

RAPPORT

2010:5

Ragnhild Steen Jensen og
Julia Orupabo

Evaluering av forsøket med
moderat kvotering av personer
med innvandrerbakgrunn

Ragnhild Steen Jensen og Julia Orupabo

Evaluering av forsøket med moderat
kvotering av personer med
innvandrerbakgrunn

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2010

© ISF 2010
Rapport 2010:5

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

ISBN (trykt): 978-82-7763-324-4
ISBN (web): 978-82-7763-325-1
ISSN: 0333-3671

Innhold

| | |
|--|----|
| Forord | 5 |
| 1. Bakgrunn | 7 |
| 2. Om forsøksvirksomhetene..... | 15 |
| 3. Diskriminering og positiv særbehandling | 19 |
| 4. Metode og data | 23 |
| 5. Diskriminering og mangfold – holdninger i virksomhetene | 29 |
| 6. Bruk av moderat kvotering..... | 37 |
| 7. utfordringer: moderat kvotering i praksis..... | 49 |
| 8. Indirekte effekter av forsøket | 59 |
| 9. Forankring av forsøket i virksomhetene..... | 65 |
| 10. Sammenfatning og diskusjon | 71 |
| Litteratur | 75 |
| Sammendrag/abstract..... | 77 |

Forord

Denne rapporten er en evaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn i tolv statlige virksomheter. Prosjektet har pågått siden januar 2008 og har hatt en tidsramme på to år. Prosjektet er finansiert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Direktoratet for forvaltning og IKT har vært prosjektleder for forsøket, mens Institutt for samfunnsforskning er ansvarlig for evalueringen.

Vi vil gjerne takke kontaktpersonene og informantene i de tolv virksomhetene som velvillig har stilt opp og bidratt med informasjon og kunnskap. Takk også til Aaagoth Storvik som har hjulpet oss med tilrettelegging og utforming av spørreskjemaundersøkelsen. Til sist: takk til forskningsleder Mari Teigen og den interne referansegruppen på Institutt for samfunnsforskning for nyttige innspill i arbeidet med rapporten.

Oslo, mai 2010

Ragnhild Steen Jensen og Julia Orupabo

Bakgrunn

Forsøksprosjektet med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn har hatt en tidsramme på to år. Denne rapporten bygger i stor grad på midtveisevalueringen som forelå i mars 2009 (Orupabo, Jensen og Storvik 2009), men hovedfokus er her på erfaringene som er gjort under hele forsøksperioden, det vil si etter to år. Rapporten bygger på datamaterialet som ble samlet inn til midtveisevalueringen: en elektronisk spørreskjemaundersøkelse gjennomført på forsommeren 2008 samt intervjuer med personalansvarlige i de 12 forsøksvirksomhetene. I det andre forsøksåret har vi gjennomført fokusgrupper, lest innstillinger og gjennomført en ny elektronisk spørreskjemaundersøkelse høsten 2009.

Ved inngangen til 2008, da forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn ble i gang, 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. Ledigheten blant innvandrere var den laveste som var registrert i denne gruppen siden statistikken ble etablert i 1989. 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, som i samme periode sank fra 1,7 prosent til 1,5 prosent. Blant innvandrerbefolkningen var det forholdsvis store variasjoner i arbeidsledigheten, den var 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 høykonjunktur med fallende ledighetskurve og en sterk oppgang i sysselsettingen var altså ledigheten relativt stor blant innvandrere.

Innvandrerens problemer 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 relativt store ledigheten og 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/Arbeidsdepartementet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Departementenes Servicesenter
- Direktoratet for Arbeidstilsynet
- Forsvarsbygg
- Helsedirektoratet
- Husbanken
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Oljedirektoratet
- Politidirektoratet
- Statsbygg
- Utlendingsdirektoratet

Forsøket med moderat kvotering føyer seg inn blant flere tiltak myndighetene har gjort for å øke andelen med innvandrerbakgrunn i arbeidslivet. Regjeringen har blant annet oppfordret alle statlige etater til å ta inn en formulering i sine stilingsannonser 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 innvandrerbakgrunn er fortsatt lavere i staten enn i arbeidslivet generelt. I 2007 var andelen lønnstakere med innvandrerbakgrunn 7,4 prosent i statlig sektor mens den var 10 prosent i privat sektor og 7,3 i kommunal/fylkeskommunal. Det er altså flest innvandrere ansatt i privat sektor, mens de to offentlige sektorene er omtrent like. Det er imidlertid større forskjeller når vi ser på landbakgrunn: Hvis vi konsentrerer oss om dem som er målgruppen for forsøket med moderat kvotering er andelen med landbakgrunn fra Europa utenom EU/EFTA, Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika 3,5 prosent i statlig sektor 4,8 i kommunal/fylkeskommunals sektor og fortsatt høyest i privat sektor med 5,4 prosent (Olsen 2009). De sektorvise forskjellene i andel innvandrere henger muligens sammen med ulike utdanningskrav innefor de ulike sektorene. Tall fra Statstisk sentralbyrå viser at neste 70 prosent av yrkene i statlig sektor er klassifisert som akademiske yrker eller høyskoleyrker mot 25 prosent i privat og

44,5 i kommunal/fylkeskommunal sektor (Olsen 2009). Den lave andelen med innvandrere i statlig sektor er likevel 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).

Spørsmålene vi ønsker å besvare i denne rapporten er:

- Har moderat kvotering vært benyttet for å ansette personer med innvandrerbakgrunn i de utvalgte virksomhetene?
- Hvilke utfordringer er knyttet til å bruke virkemiddelet og hvordan vurderer ledelsen og personalansvarlige tiltaket?

I tillegg til disse to spørsmålene ser vi også om vi finner mer indirekte effekter av forsøket som: er fokus på å rekruttere innvandrere blitt sterkere, er personalpraksiser og rutiner endret og har det hatt noen effekter på arbeidsmiljøet.

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. Dette var før finanskrisen. Situasjonen på arbeidsmarkedet mot slutten av 2009 ser annerledes ut enn den gjorde ved prosjektstart i januar 2008. Den endrede situasjonen på arbeidsmarkedet kan tenkes å ha påvirket 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 man 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).

De sist tilgjengelige tall fra Statistisk sentralbyrå (3. kvartal 2009) viser at antall registrerte arbeidsledige økte med 32 745 personer fra august 2008 til august 2009. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere gikk opp fra 4,6 prosent til 7,5, mens den gikk opp fra 1,5 til 2,5 prosent i befolkningen forøvrig. I innvandregruppene er ledigheten blant innvandrere fra Latin-Amerika på rundt 8 prosent, blant innvandrere fra Asia 9 prosent og høyest blant den afrikanske gruppen med 14,2 prosent registrerte ledige (SSB 2009).

Men også andre hendelser enn endringen på arbeidsmarkedet kan ha hatt betydning for resultatet av forsøket med moderat kvotering. Det er et par av forsøksvirksomheten som har hatt særlige utfordringer i perioden etter at forsøket ble igangsatt. For perioden etter midtveisevalueringen gjelder det blant annet svineinfluensaepidemien som traff Norge tidlig på sommeren 2009 og NAV reformen, begge situasjoner som har krevd ekstra oppmerksomhet. Som en av informantene formulerte det: «vi har hatt fokus litt andre steder».

Moderat kvotering

Arbeidsledigheten blant 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 seg den potensielle arbeidskraften 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 innvandrerbakgrunn 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 blant annet gjennom EØS forpliktelser. Tradisjonelt har man satset på en todelt strategi: å redusere *barrierene* for ansettelser av innvandrere i bedriftene og blant arbeidsgivere, og man har aktivt drevet *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 innvandrerbakgrunn, selv om vedkommende ellers er blitt rangert etter den best kvalifiserte søker» (Formulering 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 utvelgning 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 samfunnsforholdene og innvandrerbefolkningen i USA såpass forskjellige fra Norge 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 innvandrere. Når det gjelder moderat kvotering av kvinner er det snakk om et virkemiddel som omfatter halve Norges befolkning, mens vi for kvotering av personer med innvandrerbakgrunn snakker om en langt mindre, og mer sammensatt gruppe.

Målgruppen

Det er ifølge Statistisk sentralbyrå pr. 1. januar 2009 423 000 innvandrere i Norge, og 86 000 norskfødte personer med innvandrerforeldre. Til sammen utgjør disse to gruppene 10,6 prosent av befolkningen. Av disse er det 60 500 fra land i Europa utenom EU/EØS. Det er 186 000 personer med bakgrunn fra Asia, 61 000 med bakgrunn fra Afrika og 17 000 med bakgrunn fra Sør- og Mellom-Amerika.

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. Kategorien 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 Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) at:

«Innvandrerbefolkningen består av personer med to utenlandskfødte foreldre. Ved tilfeller der forsøksvirksomhetene mottar søknader fra personer som har både vestlig og ikke-vestlig bakgrunn, dvs. én av forelder som har innvandret til Norge fra et vestlig land og en 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 omfattes av kvoteringstiltaket, eller ikke. Forsøksvirksomhetene løste da også 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 omfattes av tiltaket. To virksomheter har et registreringssystem der søkeren krysser av for om man er ikke-vestlig innvandrere 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.

Begrepsbruken i rapporten

Statistisk sentralbyrå har gått bort fra todelingen vestlig og ikke-vestlig når det gjelder innvandrere og bruker nå betegnelsen innvandrere og grupperer dem etter verdensdeler eller enkeltland (Høydal 2008). Forsøket med moderat kvotering ble iverksatt før Statistisk sentralbyrå endret sin begrepsbruk. Vi har også brukt ikke-vestlig om målgruppen for forsøket med moderat kvotering i våre to spørreskjemaundersøkelser. I denne rapporten prøver vi å tilpasse begrepsbruken til den nye standarden, men når vi kommenterer tall fra spørreskjemaundersøkelsene hvor ikke-vestlige innvandrere er benyttet i spørsmålstillingen vil vi også bruke dette i kommentarene.

Vi ser at denne begrepsbruken, veksling mellom innvandrere og ikke-vestlig innvandrere, kan oppfattes som litt forvirrende. Det viktige er imidlertid at uansett hvilket av de to begrepene vi bruker, omfatter det de personer som FAD har definert som målgruppen for forsøket med moderat kvotering. Det vil si personer med bakgrunn 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 sier seg selv at å bruke denne spesifiseringen hver gang vi omtaler målgruppen blir for tungvint. Vi bruker derfor begrepene innvandrere og innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn om målgruppen.

Organiseringen av forsøket

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), har vært prosjektleder for forsøket og hatt 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 hadde 8 av 12 virksomheter gjennomført én dags opplæringskurs. Det er litt varierende hvor mange og hvem som har deltatt fra de ulike virksomhetene. Primærmålgruppe var ledere, men også tillitsvalgte, HR-ansatte og medlemmer av tilsettingsrådene ble invitert til å delta.

Lederopplæringen ble delvis lagt opp og tilpasset ønsker fra de ulike virksomhetene. Temaer som ble tatt opp var selve kvoteringsordningen, virksomhetene 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.

Om forsøksvirksomhetene

De tolv forsøksvirksomhetene var valgt ut på bakgrunn av kriterier som størrelse, lokalisering og typer stillinger der det kreves utdanningsbakgrunn som innvandrere har. Målt i antall ansatte er det store variasjoner mellom virksomhetene. Utlendingsdirektoratet er den største virksomheten med over 1000 ansatte. Andre store virksomheter er Nasjonalt folkehelseinstitutt med ca 900 ansatte, Statsbygg med 770, Arbeidstilsynet med ca 550 og Departementenes servicesenter med 534 ansatte. Forsvarsbygg er også en stor virksomhet målt i antall ansatte, men her er det bare hovedkontoret i Oslo som er berørt av forsøket. Politidirektoratet er den virksomheten hvor færrest er omfattet av forsøket, her er det bare direktoratet sentralt og 130 ansatte som er berørt. Også i Arbeids- og velferdsdirektoratet er det bare den sentrale enheten og ca 350 ansatte som omfattes av forsøket.

Når det gjelder den geografiske spredningen er tre virksomheter plassert utenfor Oslo: Oljedirektoratet i Stavanger, Arbeidstilsynet i Trondheim og Husbanken med hovedkontor i Drammen og kontorer spredt over hele landet. Både Oljedirektoratet og Arbeidstilsynet vektlegger at i deres lokale arbeidsmarked er andelen med innvandrerbakgrunn mindre enn i for eksempel Oslo.

Gjennom vår studie blir det klart at enkelte av forsøksvirksomhetene opplever at de ikke 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 innvandrere. Det handler om virksomheter hvor krav til faglige kvalifikasjoner er særlig høye og hvor de i liten grad rekrutterer nyutdannede. I tillegg vektlegges krav om kjennskap til norske samfunnsforhold og det å beherske norsk skriftlig i flere av forsøksvirksomhetene. Flere fremholder også at moderat kvotering ikke er så aktuelt i praksis da tilgangen på høyt kvalifiserte søkere er stor, og de sjelden eller aldri er i en situasjon med to likt kvalifiserte søkere.

Det er vanskelig for oss å vurdere hvor dekkende disse beskrivelsene er. Men virksomhetens egenforståelse av utdanningskrav og arbeidserfaring er i tråd med det vi vet om utdanningsnivået i staten generelt nemlig at andelen ansatte med utdanning på universitet/høyskole nivå er høy i denne sektoren. I staten er det hele 60 prosent som befinner seg på dette utdanningsnivået. Til

sammenlikning er tilsvarende andel i privat sektor 22 prosent og i kommunal/fylkeskommunal sektor ca 43 prosent. Og hvis man går inn og ser på yrkesgrupper blir det enda tydeligere: nesten 70 prosent av yrkene i statlig sektor er klassifisert som akademiske eller høyskoleyrker (Olsen 2009).

Blant de 12 forsøksvirksomhetene er det også variasjoner når det gjelder typer stillinger som finnes og hvilke krav som stilles til utdanning og yrkeserfaring. Det er enkelte virksomheter som har et bredere stillingstilfang, dvs. at de favner flere typer stillinger på ulike nivåer. Disse virksomhetene hadde før forsøkets start en større andel ansatte med innvandrerbakgrunn enn de andre virksomhetene. Dette gjelder for Departementenes servicesenter som ved forsøkets oppstart i januar 2008 hadde 10,5 prosent ansatte med innvandrerbakgrunn (se tabell 1). De to andre virksomheten som peker seg ut med en høy andel innvandrere ved forsøkets start var Nasjonalt Folkehelseinstitutt med 11 prosent og Utlendingsdirektoratet med 10,8 prosent. Nasjonalt folkehelseinstitutt hadde en relativt høy andel innvandrere blant laboranter og ingeniører, men også blant forskerne. Utlendingsdirektoratet er den virksomhet som klarer å uttrykke for at de opplever at det å ha ansatte med innvandrerbakgrunn som en viktig og nødvendig kompetanse i virksomheten. Dette betyr også at virksomhetene uavhengig av forsøket med moderat kvotering, i ulik grad har vært opptatt av og har arbeidet med ansettelse av personer med innvandrerbakgrunn.

Til sluttrapporteringen ba vi virksomhetene om tall over ansatte personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn ved forsøket oppstart januar 2008, og ved prosjektets slutt desember 2009. Oversikten over dette er gjengitt i tabell 1 som viser utviklingen gjennom forsøksperioden. Her er det ikke spesifisert om moderat kvotering er brukt eller ikke. Tallene i tabellen må imidlertid leses med en viss varsomhet. Virksomhetene opererer med ulike definisjoner av innvandrere og har ulike rutiner når det gjelder registrering av dem, dette er presisert i fotnotene til tabellen.

