measure? We find that the pilot project using affirmative action has increased the awareness of the necessity of employing non-western immigrants in the agencies. At the same time the result shows that affirmative action have had little real impact in the specific employment cases.
<i>Index terms</i> Affirmative action, non-western immigrants, evaluation