Tabell 1 Antall og andel ikke-vestlig innvandrere i de utvalgte virksomhetene ved forsøkets oppstart og ved forsøkets slutt. Egen rapporterte tall fra virksomhetene

| Virksomhet | Antall ikke-vestlige innvandrere 2008 | Prosent | Antall ikke-vestlige innvandrere 2009 | Prosent |
|------------------------------------|---------------------------------------|---------|---------------------------------------|---------|
| Arbeidstilsynet | 2 | 2,6 % | 3 | 3,5 % |
| Oljedirektoratet | 1 | 0,5 % | 3 | 1,4 % |
| Arbeids Departementet* | 6 | 2,55 % | 6 | 2,85 % |
| Arbeids og velferdsdirektoratet** | - | - | 1 | 6,7 % |
| Utlendingsdirektoratet | 63 | 10,8 % | 145 | 11,82 % |
| Husbanken | 19 | 5,2 % | 17 | 4,8 % |
| Departementenes servicesenter*** | 50 | 10,5 % | 76 | 14,3 % |
| Politidirektoratet | 1 | 0,8 % | 2 | 1,4 % |
| Helsedirektoratet**** | 11 | 1,88 % | 11 | 2,02 % |
| Forsvarsbygg Oslo | 11 | 3,66 % | 14 | 4,66 % |
| Statsbygg***** | 18 | 4,2 % | 18 | 3,8 % |
| Nasjonalt folkehelseinstitutt***** | 97 | 11 % | - | 11 % |

* Tallene er fra en anonym elektronisk kartlegging gjennomført av departementet selv

** Foreligger ikke data over hvor mange ansatte med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som var ansatt ved forsøkets start eller slutt. I 2009 ble totalt 15 personer *rekruttert*, hvorav 1 med kjent ikke-vestlig bakgrunn dvs. 6,7 prosent av de rekrutterte hadde ikke-vestlig bakgrunn

*** Antall personer med innvandrerbakgrunn, omfatter både vestlige og ikke-vestlige innvandrere

**** Baserer seg på tall hentet fra SSB. Tall fra 1.01.08 og 1.01.09

***** Baserer seg på tall hentet fra en frivillig spørreundersøkelse gjennomført av Statsbygg i mai 2008 og januar 2009

***** Tall fra 4. kvartal 2009

Vi ser at de fleste av forsøksvirksomhetene har økt andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i løpet av forsøksperioden. Ser vi på de absolutte tallene ser vi imidlertid at det gjelder få personer. Unntakene er de to virksomhetene som allerede ved forsøkets start hadde en betydelig andel med innvandrerbakgrunn ansatt, altså Utlendingsdirektoratet, som har økt fra 63 til 145 ansatte med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, og Departementenes servicesenter som har økt fra 50 til 76. I Utlendingsdirektoratet har det imidlertid i samme periode vært en sterk økning i antall ansatte, så prosentandelen med innvandrerbakgrunn viser en forholdsvis liten økning. Som nevnt tidligere hadde også Nasjonalt folkehelseinstitutt en relativt høy andel med ikke-vestlige innvandrere ved forsøkets start. Denne virksomheten har imidlertid ikke hatt noen økning i denne andelen gjennom forsøksperioden. Arbeidsdepartementet og Helsedirektoratet har hatt en liten nedgang i antall ansatte og prosentandelen med innvandrerbakgrunn har dermed økt noe uten at det er ansatt flere med innvandrerbakgrunn.

Ut fra de egenrapporterte tallene synes det rimelig at man må være svært forsiktig med å hevde at en økt andel ansatte med innvandrerbakgrunn er en

effekt av forsøket. Generelt er det bare en svak økning i denne andelen og vi trenger sammenliknbare tall fra andre virksomheter i staten for å vurdere om det er en effekt av deltakelse i forsøket, eller om det er uttrykk for en mer generell tendens i statlig sektor.

Som vi har sett er det dessuten slående forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder antall ansatte med innvandrerbakgrunn. Forskjeller som antyder at det er andre forhold enn deltakelse i forsøket som har hatt betydning. Vi skal imidlertid huske på at det for disse virksomhetens (Departementenes senter og Utlendingsdirektoratet) del kan ha vært en betydelig samspillseffekt mellom deltakelse i forsøket og forsøkseksterne faktorer.

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 rettferdiggjøres, 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 minoritetsbakgrunn 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 ubeviste 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 ved at søkere fra en underrepresentert gruppe foretrekkes ved tilnærmet like kvalifikasjoner, 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

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.

blikk der man ønsker å gjøre opp for fortidens urettferdigheter, og et fremtidsrettet 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 særbehandlingspolitikk. 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 mfl. 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 Afroamerikanere (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 å være diskriminering. Positiv særbehandling kan også legitimeres gjennom en mangfoldsretorikk. Mangfold fremstilles for eksempel 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 Difi, på sine lederopplæringskurs la liten vekt på diskriminering og i større grad fokuserte på nytteaspektet ved mangfold.

Kvoteringsdebatter

I Norge har vi tradisjon for å bruke moderat kvotering som virkemiddel for å fremme kvinners muligheter 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 personer med innvandrerbakgrunn, 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 eller motstandere til bruk av kvotering fremhever at virkemiddelet bryter med prinsippet om kvalifikasjonsutvelgelse, mens det for de som er positive eller tilhengere handler om hvordan kvoteringstiltak kan tilpasses gjeldene 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 personer med innvandrerbakgrunn lignet 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 i hvilken grad tiltaket var vellykket eller ikke. Ofte vil det være et ønske om å kunne tallfeste om tiltaket har hatt ønsket effekt. I dette prosjektet betyr det å undersøke om moderat kvotering har vært brukt 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.

Å følge innføringsprosessen 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. I midtveisevalueringen fremhevet vi derfor at de erfaringer og vurderinger som ble presentert der måtte betraktes som midlertidige. Prosjektet hadde da vart så kort at vi antok at en del av de erfaringene vi fant, ville kunne bli avløst av andre utover i forsøksperioden. Fortsatt vil vi understreke at det er vanskelig å si noe om de mer langsiktige konsekvensene av forsøksordningen. Selv om virksomhetene nå har hatt noe mer tid på seg og samlet noen flere erfaringer med bruk av tiltaket, er to år en forholdsvis kort periode.

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 en utfordring 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 resultater, ikke nødvendigvis av tiltaket, men av at virksomheten deltar i et forsøk som er under evaluering

Det er også mulig at virksomhetene føler et ansvar for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn, men uten at de bruker 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 har en indirekte effekt 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 innvandrerbakgrunn som er rekruttert etter prosjektets start, uavhengig av om moderat kvotering er benyttet.

Data

Rapporten bygger på et variert tilfang av data:

- Kvantitative data hentet fra to elektroniske spørreskjemaundersøkelser. Den første gjennomført på forsommeren 2008 med elleve² av virksomhetene og den andre høsten 2009.
- Kvalitative intervjuer med personalansvarlige i de tolv virksomhetene høsten 2008.
- Fokusgrupper gjennomført i tre av virksomhetene på forsommeren 2009.
- Dokumentanalyse av 44 innstillinger fra virksomhetene.

Spørreskjemaundersøkelsene

Det første elektronisk spørreskjema ble sendt til ledere med personalansvar i de elleve virksomhetene. Personalansvar var definert som det 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. Ved den andre spørreskjemaundersøkelsen ble også spørreskjemaet sendt elektronisk. I dette utvalget var i tillegg til ledelses – og personalansvarlige også personer i tilsetningsrådene tatt med. Dette fordi vi antok at det her ville være personer med erfaring fra ansettelser av personer med innvandrerbakgrunn og eventuelt også med bruk moderat kvotering. Også til denne undersøkelsen ble utvalget trukket i samarbeid med kontakt-

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

personene i virksomhetene. Utvalget omfattet ved den andre undersøkelsen 313 personer og 149 personer svarte. Mens den første undersøkelsen ga en svarprosent på 60 var svarprosenten lavere andre gang med 47 prosent. Om den lavere svarprosenten i den andre undersøkelsen skyldes endringer i utvalget, f. eks at de som sitter i tilsetningsråd ikke følte at spørsmålene angikk dem, men først og fremst passet for de som har ledelsesansvar, eller om det er et uttrykk for at interessen for forsøket var dalende i virksomhetene, vet vi ikke. Svarprosenten ved begge undersøkelsene er noe lavere enn vi kunne ønsket, men ikke særlig lavere enn i andre tilsvarende undersøkelser (se f. eks Storvik 2002). Det lave antallet respondenter gjør det imidlertid vanskelig å finne signifikante sammenhenger i materialet.

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 de ulike departementssektorene. Ved begge undersøkelsene er det svar fra alle de aktuelle departementsområdene noe som tyder på at det ikke er noen virksomhet som har unnlatt å svare.

Formålet med den første spørreskjemaundersøkelsen var å undersøke forsøksvirksomhetenes *erfaringer* med moderat kvotering midtveis i forsøksperioden. Vi ønsket også å se hvilke *holdninger* personalledelsen i virksomhetene hadde til tiltaket. I den andre undersøkelsen er flere av de samme spørsmålene stilt for å undersøke om det har vært noen endring i bruk og holdninger til virkemiddelet gjennom forsøksperioden, samt å undersøke hvilke effekter den forsøksvise bruken av moderat kvotering har hatt over en litt lengre periode.

Intervjuer med personalansvarlig

Høsten 2008 gjennomførte vi kvalitative intervjuer med personalansvarlige i de tolv forsøksvirksomhetene. Vi ønsket å intervjuer den øverste personalansvarlig i hver virksomhet. Bortsett fra to informanter som jobber som seniorrådgivere, jobber de resterende informantene som direktør/leder av personalavdelingen. Intervjuene var semi-strukturert og varte i overkant av en time. Det ble tatt notater underveis. Ved alle intervjuene bortsett fra ett, var det én som foretok intervjuet. Formålet med intervjuene var todelt: For det første ønsket vi å høre om erfaringene med, og synspunkter på moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. 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 innvandrerbakgrunn.

Fokusgrupper

Et av spørsmålene vi ønsket svar på var om og eventuelt hvordan bruk av moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn hadde virket på arbeidsmiljøet. Å spørre enkeltpersoner direkte om hvordan bruk av moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn har virket på arbeidskollegaer og arbeidsmiljø er vanskelig både fordi det kan bidra til å stigmatisere innvandrere og være en belastende synliggjøring av dem som eventuelt er kvotert inn. Vi ønsket heller å få en felles diskusjon om holdninger til tiltaket. Fokusgruppeintervjuer fremsto derfor som en godt egnet måte å få frem informasjon og kunnskap om hvordan virkemiddelet ble vurdert blant de ansatte i forsøksvirksomhetene.

Fokusgruppe er en uformell, forholdsvis åpen, men strukturert gruppe- eller -intervjusituasjon. Metoden har sin styrke når formålet er å samle inn kvalitativ informasjon om personers meninger eller holdninger. Metoden er mindre egnet til å produsere kvantitative data og utvalgene er små og kan vanskelig oppfattes som representative utvalg.

Når det gjelder størrelse på en fokusgruppe er det ofte fremhevet at 6-8 personer, og ikke flere enn 10, er passe størrelse. Den øvre grensen skal sikre at gruppen lar seg kontrollere tematisk og at alle skal få uttrykt det de ønsker. Problemet med små fokusgrupper kan være at de vil omfatte et mindre antall erfaringer og at man derfor kan gå glipp av viktige faktorer i gruppens samtaler.

Samtalene er fokuserte, det vil si at intervjuet er regulert av en intervjuguide, som sørger for at temaet belyses forholdsvis systematisk samtidig som man er lydhør over for dynamikken og tematiseringen av feltet innad i gruppen. Åpenheten for at informantene kan styre deler av intervjuet gjør det mulig å oppdage uforutsette forhold, mens intervjuguiden sikrer at utvalgte sider ved undersøkelsen blir tematisert.

Vi gjennomførte fokusgruppeintervjuer i tre av forsøksvirksomhetene. Intervjuene ble gjennomført på forsommeren 2009 – det vil si litt mer enn halvveis ut i forsøksperioden. Vi var to som ledet samtalene som også ble tatt opp på bånd.

Fokusgruppene ble satt sammen ut fra et ønske om å få kunnskap om hvordan de ansatte i forsøksvirksomhetene vurderte forsøket med moderat kvotering av innvandrere, hvilke holdninger de hadde til selve tiltaket og om det påvirket arbeidsmiljøet på noen måte. Kontaktpersonene i de utvalgte virksomhetene hjalp oss å sette sammen gruppene som i hovedsak bestod av ansatte med tilknytning til personalavdelinger og ansatte som representererte ulike fagforeninger. Det er viktig å understreke at dette ikke var et forsøk på å lage grupper som skulle være representative for de ansatte i virksomhetene. Fokusgruppeintervjuer er, altså, en kvalitativ metode, og det er mange faktorer som kan påvirke resultatene i hver fokusgruppe, så det er alltid grunn stille spørsmål ved representativiteten ved slike undersøkelser. Heller enn represen-

tativitet er metodens sterke side å få frem ulike sider som aktørene finner betydningsfulle.

Vi laget en intervjuguide som tok opp ulike sider ved bruk av moderat kvotering. Vi startet med å stille forholdsvis generelle spørsmål om diskriminering av innvandrere på arbeidsmarkedet og mangfold på arbeidsplassen, før vi spurte mer konkret om moderat kvotering og hvordan de vurderte dette konkrete tiltaket i egen virksomhet.

Mange av deltakerne i fokusgruppene kjente ikke til at virksomheten deres var med i et forsøk med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn. Det virket som om moderat kvotering var et tema få hadde reflektert over, og heller ikke hadde sterke meninger om. Det viste seg dermed vanskelig å få til diskusjoner om hvordan tiltaket ble vurdert av de ansatte. Ut fra at kvotering oppfattes som et kontroversielt virkemiddel og også ut fra diskusjonen i offentligheten i forbindelse med forsøksprosjektet, hadde vi ventet noe mer diskusjon og meningsforskjeller i fokusgruppesamtalene. En grunn til at det ikke ble mer diskusjon kan være at våre spørsmål ikke fungerte godt nok, men det skyldes nok også at dette er et felt hvor det finnes sterke normative føringer og som kanskje gjenspeilet seg i diskusjonene. En annen forklaring er at det i praksis handler om så få personer at de som deltok i fokusgruppene raskt følte at de snakket om enkeltpersoner og at dette ble opplevd som vanskelig eller ubehagelig.

Innstillinger

For hver ansettelse utarbeider virksomhetene et dokument som gjør rede for vurderinger av de søkerne som ble innkalt til intervju, samt hvem som ble innstilt. I de fleste tilfeller inneholder innstillingen også en begrunnelse for rangering og innstilling. Som del av datainnsamlingen ba vi de tolv virksomhetene om å få lese innstillinger, i anonymisert form, der enten moderat kvotering var benyttet for å ansette personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, eller der personer med ikke-vestlig bakgrunn var blant de innstilte. Hensikten med dette var å undersøke hvordan det ble argumentert i ansettelsesprosessen, om moderat kvotering var vurdert, om deltakelse i forsøksordningen ble nevnt og om, (og eventuelt hvordan), det å ha innvandrerbakgrunn ble vurdert i innstillingene. Vi understreker at dette ikke er noe representativt utvalg av innstillinger, og derfor kun må leses som eksempler. Det er imidlertid grunn til å tro at vi har fått med de fleste tilfeller der moderat kvotering er benyttet etter som vi eksplisitt ba om å få lese disse innstillingene.

Vi har til sammen lest 44 innstillinger. Innstillingene vi har fått tilgang til er av varierende omfang og kvalitet, og hvor mye som står om hver enkelt søker varierer både mellom stillinger og mellom virksomheter. Vi har ikke ønsket og har heller ikke mulighet for å mene noe om de vurderinger som er gjort i innstillingen. Generelt bekrefter gjennomgangen av innstillingene inntrykket som vi fikk ved intervjuene med de personalansvarlige høsten 2008, at virksomhetene får søkere som er godt kvalifisert for stillingene.

Diskriminering og mangfold – holdninger i virksomhetene

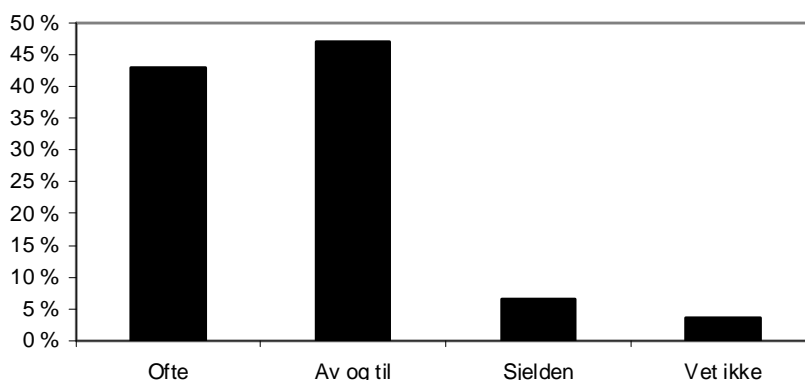
Vi har pekt på at både diskriminering og mangfold ble brukt som begrunnelse for forsøket med moderat kvotering (se kapittel 3). Daværende statsråd vektla begge argumentene da hun presenterte forsøket på oppstartmøte i 2008. Hun fremhevet at innvandrere ser ut til å ha vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet og å få en jobb de er kvalifisert for. Samtidig la hun vekt på at innvandrere har annen kompetanse og kan bidra med nye tenkemåter, språkkunnskaper og andre erfaringer (tale publisert 09.01.2008).

Vi antar at virksomhetens oppfattelse og vurdering av om innvandrere møter ekstra barrierer på arbeidsmarkedet i kraft av sin bakgrunn vil ha betydning for deres holding til moderat kvotering. Det samme gjelder for om de oppfatter at mangfold er noe som er viktig eller positivt for virksomheten. En rimelig antagelse vil være at begge disse forholdene spiller inn på den legitimitet forsøket har hatt i de tolv virksomhetene.

Diskriminering av innvandrere

Midtveis i prosjektet svarte 90 prosent at de tror at personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn diskrimineres i norsk arbeidsliv, 47 prosent svarer at de tror diskriminering forekommer av og til, og 43 prosent at diskriminering forekommer ofte.

Figur 1. Tror du personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn diskrimineres i norsk arbeidsliv?



Respondentenes oppfattelse av at personer med 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.).

I vår sammenheng kan det tenkes at respondentenes holdning til bruk av moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn, vil henge 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 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. Oppslutningen om kvotering synes å samvariere med i hvor stor grad en mener diskriminering foregår.

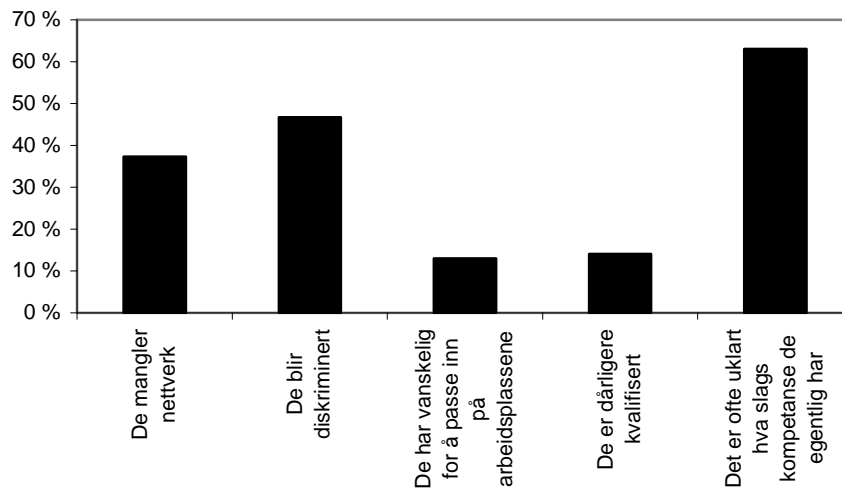
Tabell 2: Holdninger til kvotering sett på bakgrunn av oppfatninger om diskriminering (Moderat kvotering = M K)

| | 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 |

Andre barrierer for innvandrere

Selv om svært mange i utvalget mener at ikke-vestlige innvandrere diskrimineres på det norske arbeidsmarkedet, så er det også andre forhold som trekkes frem som svar på spørsmål om hvorfor ikke-vestlige innvandrere har vanskeligheter med å få jobb.

Figur 2. 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 tro du dette skyldes? Velg de to viktigste årsakene på listen under



Den mest utbredte forklaringen på hvorfor ikke-vestlig innvandrere har vanskelig med å få seg jobb knytter seg til at det ofte er uklart hva slags kompetanse de har. Hele 63 prosent trekker dette frem som en av de to viktigste forklaringene. En annen forklaring som mange av respondentene trekker frem er at personer med innvandrerbakgrunn mangler nettverk (37 prosent). Som vi kan se, er det langt færre som oppfatter innvandrere som dårligere kvalifisert eller som vanskelige å integrere i arbeidsmiljøet.

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 innvandreres kompetanse. Han hevder nettopp at innvandrere velges bort fordi det ofte er uklart hvilken kompetanse de besitter.

Fokusgruppene

I alle fokusgruppene var det en utbredt oppfating av at personer med innvandrerbakgrunn generelt diskrimineres i arbeidsmarkedet: «*Vi leser jo om det i avisene, og hører at folk bytter navn for eksempel*». Samtidig var det få som mente at deres virksomhet diskriminerte innvandrere. De pekte heller på språkvanskeligheter og manglende kompetanse som forklaringer på at det var få personer med innvandrerbakgrunn i deres virksomhet.

Det ble også diskusjoner rundt kulturforskjeller og manglende kjennskap til norsk arbeidsliv og rutiner, spissformulert som: «*Det er vanskelig når man ikke forstår hva internpost er da.* »

Men det var også en oppfatning av at det kan være vanskelig å lære seg språk og norsk arbeidslivskultur og rutiner hvis man ikke kommer inn på arbeidsmarkedet, og at en del av kompetansen som etterlyses først og fremst fås gjennom arbeidserfaring.

I en av fokusgruppene ble det et tema at det i ansettelsesprosesser kan være vanskelig å vite hva slags kompetanse søkere med innvandrerbakgrunn har. Det gjelder de som har utdannelsen sin fra utlandet. Her ble det også pekt på at slik utlysningstekstene er utformet for eksempel med oppfordring til personer med innvandrerbakgrunn å søke, får de mange søkere med innvandrerbakgrunn som absolutt ikke er kvalifisert til stillingene. Mange søkere ble også fremholdt som et problem i forhold til hvor nøye de fikk gått gjennom søkerlistene, og det ble pekt på at det her kan skje at man «mister» noen som kunne vært aktuelle søkere.

Mangfold ble også tatt opp i fokusgruppene. På spørsmål om de vurderte mangfold som viktig på egen arbeidsplass varierte svarene mellom fokusgruppene. I en av fokusgruppene ble det å ha innvandrerbakgrunn delvis sett på som en kvalifikasjon i forhold til virksomhetens arbeidsoppgaver. I en an-

nen ble det å rekruttere blant innvandrere sett på som helt nødvendig for å sikre behovet for arbeidskraft. Men det ble også stilt spørsmål ved om det er sånn at dersom du har en annen landbakgrunn så har du også en annen forståelse av virkeligheten. Og det ble pekt på at å knytte mangfold til etnisk opprinnelse er for enkelt.

Holdninger til mangfold på arbeidsplassen

Spørreskjemaundersøkelsen gjennomført midtveis i prosjektet viste at en overveiende majoritet mener at etnisk mangfold er viktig. Det er mulig å tolke dette som en ideologisk holdning som ikke nødvendigvis 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 prosent sa at de hadde lang erfaring eller en del erfaring med slikt samarbeid. Det viste seg å være i denne gruppen at det var flest som syntes at det var viktig at personer med innvandringsbakgrunn var representert på arbeidsplassen. Det virker altså som om erfaring med denne typen samarbeid bidrar positivt til oppslutning om at det er viktig at virksomheten har personer med ulik etnisk bakgrunn.

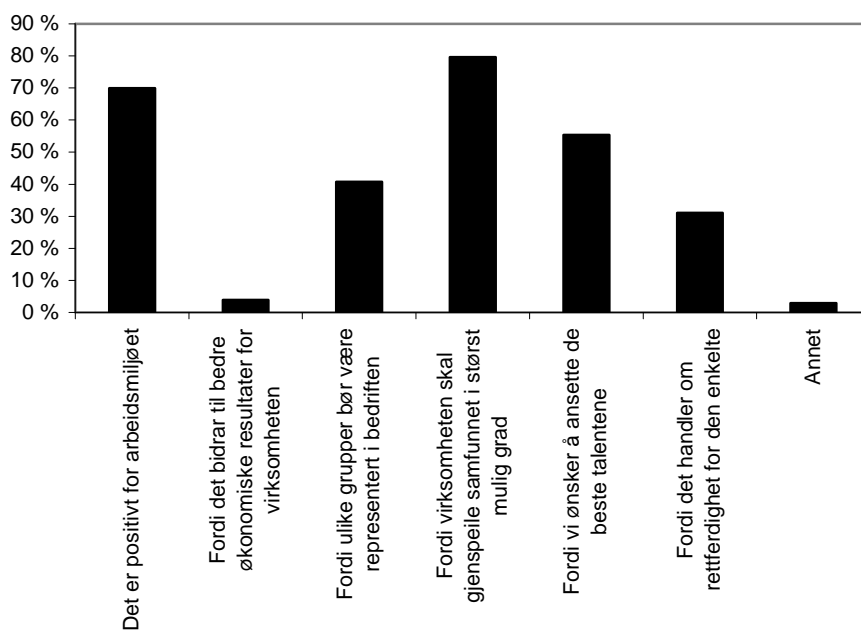
Tabell 3. Holdninger til etnisk mangfold sett på bakgrunn av erfaringer med å jobbe sammen med personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn

| | 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 |

I spørreskjemaundersøkelsen nummer to, som ble sendt ut i slutfasen av prosjektet spurte vi også om det var viktig at kollegaer med ulik etnisk bakgrunn var representert på arbeidsplassen. Vi fant de samme resultatene nå som midtveis i prosjektet: De fleste oppgir at de synes det er viktig, mens svært få (7 prosent) svarer at det ikke er viktig. Ut fra de to spørreundersøkelsene ser det altså ut til at det er en positiv holdning til et flerkulturelt arbeidsmiljø og særlig blant dem som har erfaringer med å arbeide i slike miljøer.

Vi spurte også om hvorfor de mente et slikt mangfold var viktig. Vi ser av figur 3 at 70 prosent oppgir at det er viktig fordi det er positivt for arbeidsmiljøet og 55 prosent oppgir at det er viktig for å få tak i de beste talentene.

Figur 3. Hvorfor synes du et slikt etnisk mangfold er viktig på din arbeidsplass? (Flere avmerkinger er mulig)



Det mest iøynefallende er likevel at så mange vektlegger det vi kan kalle for demokrati- og rettferdighetsargumenter. Hele 80 prosent svarer at etnisk mangfold er viktig fordi virksomheten skal gjenspeile samfunnet i størst mulig grad, 41 prosent mener at ulike grupper bør være representert i virksomheten, mens i overkant av 30 prosent mener at det er viktig fordi det handler om rettferdighet for den enkelte. Til sammenlikning er det bare 4 prosent som oppgir at det viktig fordi det bidrar til bedre økonomiske resultater for virksomheten. Den lave andelen som vektlegger lønnsomhet kan henge sammen med at dette er offentlige virksomheter hvor det økonomiske resultatet ofte vil være underordnet andre oppgaver.

Å tolke slike holdningsdata er forbundet med usikkerhet, og svarene kan være påvirket av hva som oppfattes som «korrekt» å svare og man bør være forsiktig med å «oversette» svarene direkte til handlingsmotiver. Vi mener likevel at det er verdt å merke seg at begrunnelser som handler om rettferdighet får så stor oppslutning. Det sammen med at så mange av respondentene gir uttrykk for at de mener at innvandrere diskrimineres på arbeidsmarkedet kan tolkes i retning av at virksomhetene vurderer bruk av kvotering som et legitimt virkemiddel.

Bruk av moderat kvotering

Midtveiseevalueringen viste at få av virksomhetene hadde benyttet tiltaket moderat kvotering i forbindelse med ansettelser av personer med innvandrerbakgrunn. I spørreskjemaundersøkelsen gjennomført på forsommeren 2008 var det 22 prosent av respondentene som svarte at de hadde brukt moderat kvotering i forbindelse med ansettelser. Dette tallet virket noe høyt i forhold til det inntrykket vi fikk gjennom intervjuene med personansvarlige i virksomhetene, der kun tre virksomheter oppga å ha benyttet moderat kvotering. Vi foreslo at denne forskjellen kunne skyldes at det i spørreskjemaundersøkelsen var flere respondenter innenfor samme virksomhet som refererte til de samme tilfellene der tiltaket hadde blitt benyttet. Det ville i så fall innebære at en ansettelsessak der moderat kvotering var benyttet, kunne være registrert flere ganger i spørreskjemaundersøkelsen.

Ut fra spørreskjemaundersøkelsen så det også ut til at moderat kvotering var benyttet innenfor alle sektorene/departementsområden som var inkludert i forsøket. I intervjumaterialet fant vi som nevnt bare tre virksomheter som hadde benyttet tiltaket i løpet av det første året. I intervjuene var det imidlertid flere av informantene som opplevde at det var vanskelig å svare på spørsmålet, fordi de ikke hadde oversikt over om tiltaket var blitt benyttet i egen virksomhet. Denne usikkerheten var knyttet til at de færreste av virksomhetene på det tidspunktet hadde etablert et system for å registrere om moderat kvotering var benyttet. Det var for eksempel bare fire av virksomhetene som hadde utarbeidet nye innstillingsmaler der det ble informert om moderat kvotering, og stilt krav til at man måtte krysse av for om kvotering var benyttet.

Vi pekte i midtveiseevalueringen på at det var mulig at et slikt rapporteringssystem både kunne bidra til å gjøre de som ansetter mer bevisst tiltaket i konkrete ansettelser, og løse usikkerhetsproblematikken knyttet til omfanget og bruken av tiltaket. Ved andre undersøkelsestidspunkt, høsten 2009, svarer 53 prosent av respondentene at virksomheten har etablert nye personalpraksiser og rutiner for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. I tillegg til endringer i utlysningstekst er det flere som svarer at moderat kvotering er blitt et eget punkt i innstillingene og at malen for innstillinger er endret. Det ser altså ut til at det utover i forsøksperioden har blitt etablert rutiner som

både gjør de som ansetter mer bevisst tiltaket, og som kan løse usikkerheten knyttet til bruk og omfang av tiltaket.

Selv om det er etablert nye praksiser og rutiner i virksomhetene har omfanget av bruk av moderat kvotering ved ansettelser av innvandrere vært meget begrenset. Tall fra virksomhetene ved forsøksperioden slutt i desember 2009 viser at moderat kvotering har vært brukt ved 15 *ansettelsessaker* og det er 4 *virksomheter* som oppgir at de har brukt tiltaket. At moderat kvotering har vært benyttet i 15 ansetteser betyr imidlertid ikke at det er 15 personer med innvandrerbakgrunn som er ansatt. Tallet omfatter også ansettelsessaker der moderat kvotering har vært benyttet for å rangere mellom innstilte søkere. F. eks ved at en person med innvandrerbakgrunn som var innstilt som nummer tre innstilles som nummer to ved bruk av moderat kvotering. For å få litt mer informasjon om i hvilke ansettelsessaker tiltaket har vært benyttet vil vi under gi en nærmere presentasjon av noen av de innstillingene vi har lest.

Innstillingene

Som skrevet i kapittel 4 har vi lest et utvalg innstillinger fra virksomhetene. For hver ansettelse utarbeider virksomhetene et dokument som gir informasjon om søkere som ble innkalt til intervju, hvem som ble innstilt og rangert. Ofte er det også en begrunnelse for innstillingen og rangeringen mellom søkerne.

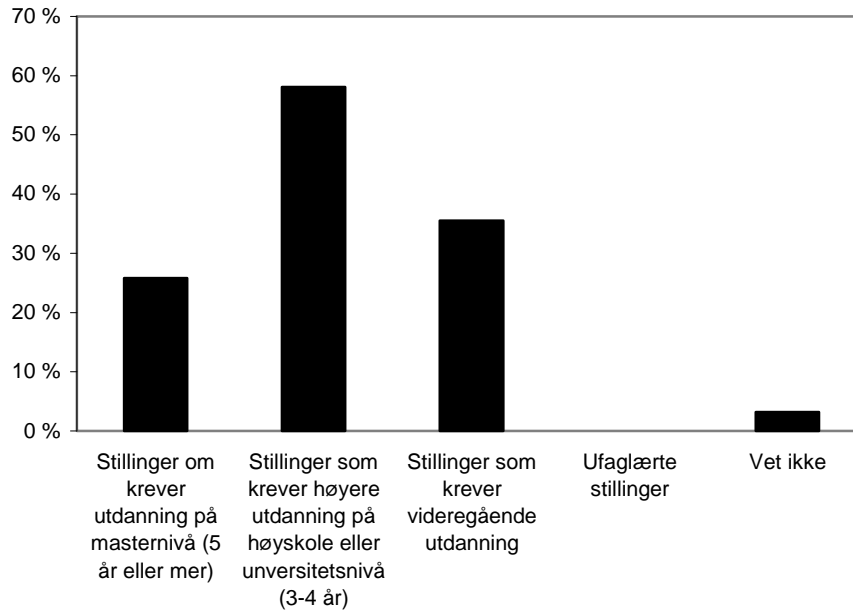
I de 44 innstillingen vi har lest er moderat kvotering benyttet i forbindelse med innstilling på førsteplass i 5 saker, for å rangere mellom søkere i 6 saker og vært konkret vurdert, men ikke benyttet i 1 sak. Dette gir 12 saker, tre mindre enn det virksomhetene har oppgitt ved forsøkets slutt. Det kan skyldes at vi ikke har sett alle sakene der tiltaket har vært benyttet, eller at noen ansettelser har skjedd etter at vi gjorde gjennomgangen vår.

Ut fra innstillingene vi har lest ser det ut til at det er tre av virksomhetene som har benyttet moderat kvotering enten for å ansette eller rangere³. Disse tre virksomhetene har alle brukt tiltaket flere ganger. Det kan dermed virke som om virksomhetene har brutt en barriere som gjør at når man først har benyttet tiltaket en gang blir det lettere å benytte ved senere anledninger. Årsaken til at tiltaket tas i bruk kan være at noen innen disse virksomhetene er særlig oppmerksomme på moderat kvotering, men det ser også ut til at forhold som stillingstype har betydning. De sakene der moderat kvotering er benyttet er først og fremst innenfor økonomi og administrative oppgaver. Dette bekreftes også

3. Det tyder på at det har vært ansettelser i en fjerde virksomhet etter at vi gikk gjennom innstillingene.

gjennom spørreskjemaundersøkelsen der vi har spurt om på hvilke utdanningsnivået de stillingene hvor moderat kvotering er benyttet er:

Figur 4. Hvilke utdanningsnivåer vil du plassere den eller de stillingene der moderat kvotering er benyttet? (Flere avmerkinger mulig)



Vi ser at 58 prosent av de som har svart at de har brukt moderat kvotering svarer at det gjelder stillinger som krever 3-4 års utdanning på høyskole eller universitetsnivå, mens 36 prosent svarer at de har brukt moderat kvotering på stillinger som krever videregående utdanning. Moderat kvotering er i mindre grad benyttet til stillinger som forutsetter et høyt kompetansenivå. Det vil si utdanning på et masternivå. Også intervjuene med personalansvarlige ga det inntrykket at man først og fremst så for seg at moderat kvotering var aktuelt å benytte på stillinger innenfor økonomi, lønn og administrasjon. Når vi ser på hvilke virksomheter som har benyttet tiltaket er dette virksomheter som kanskje i større grad har et bredere stillingstilfang, det vil si at de favner flere typer stillinger på ulike nivåer.

Dersom vi med forbehold om at det gjelder få saker, skulle antyde en effekt av tiltaket ville det være at det ser ut til at erfaringene med bruk blir fulgt av ytterligere bruk av tiltaket. Så selv om moderat kvotering ikke er benyttet ofte viser innstillingene at det er et virkemiddel som *kan* brukes. Det kom også til uttrykk under intervjuene med personalansvarlige høsten 2008, der en av informantene formulerte seg slik:

«Det kan hende at de er bedre kvalifisert, men 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 (...). For eksempel er dette en god begrunnelse i situasjoner der man er usikker på søkerne. Om innstillingsrådet er uenig, kan man bruke moderat kvotering som et verktøy å få gjennomslag» (kvinnelig seniorrådgiver.)

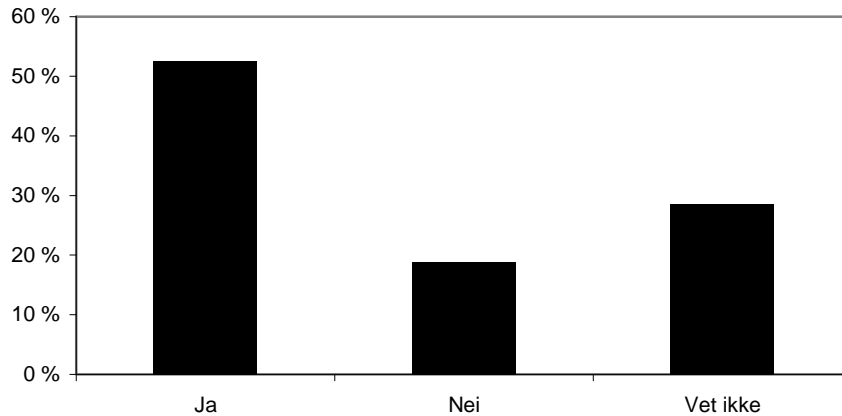
Moderat kvotering som argument i ansettelses

Vi vet fra studier av kvoteringsordninger knyttet til kjønn, at kvotering er et tiltak som sjelden benyttes direkte i ansettelses (Skjeie 1985, Teigen og Jensen 1995). Men vi vet også at det kan ha indirekte effekter, for eksempel ved at det brukes som *argument* i ansettelses. Vi finner imidlertid i liten grad at moderat kvotering er benyttet som argument i innstillingene. Det nevnes riktignok i noen saker at man er med i forsøksordningen, men det ser mer ut som en øvelse enn at det er et argument som tillegges noen særlig betydning. Vi finner heller ikke at vektlegging av innvandrerbakgrunn er vurdert som en form for kompetanse, og det er bare ved ett tilfelle vi finner bruk av det vi litt upresist kan kalle for mangfoldsargumenter i innstillingene, argumentet som da benyttes er: «*Fordi vi ønsker mangfold i avdelingen*».

Holdninger til bruk av moderat kvotering

Selv om virksomhetenes bruk av moderat kvotering var begrenset ved midtveisevalueringen var et gjennomgående mønster at respondentene var positivt innstilt til forsøket. Både i datamaterialet fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene med personalansvarlige var det et fåtall som ga utrykk for at de var i mot selve tiltaket, eller oppfattet det som et dårlig tiltak for å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn.

Figur 5. Tror du moderat kvotering vil være et godt virkemiddel for å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i din virksomhet?



Ved midtveisevalueringen oppfattet halvparten av de spurte moderat kvotering som et godt virkemiddel for å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i egen virksomhet, mens nesten 1 av fem oppga at de ikke trodde at moderat kvotering var veien å gå for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn. Det var også relativt mange, 29 prosent, som svarte at de ikke visste om dette var et godt tiltak. Om det var et tegn på åpenhet og at man forholdt seg avventende, er vanskelig å si, men det kan også tenkes at konkrete erfaringer med bruk av moderat kvotering ble ansett som viktig for å avgjøre om tiltaket fungerer i egen virksomhet. Respondentene som ikke syntes moderat kvotering var et godt virkemiddel ble bedt om å begrunne dette svaret. Argumentet som oftest gikk igjen var at etnisitet ikke skal ha noen betydning ved ansettelse. Man skal velge ut fra kvalifikasjoner, slik at den best kvalifiserte blir ansatt. Prinsippet om likebehandling står altså sterkt hos de respondentene som oppfattet at moderat kvotering ikke var et godt virkemiddel. Å ansette en person gjennom kvoteringsordningen oppfattes som en illegitim forskjellsbehandling. Et annet argument som gikk igjen blant dem som vurderte moderat kvotering som et lite egnet virkemiddel var at de har få kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn. Vi fant også lignende argumenter i intervjumaterialet med personalansvarlige:

«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 altså se ut som om noen av informantene opererer med en mer radikal forståelse av kvotering enn det som ligger i forsøket med moderat kvotering. Resultatene fra den første spørreskjemaundersøkelsen viste imidlertid at virksomhetene hadde en god teoretisk forståelse av hva moderat kvotering betyr. Her svarte 81 prosent at moderat kvotering betyr å foretrekke en person med innvandrerbakgrunn hvis både formelle og personlige kvalifikasjoner er tilnærmet like gode.

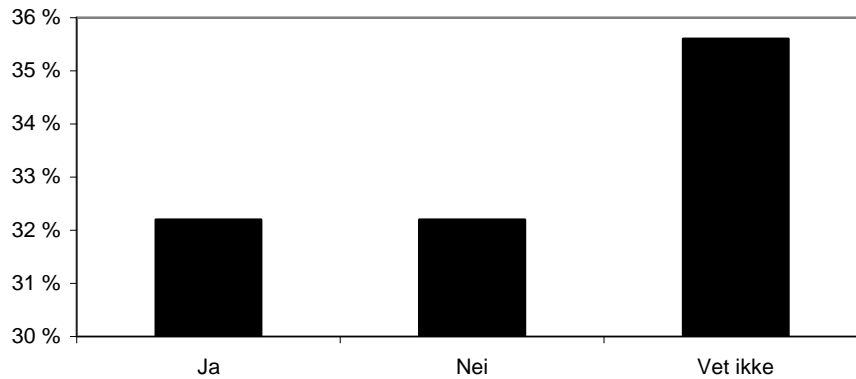
Tendensen i intervjumaterialet der informantene oppfattet at man velger bort kvalifikasjoner når man bruker moderat kvotering, kan også tyde på at det er forskjell mellom en teoretisk og en praktisk forståelse av tiltaket. In-

formantene mangler ikke nødvendigvis teoretisk kunnskap, men de mangler kunnskap om hva moderat kvotering innebærer i praksis.

Endringer i holdninger til moderat kvotering utover i forsøksperioden

Vi stilte omtrent samme spørsmål i den andre spørreskjemaundersøkelsen (høsten 2009). Vi ba respondentene, med de erfaringene de hadde ved forsøks slutt, om å vurdere moderat kvotering som virkemiddel for å rekruttere innvandrere til egen virksomhet.

Figur 6. Med de erfaringene du nå har tror du moderat kvotering vil være et godt virkemiddel for å øke andelen personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i din virksomhet?



Andelen som oppgir at de tror det er et godt virkemiddel er klart lavere nå enn ved første undersøkelsestidspunkt, 32 prosent mot 53. Og andelen som mener at det ikke er et godt virkemiddel har økt fra 19 prosent til 32. En forklaring kan være at troen på at moderat kvotering som et godt egent virkemiddel har tapt seg utover i forsøksperioden etter hvert som man har erfart at tiltaket sjelden blir benyttet. Vi har sett at moderat kvotering er benyttet ved svært få ansettelser og bare av en tredjedel av virksomhetene. Det virker rimelig at en slik erfaring, (eller mangel på erfaring) bidrar til at man har mistet troen på at det er et godt virkemiddel for å øke andelen personer med innvandrerbakgrunn.

En slik antagelse blir også styrket når vi ser på hvordan de som oppgir å ha brukt tiltaket i forhold til de som svarer at de ikke har bruket det.

Tabell 4. Holdninger til bruk av moderat kvotering sett på bakgrunn av bruk av virkemiddelet

| Tror du moderat kvotering er et godt virkemiddel? | Har du i løpet av forsøksperioden brukt moderat kvotering? | | |
|---|--|-------|----------|
| | Ja | Nei | Vet ikke |
| Ja | 65 % | 24 % | 22 % |
| Nei | 26 % | 36 % | 11 % |
| Vet ikke | 10 % | 41 % | 67 % |
| Totalt | 101 % | 101 % | 100 % |
| N 146 | 31 | 106 | 9 |

Ut fra tabellen ser vi at blant de som oppgir å ha brukt moderat kvotering i ansettelser er det omtrent en tredjedel som vurderer det som et godt virkemiddel for å øke andelen med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i egen virksomhet. Blant dem som ikke har benyttet moderat kvotering i løpet av forsøksperioden er det derimot bare en fjededel som gjør det samme. I denne kategorien svarer tre av fire at de ikke tror, eller ikke vet om det er et godt virkemiddel.

En vanlig antagelse er at holdninger påvirker praksis. Svarene her kan imidlertid antyde at forholdet like godt kan være den andre veien: at erfaring gjennom praksis påvirker holdning. Det er selvfølgelig mulig at de som har benyttet tiltaket også var de som var mest positive i utgangspunktet, men andelen som var positive til tiltaket har sunket fra tidlig i forsøksperioden til forsøkets slutt. Vi har også sett at de virksomhetene som har benyttet tiltaket er virksomheter med et bredere stillingstilfang blant annet når det gjelder utdanningskrav, og som dermed har stillinger som retter seg til andre segmenter av arbeidsmarkedet, f. eks segmenter der det finnes en større andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Det kan indikere at det heller enn å være idealistiske grunner til at man har brukt moderat kvotering kan ha vært behov for

arbeidskraft, eller tilgang på relevant arbeidskraft, som har vært avgjørende for bruken. Det virker ikke som det er særlig negative erfaringer knyttet til å ha benyttet dette virkemiddelet: som vi har sett rapporterte de som hadde benyttet det at de vurderte det som et godt virkemiddel.

Det at færre vurderer det som et godt virkemiddel ved forsøkets slutt kan muligens også skyldes at optimismen i begynnelsen av forsøksperioden er avløst av en større realisme ettersom man har erfart at tiltaket faktisk sjeldent er benyttet. Slik sett er det et samsvar mellom bruk av tiltaket og vurderingene av hvor virkningsfullt det er. Det betyr imidlertid ikke at man ikke kan se på det som et virkemiddel som kan være nyttig å ha: flere av respondentene peker på at det øker bevisstheten rundt ansettelse av personer med innvandrerbakgrunn, at det øker bevisstheten rundt integreringsspørsmål mer generelt og at man får et større fokus på å rekruttere innvandrere.

I denne siste spørreskjemaundersøkelsen ba vi også respondentene som mente at moderat kvotering var lite egnet til å øke andelen med innvandrerbakgrunn om å begrunne dette. Begrunnelsene som går igjen er at:

- det er vanskelig å finne søkere som er tilnærmet likt kvalifiserte
- vi ansetter alltid den best kvalifiserte søkeren
- vi har få stillinger som er aktuelle for målgruppen
- der innvandrere finnes er de like kvalifiserte som etnisk norske søkere

Vi ser nærmere på disse utfordringene knyttet til å bruke moderat kvotering i neste kapittel.

Holdninger til moderat kvotering i arbeidsmiljøet

I fokusgruppeintervjuene vi gjennomførte på forsommeren 2009, spurte vi også om holdningen til bruk av moderat kvotering. Gjennom diskusjonene kom det frem at flere av de ansatte vurderte tiltaket som noe som angikk ledelsen og var et verktøy for dem, men som egentlig ikke angikk de ansatte i virksomhetene.

I alle fokusgruppene var det en oppfatning av at de som ansettes ønsker å ansettes i kraft av sine kvalifikasjoner. Og i en av fokusgruppene kom det frem at hos noen av de ansatte ble moderat kvotering oppfattet som en diskriminering av etnisk norske. Denne oppfattelsen fikk imidlertid lite støtte, formulert av en av deltakerne som: «*Kan jo si at majoritetsbefolkningen blir kvotert inn hele tiden*».

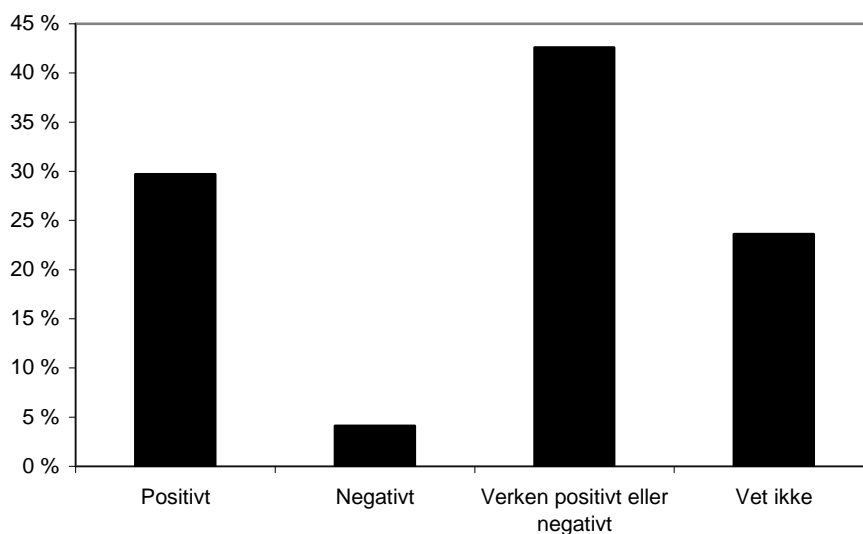
I den samme fokusgruppen ble det fremholdt at et problem i deler av arbeidsmarkedet er at den delen av befolkningen man rekrutterer fra er veldig snever. Det er en tendens til at man leter i egne nettverk og at de uten nettverk stiller

veldig svakt. Det var også en enighet om at det er viktig at offentlig sektor *ikke* fungerer på den måten, at offentlig sektor har et ansvar for rekruttere bredt.

Det viste seg at det var få i fokusgruppene som hadde kjennskap til forsøket med moderat kvotering av innvandrere. Fokusgruppedeltakerne fremholdt at moderat kvotering ikke hadde vært noe tema blant de ansatte og det var heller ikke kommet fram nevneverdige negative holdninger til forsøket. Flere av deltakerne ga som nevnt uttrykk for at de så på tiltaket først og fremst som noe som angikk ledelsen og personalansvarlige, og at det i liten grad var noe som opptok de ansatte.

I siste spørreskjemaundersøkelse spurte vi om hvordan respondentene trodde at andre på arbeidsplassen ser på bruk av moderat kvotering.

Figur 7. Hvordan tror du andre på din arbeidsplass ser på bruk av moderat kvotering?



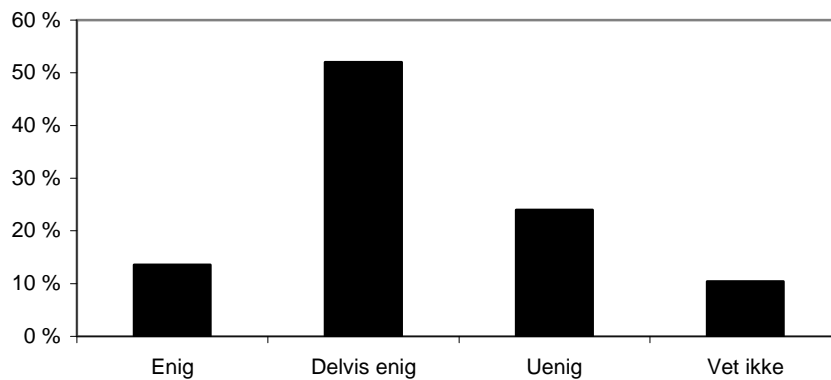
Svarene her samsvarer med inntrykkene fra fokusgruppene om at det ikke er noen særlig opptatthet eller interesse rundt dette spørsmålet ute i virksomhetene. Flertallet, 43 prosent, oppgir at de tror at andre på arbeidsplassen verken er positive eller negative til bruk av moderat kvotering. 30 prosent svarer at de tror andre på arbeidsplassen ser positivt på bruk av moderat kvotering, mens bare 4 prosent oppgir at de tror det er en negativ holdning.

Det at mange ga uttrykk for at de ikke kjente til at virksomheten deres deltok i forsøket kan tyde på at forsøket har vært dårlig kommunisert ute i virksomhetene. På den annen side kan det være en vurdering av at forsøket er noe som i mindre grad angår de ansatte og arbeidsmiljøet. Og at å gjøre moderat kvotering til et tema til og med kan ha en kontraproduktiv effekt i den forstand at det åpnes for diskusjoner eller misnøye rundt forsøket. Det vil sannsynligvis ikke være ønskelig og heller ikke stå i forhold til den beskjedne bruken av tiltaket. Motsatt kan man argumentere for at diskusjon og fokus rundt forsøket med moderat kvotering kunne bidra til å gi tiltaket økt legitimitet, men som vi så i kapittel 5, er det lite som tyder på at virkemiddelet mangler legitimitet i virksomhetene.

Utfordringer: moderat kvotering i praksis

Midtveisevalueringen viste at flertallet av respondentene oppfattet at moderat kvotering betyr å foretrekke en person med innvandrerbakgrunn hvis både formelle og personlige kvalifikasjoner er tilnærmet like gode. Respondentene har altså en god teoretisk forståelse av hva moderat kvotering er. Men det er en forskjell mellom å ha kunnskap om hva moderat kvotering betyr i teorien, og hva dette tiltaket innebærer i praksis. Når det gjelder bruken av moderat kvotering i den konkrete ansettelsespraksisen, står virksomhetene overfor flere utfordringer. Ser vi på resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene som ble utført midtveis i prosjektet fremgår det at moderat kvotering oppleves som vanskelig å bruke i praksis. Denne oppfattelsen finner vi også i resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen som ble sendt til virksomhetene i sluttfasen av prosjektet. Gjennom hele prosjektperioden har der altså vært en usikkerhet knyttet til selve bruken av moderat kvotering.

Figur 8. Noen vil hevde at det er vanskelig å bruke moderat kvotering i praksis. Er du enig?

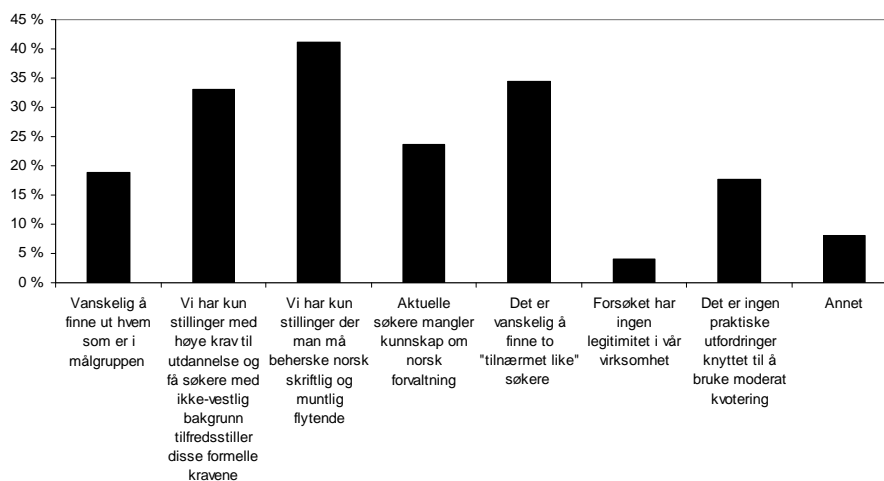


Vi ser av resultatene fra den første spørreskjemaundersøkelsen at når respondentene ble spurt om det var vanskelig å bruke moderat kvotering i praksis, svarte 14 prosent at de var enige i dette, og 52 prosent at de var delvis enige.

For å komme nærmere inn på hva det var med kvotering i praksis som oppfattes som utfordrende, skal vi ta utgangspunkt i den siste spørreskjemaundersøkelsen og intervjumaterialet. Her er det særlig tre forhold som beskriver hvilke utfordringer virksomhetene oppfatter at de står overfor når det gjelder å benytte moderat kvotering i praksis. Det første handler om kompetanse. Det andre problemet er knyttet til å finne to like søkere. Og det siste forholdet handler om det er arbeidsgiver eller arbeidssøker som er ansvarlig for at kvoteringsordningen blir benyttet.

Kompetanse

Figur 9. Hvilke praktiske utfordringer er knyttet til å bruke moderat kvotering av personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn? (Flere avmerkinger mulig)



Respondentene oppfatter at den største utfordringen knyttet til å bruke moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn handler om at de jobber i virksomheter med høye kompetansekrav. Av figuren ser vi at 41 prosent oppfatter at det er vanskelig å benytte tiltaket fordi virksomheten kun har stillinger der arbeidstakeren må beherske norsk skriftlig og muntlig. Videre oppfatter 33 prosent at utfordringene handler om at alle stillingene i virksomheten forutsetter høy utdanning, og at det er få søkere med ikke-vestlig bakgrunn som tilfredsstiller disse formelle kravene. Av respondentene er det også 23 prosent som oppfatter at det er vanskelig å bruke tiltaket fordi søkere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn mangler kunnskap om norsk forvaltning.

I intervjuene med de personalansvarlige i virksomhetene blir også kravet til kompetanse trukket frem som en utfordring. Flertallet av virksomhetene har det til felles at de oppfatter at de har få stillinger som er aktuelle for nyutdannede og personer med innvandrerbakgrunn. 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 ansettelse av nyutdannede her hos oss (...). Vi 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 innvandrere. Informantene beskriver arbeidsplasser som stiller høye krav til ferdigheter i muntlig og skriftlig norsk. Flere av virksomhetene driver policyutvikling og krever også kompetanse 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 innvandrerbakgrunn 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. Vi så også i forrige kapittel at den faktiske bruken av moderat kvotering var knyttet til denne type stillinger.

Når informantene trekker frem norskhetskrav, 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 innvandrerbakgrunn mangler norskspesifikk kompetanse er dette problematisk. Vår forståelse av hva som er verdifull kompetanse og hvem som besitter denne, er krav og forventninger som det stadig forhandles om innenfor spesifikke virksomhetskontekster. Slik er det også med våre forståelser av «norskhetskrav» og hvilke grupper som anses å ha en slik form for kompetanse (Orupabo 2008). 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.

Språkbeherskelse en viktig kvalifikasjon

Gjennomgangen av innstillingene støtter opp om det vi fant i intervjuene med de personalansvarlige i virksomhetene, at krav til språkkunnskaper, det vil si å beherske norsk skriftlig og muntlig er viktig, og tillegges stor vekt. Gjennomgående i vurderingen av søkere med innvandrerbakgrunn er at språket deres vurderes. Det gjelder enten søkeren behersker norsk godt eller ikke, og det gjelder uavhengig av type stillinger.

I OECD rapporten «*The labour market integration of immigrants and their children in Norway*» fra 2009 pekes det på at språk ser ut til å være en barriere for innvandrere i det norske arbeidsmarkedet:

«The overall level of proficiency in Norwegian that is demanded on the labour market seems to be high, even for low-skilled employment. There is a remarkable agreement among the main stakeholders on the necessity to have a good mastery of Norwegian in order to find employment. (...) Stakeholders argue that even educated immigrants may not be sufficiently aware of the need of Norwegian language mastery for sustainable integration in the labour market and society» (OECD 2009:52).

Språk var også et tema i fokusgruppeintervjuene. I alle fokusgruppene var det et sterkt fokus på nødvendigheten av å beherske norsk skriftlig og muntlig. Denne sterke vektleggingen av språkkunnskaper ble knyttet sammen med at var mange stillinger og arbeidsoppgaver i virksomhetene som krever høy

språklig kompetanse. I en av fokusgruppene ble det imidlertid pekt på at mye av det skriftlige handlet om standardformuleringer som det ikke var så krevende å lære. Samtidig ble det hevdet at de etnisk norske ansattes engelsk-kunnskaper ikke alltid var like imponerende. Men bortsett fra dette tilfellet ble kravet om språkferdigheter vurdert som svært viktig og et legitimt krav å sette til søkere.

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

Både i intervjuene med de personalansvarlige og i den siste spørreundersøkelsen fremgår det at virksomhetene opplever at det er vanskelig å finne to «tilnærmet like» søkere. Av figur 9 (se side 52) ser vi at 35 prosent av respondene oppfatter det som utfordrende å finne to «tilnærmet like søkere». Informantene med personalansvar mener også at 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 er 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 intervjuene. 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).

De personalansvarlige 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 kvoteringens likhetslogikk.

I den gjennomgangen vi har gjort av innstillinger og der moderat kvotering er benyttet er det ikke gjort rede for diskusjonene rundt hva det vil si å

være likt kvalifisert. Her står det enkelt at søkerne ble vurdert som likt kvalifisert:

«Da søker har innvandrerbakgrunn og forøvrig like gode kvalifikasjoner som to andre søkere velger vi å innstille vedkommende som nr 1».

I en annen ansettelse formulert slik:

«I og med deltakelse i forsøksordningen med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn ser vi det naturlig å prioritere søker som nr. 1 når vedkommende også er faglig kvalifisert».

Disse formuleringene viser at på samme måte som det alltid vil ligge en skjønnsmessig vurdering i hvem som er best kvalifisert til en stilling, ligger det også en kjønnsmessig vurdering bak hvor like to søkere må være for å være tilnærmet likt kvalifiserte.

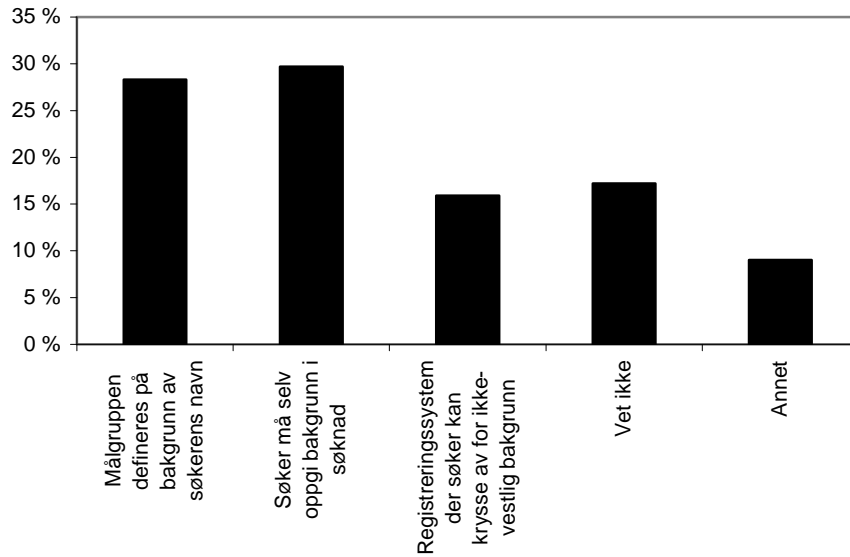
Hvem har ansvaret for å bruke moderat kvotering?

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 forsøket 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 forsøket, 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 innvandrerbakgrunn hos virksomhetene. Det andre handler om ulike forståelser av hvem som skal ha det overordnede ansvaret for kvoteringstiltaket. La oss starte med det første.

For at en søker skal omfattes av tiltaket, må virksomheten eller søkeren selv synliggjøre at han eller hun inngår i målgruppen. 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 sile, 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. I midtveisevalueringen fant vi at to av virksomhetene hadde løst dette gjennom et registreringssystem der søkeren kunne krysse av for «ikke-vestlig innvand-

rer» i utlysningsskjemaet. Hos en av disse virksomhetene kom man ikke videre i søkerprosessen før man krysset av. Man hadde imidlertid svaralternativet «ønsker ikke å svare». Poenget er at søkeren selv skal definere om han eller hun er innvandrere eller ikke.

Figur 10. Hvordan går din virksomhet frem for å definere hvilke søkere som tilhører forsøkets målgruppe, (det vil si personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn)



I den siste spørreskjemaundersøkelsen bekreftes mønsteret fra midtveisevalueringen: Virksomhetene bruker ulike metoder for å definere hvilke søkere som tilhører forsøkets målgruppe. I figuren over ser vi at flertallet av respondentene oppgir at det er søkeren selv som definerer sin bakgrunn. Vi ser at 30 prosent av respondentene svarer at søkeren selv må synliggjøre sin bakgrunn ved å oppgi denne i søknaden, og 16 prosent svarer at søkeren synliggjør sin bakgrunn gjennom et registreringssystem der en kan krysse av for ikke-vestlig innvandrer. Av figuren fremgår det også at 28 prosent av respondentene sier at virksomheten benytter søkerens navn for å definere målgruppen.

Med utgangspunkt i intervjumaterialet og den siste spørreskjemaundersøkelsen ser vi også at virksomhetene har ulike praksiser når det gjelder hvilke kriterier som avgjør om tiltaket moderat kvotering kan tas i bruk. I intervjuene med de personalansvarlige ser vi at noen oppfatter at ansvaret ligger hos den som omfattes av tiltaket, altså den som kan bli kvotert.

«Kandidaten kan selv velge om hun eller han vil innordnes i kvoteringsordningen. Vi skal ikke bruke dette om den enkelte ikke vil. Vi ansatte en innvandrer nå, og vedkommende ville ikke ha jobben gjennom kvoteringsordningen, men på selvstendig 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).

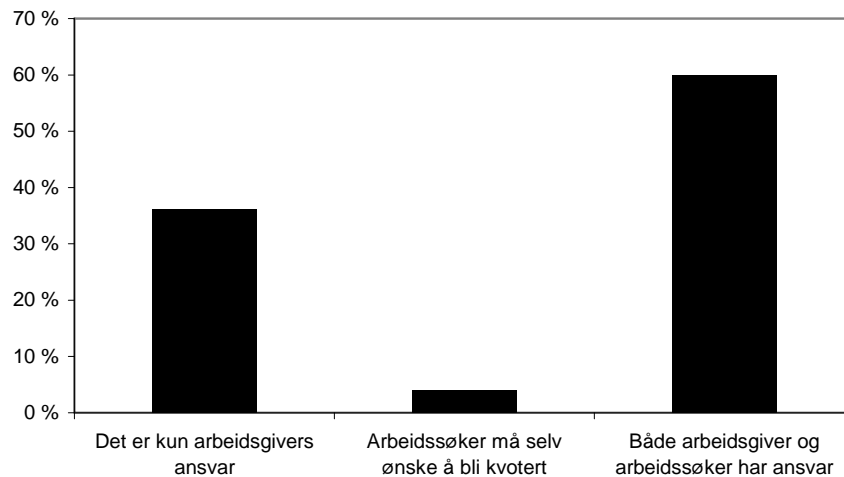
I en av virksomhetenes utlysningstekster finner vi også lignede formuleringer:

«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 prob-

lematikken: Hvordan skal man best gå frem for å identifisere hvem som tilhører målgruppen? En konsekvens 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. Dette 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? Med utgangspunkt i disse problemstillingene mottok de tolv virksomhetene et brev fra FAD etter midtveisevalueringen. Her ble det gjort klart overfor virksomhetene at det ikke skal være opp til søkeren selv å velge om en ønsker å bli kvotert. Ansvaret for å benytte tiltaket ligger hos virksomheten alene, fordi moderat kvotering er et personalpolitisk virkemiddel. I den siste spørreskjemaundersøkelsen har vi forøkt å fange opp om virksomhetene oppfatter at moderat kvotering er et personalpolitisk virkemiddel – altså arbeidsgivers ansvar alene. Spørreskjemaundersøkelsen ble besvart etter virksomhetene mottok brevet fra FAD.

Figur 11. Hvem mener du bør ha ansvaret for at reglen om moderat kvotering blir benyttet?



Av figuren fremgår det at det er kun 4 prosent av respondentene som oppfatter at det er arbeidssøkerens ansvar alene om regelen om kvotering benyttes. Det kan altså se ut til at virksomhetenes oppfattelse av kvoteringsansvaret stort sett samsvarer med FADs anmodning om at det ikke skal være opp til arbeidssøker om han eller hun blir kvotert inn. Vi ser imidlertid også at over halvparten av de som har svart oppfatter at søkeren har et visst ansvar for å bli kvotert. Av respondentene oppfatter 60 prosent at det *både* er arbeidsgiver og arbeidstager som har ansvar for at regelen om moderat kvotering blir benyttet. Det er altså en betydelig andel som oppfatter at søkeren har et ansvar ved at begge parter, både søker og arbeidsgiver, tildeles ansvaret. Hva som ligger i dette delte ansvaret kommer ikke frem av materialet. Det er mulig at det er et uttrykk for at respondentene oppfatter at søker har et ansvar for å *synliggjøre* sin innvandrerbakgrunn, heller enn at det er en oppfattelse av at søkeren har ansvar for å be om å bli kvotert.

Vi finner imidlertid igjen denne uklarheten om hvem som har ansvaret for å bruke moderat kvotering i et par av innstillingene, som er datert etter at virksomheten har mottatt brevet fra FAD: I en innstilling står det:

«Ingen hadde i søknad opplyst at de ønsket å bli vurdert i forhold til forsøksordningen for moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn». Og i en annen: «Om lag halvparten av søkerne hadde en annen nasjonalitet enn norsk, men ingen hadde opplyst i søknaden at de ønsket å bli vurdert i forhold til forsøksordningen for moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn».

Det er mulig at denne uklarheten om ansvarsforhold også er et resultat av noen av virksomhetene oppfatter det som vanskelig å bruke moderat kvotering dersom søker ikke ønsker det. Men det er altså gitt eksplisitt informasjon til virksomhetene om at moderat kvotering er et personalpolitisk virkemiddel og at det ikke er opp til søkeren selv å bli bedt om å bli kvotert. Det kan derfor se ut til at denne presiseringen av arbeidsgivers ansvar ikke har nådd alle i virksomhetene.

Indirekte effekter av forsøket

Vi har sett at effekten av moderat kvotering er begrenset når det gjelder ansettelser. Erfaringen med bruk av kvotering i forhold til kjønn har vist liknende resultater: at tiltaket sjelden benyttes direkte i ansettelser, men samtidig er det fremhevet at det kan ha *indirekte effekter* (Teigen og Jensen 1995). Slike indirekte effekter kan være et sterkere fokus på å ansette personer fra målgruppen, økt bevissthet rund rekrutteringspraksiser og ansettelser eller å lage egne handlingsplaner. Teigen og Wiers-Jenssen (1996), studie av ansettelsesprosesser i tre statlige virksomheter 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.

I dette kapitlet ser vi på hvilke konkrete tiltak som er blitt i gang i forbindelse med forsøket med moderat kvotering. Vi vil trekke frem både endringer i virksomhetens personalpraksiser og noen av informantens perspektiver på hvilke indirekte effekter forsøket med moderat kvotering har hatt.

Konkrete tiltak

Midtveis i prosjektet fant vi at en del av virksomhetene hadde innført konkrete tiltak som følge av deltakelse i forsøket. Det var knyttet til etablering av nye personalpraksiser og ansettelsesrutiner og handlet først og fremst om endringer i utlysningstekst, endringer innstillingsmaler (hvor det må krysses av for om tiltaket moderat kvotering er benyttet, i noen tilfeller også gis begrunnelse på hvorfor ikke) og endringer i søknadsskjema for å identifisere søkere fra målgruppen. Flertallet av virksomhetene hadde imidlertid ikke gjort endringer.

En virksomhet skilte seg ut med å ha gjort større endringer. I forbindelse med forsøket hadde denne virksomheten utarbeidet *en handlingsplan* som ble vedtatt i toppledelsen. Her skisseres formålet med prosjektet moderat kvotering, og en statistisk oversikt over forholdet mellom andelen ansatte med ikke-vestlig bakgrunn i virksomheten og andelen av befolkningen med ikke-vestlig

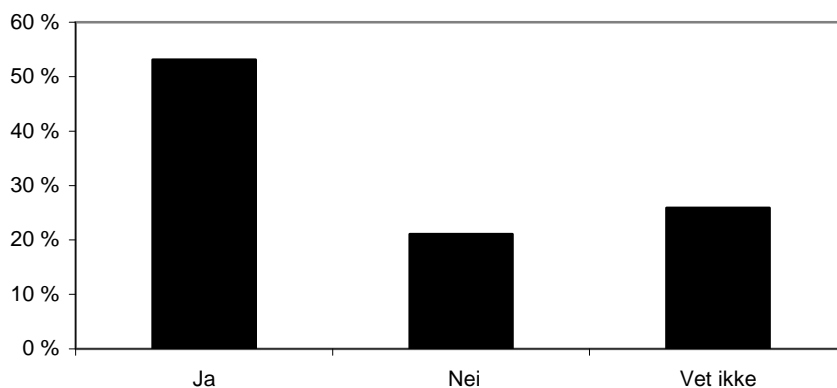
bakgrunn som bor i de aktuelle områdene der virksomheten holder til. Dette skaper et bilde av minoritetsrepresentasjonen i virksomheten. I handlingsplanen er det også trukket frem flere retningslinjer som kan motvirke diskriminering i de ulike stadiene i ansettelsesprosessen. Virksomheten har også utarbeidet et rapporteringsskjema for utlyste stillinger der man må:

- registrere hvor mange av søkerne som har innvandrerbakgrunn
- om de ble innkalt til intervju
- om de ble innstilt
- om tiltaket moderat kvotering er blitt benyttet

I tillegg til dette, opererer virksomheten med en statusrapportering. Her må lederne oppgi hvor mange av de ansatte med innvandrerbakgrunn som er ansatt, som er nyansatt, som har sluttet, eller gått over til et annet kontor.

Denne virksomheten skilte seg altså ut, de fleste av forsøksvirksomheten hadde midtveis i forsøket ikke gjort konkrete endringer. Med bakgrunn i dette spurte vi i spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført nærmere forsøkets slutt, om virksomhetene som følge av forsøket har etablert nye personalpraksiser og rutiner for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Figur 12. Har din virksomhet etablert nye personalpraksiser og rutiner for å rekruttere personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som følge av forsøket med moderat kvotering?

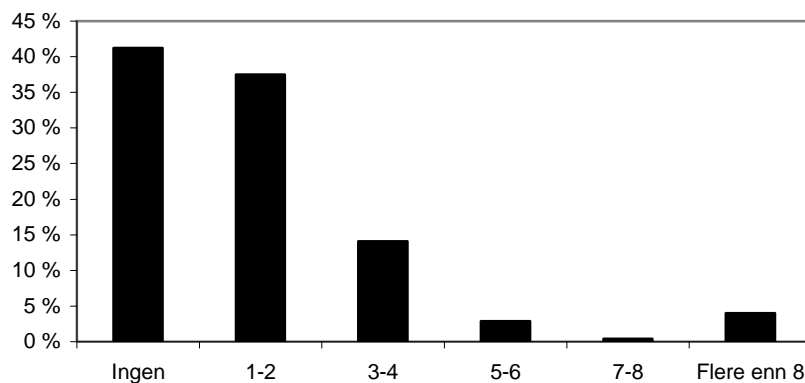


Vi ser at 53 prosent oppgir at de har etablert nye rutiner, mens 26 prosent ikke vet og 21 prosent svarer at de ikke har etablert nye rutiner. De som har svart at de har etablert nye rutiner ble bedt om å spesifisere disse. Det som går igjen er at malen for innstillinger er endret, utlysningstekster er endret, det skal gjøres eksplisitt rede for om, eventuelt hvorfor ikke, moderat kvotering er vurdert. Et fåtall skriver at det er laget en handlingsplan, eller at det er tatt inn som et punkt i allerede eksisterende handlingsplaner. Ut fra disse svarene ser det ut til at det er gjort noen praktiske endringer i forhold til forsøket, men at det i mindre grad er gjort større endringer som f. eks å lage en egen handlingsplan.

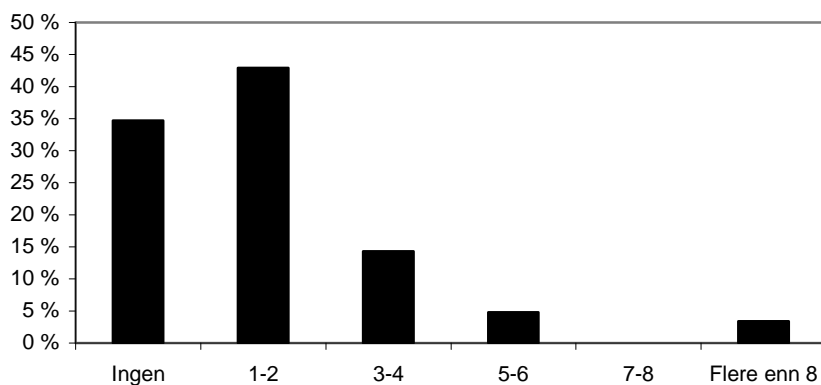
Innvandrerbakgrunn positivt vektlagt

Vi har i begge spørreskjemaundersøkelsene spurt om det å ha innvandrerbakgrunn er blitt positivt vektlagt under ansettelser. Av figuren under fremgår det at midtveis i forsøksperioden svarte over halvparten av respondentene at de hadde vektlagt det å ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn positivt i ansettelser. Hele 59 prosent oppgir å ha gjort dette. Flertallet av disse har praktisert denne formen for positiv særbehandling i en til to ansettelser. 41 prosent av respondentene hadde på dette tidspunktet aldri vektlagt innvandrerbakgrunn som positivt.

Figur 13. Hvor mange ansettelsessaker har du vært med på hvor det har blitt positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig innvandrerbakgrunn? (Første spørreskjemaundersøkelse)



Figur 14. Hvor mange ansettelsessaker har du vært med på hvor det har blitt positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig innvandrerbakgrunn? (Andre spørreskjemaundersøkelse)



Ved det andre undersøkelsestidspunktet nær forsøkets slutt, ser vi at det har blitt litt flere som oppgir å ha vært med på ansettelsessaker hvor det er blitt positivt vektlagt at en søker hadde ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Nå svarer 65 prosent at de har vektlagt innvandrerbakgrunn positivt, mot altså 59 prosent i den første undersøkelsen. Og 35 prosent oppgir at de aldri har gjort det mot 41 prosent i første undersøkelse. Denne endringen kan muligens tolkes som en indirekte effekt av forsøket med moderat kvotering: man har blitt oppmerksom på verdien av å ansette personer med innvandrerbakgrunn, men ønsker ikke å bruke moderat kvotering. En slik praksis ville være i overensstemmelse med de erfaringene man har hatt med moderat kvotering av kvinner: At kjønn vektlegges i ansettelsen, men uten at moderat kvotering benyttes direkte (Teigen og Jensen 1995). Men som vist i tabell 1 (se kapittel 2) er endringene i tallet på ansatte med innvandrerbakgrunn i vårt materiale små og fordi mange faktorer kan spille inn vil vi være litt forsiktige med å trekke en slik konklusjon.

Utlysning av stillinger

I begge spørreskjemaundersøkelsene svarer et flertall av respondentene (over 60 prosent) at stillingsbeskrivelse og utlysningstekst er utformet med tanke på å få innvandrere til å søke. Det varierer imidlertid 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 hadde ved midtveisevalueringen

informasjon om deltakelse i forsøket på sine oversiktssider over ledige stillinger, fire hadde informasjon nedfelt i utlysningsteksten for den enkelte stillingen, mens tre av virksomhetene ikke hadde 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 spenstig. 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 personlig egenskaper favoriserer menn (Teigen og Wiers-Jenssen 1996). Når det gjelder vår målgruppe, ikke-vestlige innvandrere, kan det for eksempel tenkes at høye krav til kommunikative ferdigheter kan ekskludere denne gruppen.

Økt bevissthet?

Vi har sett at selve tiltaket moderat kvotering kun har vært bruk i fire av virksomhetene og i et begrenset antall ansettelser. De personalansvarlige vi intervjuet høsten 2008 var imidlertid opptatt av at selv om tiltaket ikke var benyttet, så hadde forsøket en effekt:

«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 opplevde at det var blitt en økt bevissthet rundt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Denne bevisstheten knyttet de til forsøket med moderat kvotering. Selv om de færreste hadde benyttet kvoteringstiltaket, oppfattet de at ordningen bidrar til et ønske om likestilling og mangfold. Likeledes kan det muligens være en effekt av forsøket at så mange oppgir at de har positivt vektlagt at en søker hadde innvandringsbakgrunn.

På bakgrunn av dette kan det være viktig å formidle at et lite brukt tiltak, ikke nødvendigvis er det samme som et mislykket tiltak. To år som denne prøveperioden har vært er heller ikke veldig lang tid for å igangsette, etablere praksiser og se resultater av et slikt tiltak.

Forankring av forsøket i virksomhetene

En viktig faktor for at et tiltak som moderat kvotering skal være vellykket, er om det er forankret i ledelsen. Dette kan bidra til at det er fokus på tiltaket og også for å legitimere tiltaket. Midtveisevalueringen viste at de tolv virksomhetene hadde ulike erfaringer med å få gjennomslag for tiltaket i toppledelsen. Vi fant tydelige skiller mellom virksomhetene der forsøket var forankret bare i personalavdelingen, og der forsøket også var forankret i toppledelsen.

Årsakene til at forsøket i mange av virksomhetene hadde svak forankring i ledelsen varierte. En grunn som ble gitt var at det er lett å miste fokuset når man har mye å gjøre. For eksempel opplevde informantene at arbeidspress, utskiftninger av ledere, krav om effektivisering og kvalitetsforbedring, slukte tid og motivasjon til å prioritere forsøket. En annen grunn i første fase av forsøket kunne være at man befant seg i en startfase, man ønsket å forankre tiltaket, men hadde ikke kommet ordentlig i gang. Kun en av informantene oppga at mangel på forankring skyldes at forsøket manglet 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 representerte de virksomhetene der forsøket var forankret i personalavdelingen og ikke i toppledelsen, ga inntrykk av at de «hang på ledelsen». For å forklare hvorfor forsøket ikke var forankret i toppledelsen, brukte også denne gruppen av informanter tidsargumentet. Typisk var at toppledelsen ble fremstilt som interesserte i prosjektet, men at de hadde fokuset

andre steder på grunn av tidspress. Vi ser at den ene informanten oppfatter at personalavdelingen er et godt sted for å forankre forsøket tidlig i prosjektet. Om personalavdelingen tok 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. Erfaringen med bruk av moderat kvotering av kvinner viser at 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.

«Direktøren vår er opptatt av dette, men det varierer nok litt hvor mye fokus vi har. 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 personaldirektør).

«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 rapporter vi (...), men hvis rapporteringen ikke blir brukt føles det meningsløst» (kvinnelig personaldirektør).

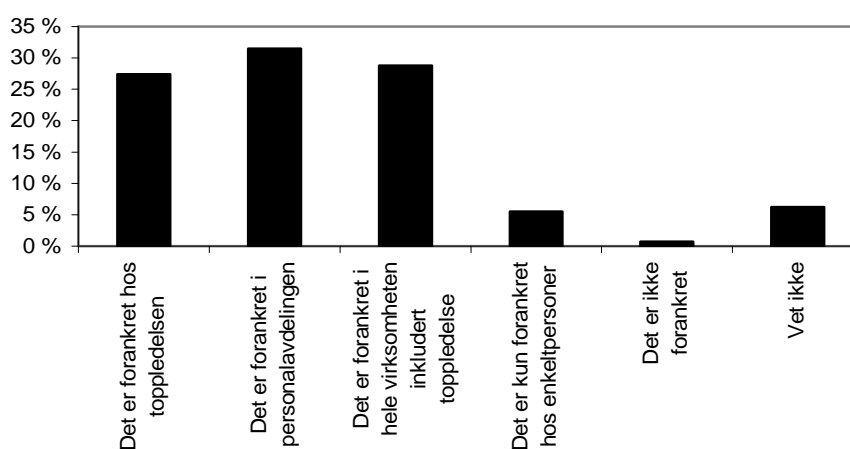
Vi ser at enkelte av informantene midtveis i forsøket ga uttrykk for at de opplevde at de manglet oppfølging og press fra et overordnet hold, selv om de oppfattet at forsøket hadde en god forankring i toppledelsen. Når det ikke stilles krav til rapportering, eller det er satt konkrete målsetninger, kan resultatet bli at forsøket med 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 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. Midtveis i forsøket med moderat kvotering var det kun to av virksomhetene som hadde utarbeidet en ny handlingsplan.

I rapporten fra midtveisevalueringen påpekte vi at et viktig insentiv for at flere av virksomhetene skal utvikle styringsdokumenter, kan være at det stilles rapporteringskrav til virksomhetene fra FAD. Selv om virksomhetene ble oppfordret til å forankre forsøket i hele virksomheten og lære av hverandres erfaringer gjennom et skriv fra FAD, ble ikke virksomhetene stilt overfor noen konkrete forslag eller krav om rapporteringer og delmål fra departementets side. Av den siste spørreskjemaundersøkelsen som ble besvart etter virksomhetene mottok brevet fra FAD, fremgår det at en betydelig andel av respondentene oppfatter at forsøket med moderat kvotering er forankret i egen virksomhet.

Figur 15. Hvor i organisasjonen oppfatter du at forsøket med moderat kvotering er forankret i din virksomhet?

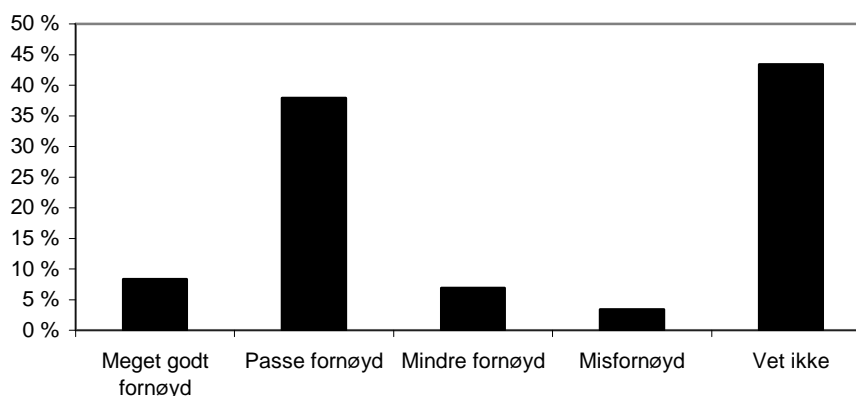


Av figuren ser vi at flertallet av respondentene oppfatter at forsøket med moderat kvotering er forankret på et eller annet nivå i egen virksomhet. 32 prosent av respondentene oppfatter at forsøket med moderat kvotering er forankret i personalavdelingen. 29 prosent oppfatter at forsøket er forankret i hele virksomheten. Mens 27 prosent oppfatter at forsøket er forankret i toppledelsen. Det er et klart mindretall (6 prosent) som oppgir at forsøket er forankret hos enkeltpersoner, eller at det ikke er forankret (1 prosent) i det hele tatt i egen virksomhet. Respondentene oppfatter altså gjennomgående at forsøket er forankret i egen virksomhet.

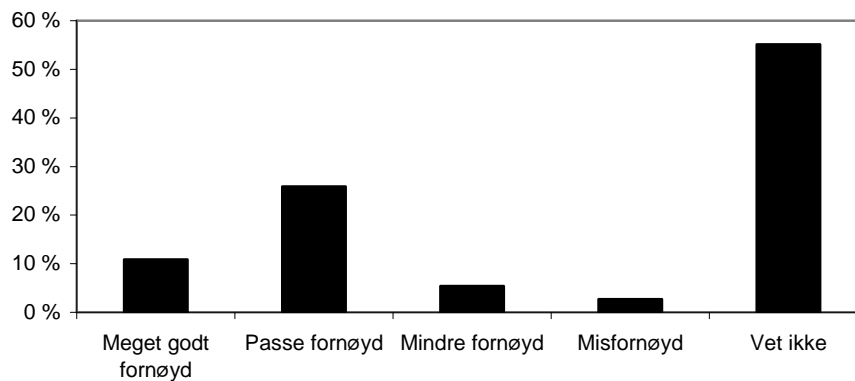
Oppfølging fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og Difi

I den siste spørreskjemaundersøkelsen spurte vi om hvor fornøyde respondene var med den informasjon og oppfølging de har fått av FAD og Difi gjennom forsøksperioden.

Figur 16. Er du fornøyd med den oppfølgingen og informasjonen der har fått om forsøksordningen fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet?



Figur 17. Er du fornøyd med den oppfølgingen og informasjonen dere har fått fra Difi?



Mot slutten av forsøksordningen med moderat kvotering ser det ut til at respondentene sitter igjen med et blandet inntrykk av den oppfølgingen og informasjonen de har fått fra FAD og Difi i løpet av forsøksperioden. Av figurene over fremgår det at litt i underkant av halvparten av respondentene oppgir at de er meget godt fornøyd eller passe fornøyd med den oppfølgingen og informasjonen de har mottatt fra FAD og Difi. Det er et fåtall som svarer at de er mindre fornøyd eller misfornøyd.

Vi ser imidlertid at en stor andel ikke har noen formening om den oppfølgingen og informasjonen de har mottatt fra FAD og Difi. Av respondentene svarer 43 prosent at de ikke vet om de er fornøyd med FADs informasjon og oppfølging og 55 prosent at de ikke vet om de er fornøyd med Difi. Dette kan tyde på at respondentene enten ikke har hatt noe særlig forventninger til oppfølging eller informasjon, eller at de ikke har kunnskap om hvilken oppfølging og informasjon som har vært gitt til egen virksomhet. Dette forsterkes av at svært få av respondentene har spesifisert hva de har savnet fra FAD og Difi. Av de få som har svart fremgår det at de har savnet informasjon eller ikke mottatt informasjon:

«Har vi fått informasjon i det hele tatt? Jeg kjenner ikke til at slik informasjon/oppfølging er gitt».

«Så vidt meg bekjent har vi ikke mottatt noe informasjon».

«Etter oppstartmøte i januar 2008 har det vært heller lite informasjon»

Og flere etterlyser mer opplæring og informasjon utover i forsøksperioden:

«Tydeligere signaler til alle virksomhetene som omfattes av forsøket om hensikten, og bedre opplæring av ledere med personalansvar».

«At noen hadde tatt seg tid til å komme ut og informere hele personalavdelingen og kanskje også lederkorpset. Hadde hjulpet mye med 1 times foredrag.»

Da forsøket startet opp i januar 2008 var fokuset relativt stort. Det ble arrangert et «kick off» med blant annet ansvarlig statsråd og Difi gjennomførte mangfoldsoplæringskurs med alle virksomhetene. Men utover dette har det i stor grad vært opp til hver enkelt virksomhet hvordan de har hatt fokus på forsøket. Og flere av informantene fremhever at det: «Det hadde hjulpet om det var noen milepæler underveis i prosjektet.

Difi har gjennom hele forsøksperioden hatt et nettverk bestående av en kontaktperson fra hver virksomhet. En slik organisering legger et stort ansvar på enkeltpersoner, og kontaktpersonens innflytelse i egen virksomhet vil antageligvis variere med posisjon i virksomheten. Det er dermed sannsynligvis ulike erfaringer med hvordan dette nettverket har fungert ut til virksomhetene, hvor aktivt det har blitt brukt og hvor mye utveksling som har foregått mellom virksomhetene.

Læring

Et spørsmål om forankring av forsøket kan også formuleres som et spørsmål om læring. Hva har virksomhetene lært av deltakelsen i forsøket? Og hvordan har slik læring vært forsøkt ivaretatt? Bortsett fra nettverkssamlinger med kontaktpersonene har det, så vidt vi er kjent med, vært liten kontakt mellom de 12 forsøksvirksomhetene, Difi og FAD. Mye organisasjonsforskning (se Steen-Johnsen og Lidén 2009) fremhever at utfallet av et prosjekt avhenger blant annet av organisasjonenes evne til å bygge kompetanse og engasjement i forhold til saksområdet, og evnen til å etablere samarbeid mellom deltakere, samt å forankre prosjektet i relevante deler av omgivelsene. Det ser ut til at man ved organiseringen av dette forsøket ikke helt har lyktes med å få til en slik forankring. Det ser også ut til at det har manglet en strategi for å lære gjennom tilbakemelding av de erfaringer som er gjort.

Slik forsøket har vært lagt opp har det vært stor grad av lokale tilpasninger når det gjelder praktiske løsninger i virksomhetene. Som vi har sett gjelder det både intern og ekstern informasjon om at virksomhetene var med i forsøksordningen, hvordan utlysningstekster har vært utformet, og om det var søkeren selv eller virksomheten som har hatt ansvaret for å vurdere om tiltaket skal benyttes. Det har heller ikke vært lagt opp til noe felles system for registrering eller rapportering av bruk av moderat kvotering. Slike lokale tilpasninger kan være fornuftige med tanke på de store forskjellene virksomhetene i mellom, men samtidig er vårt inntrykk at dette har medvirket til at forsøket har fremstått som forholdsvis løst og uforpliktende for de enkelte virksomhetene.

Sammenfatning og diskusjon

Det er liten tvil om at forsøket med moderat kvotering har skapt oppmerksomhet og økt bevissthet om å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn, i alle fall blant de som arbeider konkret med forsøket i de tolv virksomhetene. Samtidig viser evalueringen at ordningen i liten grad er benyttet i konkrete ansettelsessaker. Vi har sett at det er fire virksomheter som rapporterer å ha benyttet moderat kvotering, og at det er benyttet i til sammen 15 ansettelsessaker. Dette omfatter både saker som har ført til ansettelser og saker der moderat kvotering er benyttet for å rangere mellom innstilte søkere.

Hvorfor lite brukt?

Forklaringene på at tiltaket sjelden er benyttet er knyttet til at flere av virksomhetene vurderer moderat kvotering som et virkemiddel det er lite aktuelt å bruke. Mange av forsøksvirksomhetene fremhever at de stort sett har stillinger som forutsetter høye krav til utdanning, arbeidserfaring og til god beherskelse av norsk skriftlig og muntlig. De opplever også at de har god tilgang på kvalifiserte søkere, men at det er få søkere fra målgruppen for forsøket med moderat kvotering som er kvalifiserte. Fra flere av de personalansvarlige vi intervjuet ble det vektlagt at deres oppgave er å ansette den søker som er best kvalifisert. De fremhevet også at jo høyere i hierarkiet en stilling er plassert, jo sjeldnere vil søkere være likt kvalifiserte både når det gjelder formelle og uformelle kvalifikasjoner. Når man også vet at personlige egenskaper er et sentralt element i ansettelser får skjønnsvurderinger en betydelig plass i prosessen før moderat kvotering skal vurderes.

Både i spørreskjemaundersøkelsene og intervjuene kom det frem at det også var en usikkerhet knyttet til hva det vil si å være tilnærmet likt kvalifiserte. Flere reiste spørsmålet: «*Hvor like må kandidatene være for at vi kan bruke moderat kvotering?*» Og de mente at de sjelden, eller aldri er i en situasjon hvor to søkere er likt kvalifiserte. Det er mulig at dette også er et uttrykk for at det er to ulike logikker som møtes: Vanligvis når man ansetter er man opptatt

av å rangere søkere dvs. se etter det som skiller dem fra hverandre. En slik *rangeringslogikk* kan stå i motsetning til den *likhetslogikken* som ligger bak moderat kvotering, hvor hensikten er å finne så like søkere som mulig. Samtidig er det viktig å se at disse vurderingene av vanskeligheter med å bruke moderat kvotering først og fremst baserer seg på erfaringer med ansettelser 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 ansettelser, derfor blir det til en viss grad hypotetisk hvilke problemer man tror er knyttet til å bruke moderat kvotering.

Virksomhetene som har benyttet moderat kvotering har benyttet det flere ganger

Et funn i denne studien er at når en virksomhet først har benyttet moderat kvotering en gang så gjør de det igjen. I tre av de fire virksomhetene som rapporterer å ha brukt moderat kvotering har de brukt tiltaket flere ganger. Det kan altså se ut som om det etablerer seg en form for *praksis*. I hvert fall tyder det på at når man først har brutt barrieren og erfart at moderat kvotering er et virkemiddel som kan brukes – så brukes det igjen.

Vi har også sett at de virksomhetene som har benyttet tiltaket er virksomheter som har et bredere stillingstilfang blant annet når det gjelder utdanningskrav. Og som kanskje også har stillinger som retter seg mot segmenter i arbeidsmarkedet der det finnes en større andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Det kan tyde på at heller enn å være idealistiske grunner til at moderat kvotering er benyttet er det behov for arbeidskraft, eller tilgang på kvalifisert arbeidskraft, som har vært avgjørende for bruken.

Holdninger til bruk av moderat kvotering i virksomhetene

Ettersom de færreste av forsøksvirksomhetene har konkret erfaring med bruk moderat kvotering har vi spurt om de *tror* moderat kvotering kan være et godt virkemiddel. Dette spørsmålet er stilt i begge spørreskjemaundersøkelsene og resultatet viser en ganske tydelig nedgang i andelen som tror at det kan være et godt virkemiddel (se kapittel 6). Det at færre vurderer moderat kvotering som et godt virkemiddel kan skyldes at fokuset på forsøket er blitt mindre utover i forsøksperioden. Men mer sannsynlig er det at erfaringen, (eller riktigere mangelen på erfaring) med tiltaket, gjør at færre opplever at det er et godt virkemiddel for å øke andelen med innvandrere i egen virksomhet. Her er det viktig å understreke at en forsøksperiode på 2 år er relativt kort tid. I

løpet av denne tiden skulle tiltaket implementeres i virksomhetene, erfaringer samles og evalueres. Vi tror at det trengs en lengre utprøving før det kan sies noe klart om eventuelle effekter, men det forutsetter også at fokuset på tiltaket opprettholdes.

Vi pekte innledningsvis i denne rapporten på at kvotering er et kontroversielt virkemiddel (se også kapittel 3). Det så vi også i den offentlige debatten rundt dette forsøkets oppstart. Det kan derfor være grunn til å peke på at i forhold til temperaturen i debatten har forsøket vist seg å ha en begrenset effekt.

Forankring

I rapporten peker vi på at hvor og hvordan forsøket med moderat kvotering har vært forankret i virksomhetene varierer. Og vi har fremhevet betydningen av å ha en toppledelse som har fokus på forsøket. Erfaringene med bruk av moderat kvotering av kvinner viste nettopp at en toppledelse som aktivt støtter det interne likestillingsarbeidet har betydning for rekrutteringen (Teigen 2001). Vi har også pekt på at det ser ut til at fokus på forsøket er blitt mindre utover i forsøksperioden. Det har også i stor grad vært opp til de enkelte virksomhetene hvordan de har implementert tiltaket. Selv om slike lokale tilpasninger kan være fornuftig ut fra de store forskjellene det er mellom virksomhetene, er vårt inntrykk at forsøket har fremstått som forholdsvis uforpliktende for de enkelte virksomhetene.

Indirekte effekter

En evaluering av bruk av moderat kvotering av kvinner gjort ved Institutt for samfunnsforskning i 1995, viste at bestemmelsen om moderat kvotering i svært liten grad ble brukt direkte i ansettelsessaker. Men det ble likefullt fremhevet at bestemmelsen var svært viktig fordi 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 personer med innvandrerbakgrunn. Det ser ut til at bevisstheten i de 12 forsøksvirksomhetene øker og at personalansvarlige uttrykker ønske om å rekruttere innvandrere. Det er også mulig at forsøket bidrar til at i ansettelsesituasjoner hvor man tidligere ville falt ned på å velge det «kjente» heller vil velge en med innvandrerbakgrunn. Det er imidlertid lite som tyder på at dette har skjedd i noen særlig grad. Tall over andelen ansatte med innvandrerbakgrunn viser en svak økning i de fleste av forsøksvirksomhetene, men dette dreier seg om få personer i de fleste av virksomhetene. De virksomhetene som

har en viss andel ansatte med innvandrerbakgrunn hadde dette før forsøket med moderat kvotering startet.

Etter vår mening er det derfor grunner til å være litt mindre optimistisk når det gjelder den indirekte effekten av forsøket. For når det gjelder moderat kvotering av kvinner er det snakk om et virkemiddel som omfattet halvparten av Norges befolkning, mens vi for kvotering av innvandrere fra Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika samt Europa utenfor EU/EFTA, så handler det 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 kategorisere folk. Erfaringer fra USA viser at det har vært store uenigheter når det gjelder å definere hvilke individer som kan inkluderes i minoritetskategoriene, og å avgjøre hvilke grupper som diskrimineres og derav kan omfattes av særbehandlingsordningene.

Da virkningen 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 innvandrerne ikke har den organisatoriske, kulturelle og politiske oppmerksomhet rettet mot seg som kvinnene hadde, setter nok også større krav til at ledelsen holder fokus og trykket oppe hvis man ønsker at moderat kvotering av 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: Foss, O. og J. Mønnesland (red.) *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. Oslo: NIBR.
- Blanck, D. (2000), «Definitioner och kategoriseringar i USA: En utgångspunkt för positiv särbehandling». I: E. Åsard og H. Runblom (red.) *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Borevi, K. (2000), «Positiv särbehandling och invandrapolitik i Sverige». I: E. Åsard og H. Runblom (red.) *Positiv särbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Brekke, I. (2007), «Ethnic Background and the transition from Education to Work among University Graduates», i *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. Integrering, marginalisering og ekskludering*. ISF-rapport 1997:13. 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?* Oslo: Fafo-rapport 517.
- LOV 2005-06-03 nr. 33: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv.
- Moen, O. (2001), *Race Color and Partial Blindness. Affirmative Action under the Law*. Oslo: Solum Forlag
- NOU 2002:12 Rettslig vern mot etnisk diskriminering. Rapport 2009/8. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- OECD (2009), *The labour market integration of immigrants and their children in Norway*.
- Olsen, B. (2009), *Innvandrere ansatt i staten. Hvorfor lavere enn i privat sektor?* Rapport 2009/8. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Orupabo, J., R.S. Jensen og Aa. Storvik (2009), «Midtveisevaluering av forsøk med moderat kvotering av personer med ikke-vestlig bakgrunn». ISF-Rapport 2009:3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

- 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: Guillèn, M. F. et al (red.), *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. New York: Russel Sage Foundation Publications.
- Reskin, B. (2000), «The Proximate Causes of Employment Discrimination», *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 1985:4. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Statistisk Sentralbyrå (2009), *Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 3. kvartal 2008*. <http://www.ssb.no/innvdrerbl/main.html>
- Statistisk sentralbyrå (2008), *Registrert arbeidsledighet blant innvandrere, 3. kvartal 2009*. <http://www.ssb.no/vis/emner/06/03/innvarbl/arkiv/art-2009-11-05-01.html>
- Statistisk sentralbyrå (2006), *Innvandrerne i det norske samfunnet. Samfunnspeilet 4/2006*
- Storvik, Aa. E. (2002), *Topplederrekruttering i staten. Betydningen av kvalifikasjoner, nettverk og kjønn*. Oslo: ISF-rapport 2002:5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Steen-Johnsen, K. og H. Lidén (2009), *Evaluering av handlingsplan mot tvangsekteskap*. Rapport: 009. 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), *Kjønskvotering 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*. Oslo: ISF-rapport96:16.
- 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.
- Wiborg, Ø. (2006), «Suksess i arbeidsmarkedet blant høyt utdannede innvandrere. Betydningen av jobbkompetanse, sosiale nettverk og diskriminering for inntekt», i *Sosiologisk tidsskrift* 14: 276-297
- Åsard, E (2000), «Innledning». I: E. Åsard og H. Runblom (red.) *Positiv særbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Åsard, E., H. Runblom og F. Lindahl (2000), «Særbehandlingens utveckling, utfall och utmaningar i Sverige och USA». I: E. Åsard og H. Runblom (red.) *Positiv særbehandling i Sverige och USA*. Stockholm: Carlssons Bokförlag

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2010:5

| |
|--|
| <i>Forfatter/Author</i> Ragnhild Steen Jensen og Julia Orupabo |
| <i>Tittel/Title</i> Evaluering av forsøket med moderat kvotering av personer med innvandrerbakgrunn |
| <i>Sammendrag</i> Januar 2008 ble det igangsatt et forsøk med moderat kvotering av innvandrere i 12 statlige virksomheter. Forsøket hadde en tidsramme på to år og denne rapporten er sluttevalueringen av forsøket. I denne rapporten stiller vi spørsmålene: Har moderat kvotering vært benyttet for å ansette personer med innvandrerbakgrunn i de utvalgte virksomhetene? Hvilke utfordringer er knyttet til å bruke virkemiddelet og hvordan vurderer ledelsen og personalansvarlige tiltaket? Vi ser også på om forsøket har bidratt til økt fokus på rekrutterer innvandrere og om personalpraksiser og rutiner er endret. Vi finner at moderat kvotering i liten grad er benyttet i konkrete ansettelsessaker. Det er fire virksomheter som rapporterer at de har benyttet tiltaket. Begrunnelsene for at tiltaket er lite benyttet er knyttet til at virksomhetene opplever at de har stillinger som setter høye krav til utdanning, arbeiderfaring og god beherskelse av norsk skriftlig og muntlig, virksomhetene vurderer at de har få kvalifiserte søkere til stillingene fra den aktuelle målgruppen, at de sjelden opplever at de er i en situasjon hvor de har to likt kvalifiserte søkere. Vi finner at tre av virksomhetene som har benyttet moderat kvotering har benyttet tiltaket flere ganger. Det kan tyde på at når man først har erfart at moderat kvotering er et virkemiddel som kan brukes – så brukes det igjen. Vi ser også at de virksomhetene som har benyttet tiltaket er virksomheter som har et bredere stillingstilfang blant annet når det gjelder utdanningskrav. De har muligens også stillinger som retter seg mot segmenter i arbeidsmarkedet der det finnes en større andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Alle de 12 forsøksvirksomhetene legger vekt på at deltakelse i forsøket har skapt oppmerksomhet og økt bevissthet om å rekruttere personer med innvandrerbakgrunn. |
| <i>Emneord</i> Moderat kvotering, innvandrere, evaluering |
| <i>Summary</i> In January 2008 the government initiated a pilot project using moderate quota to promote employment of immigrants in twelve public agencies. The project had a timeframe of two years and this report is an evaluation of the project. The questions investigated are: Have moderate quota actually been used to employ persons with immigrant background? What are the problems related to use moderate quota and how do the employer evaluate the measure? We also look at whether the project has contributed to an increased focus on recruiting immigrants and if personal practices and procedures are changed. We find that moderate quota has had little real impact in specific employment cases. The reason that moderate quota is little used is related to the public agencies experience that they have positions that set high standards for education, work experience and master the Norwegian language well. The public agencies also consider that they have few qualified applicants for the positions from the target group, and they seldom experience that they are in a situation where they have two equally qualified applicants. We find that three of the public agencies that have used moderate quota have used it more than once. This may indicate that if you have experienced that moderate quota is an instrument that can be used you use it again. We also see that those agencies that have used moderate quota are agencies that have positions at different levels and with different education requirements. They may also have positions that target segments of the labour market where there are a higher proportion of workers with an immigrant background. Each of the twelve public agencies emphasize the participation in the project has created attention and awareness to recruit persons with immigrant background. |
| <i>Index terms</i> Moderate quota, immigrants, evaluation |