

Mangfoldspolitikken –virker den?

Marholmen, 16 okt 2013.

Anne Britt Djuve,
Fafo



Hva er mangfold?

- Overflate-mangfold (surface-level diversity):
Kjønn, alder, hudfarge, juridisk status
(fødeland, oppholdsgrunnlag).
- Dybde-mangfold (deep-level diversity):
Verdier, holdninger, kunnskap,
- Ulikhet (disparity): posisjon i en gruppe;
beslutningsmyndighet, lønn





Mangfoldspolitikken

- Et mangfold av tiltak og meldinger.....
- Sjelden at 'mangfold' defineres – hva slags mangfold er det egentlig som ønskes?
- Implisitte definisjoner – det er i all hovedsak overflatemangfold det siktes til i offentlige dokumenter
- Unntak: St.meld 2003.

St meld nr 49 2003-2004

- «Regjeringen er grunnleggende positiv til kulturelt, religiøst og verdimessig mangfold» (s. 10).
- «Regjeringen mener at det går en absolutt grense for toleranse ved ulovlige handlinger. Men det kan også være annen atferd og holdninger som det etter regjeringens syn er ønskelig å påvirke, selv om de ikke er ulovlige» (s. 11).

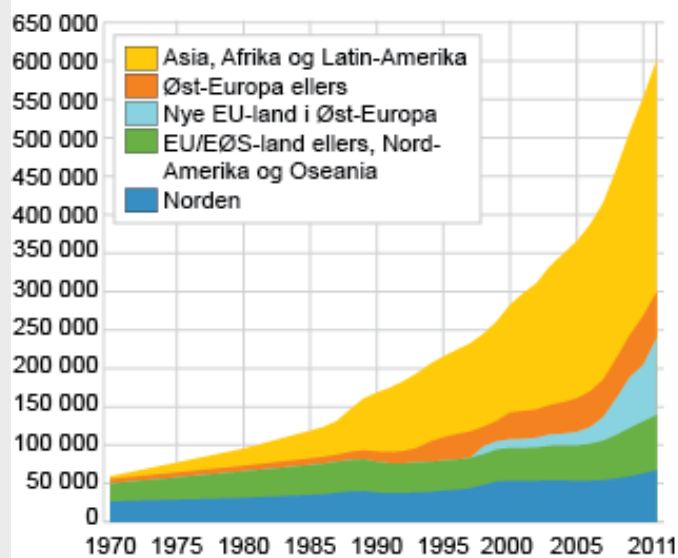
To hovedstrategier

- Reaktive
 - - lovforbud mot diskriminering
- Proaktive
 - - kvalifisering, mentoring, traineeordninger
 - - lovpålagt aktivitets og rapporteringsplikt
- Mangfold  fravær av diskriminering?
- Mangfold  integrering?

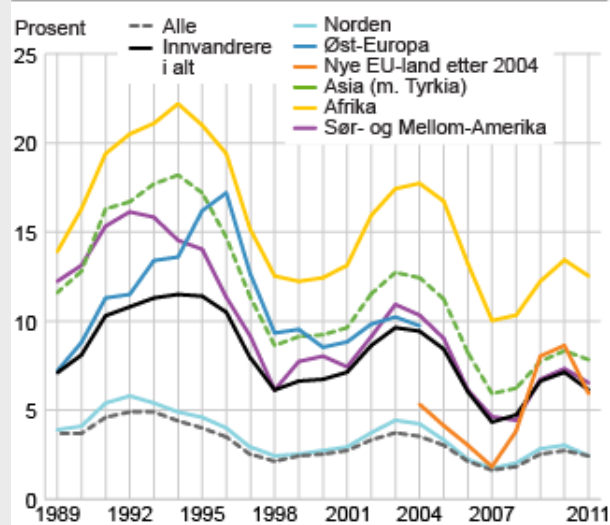
Problemstillinger?

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

Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn. Utvikling 1970-2011



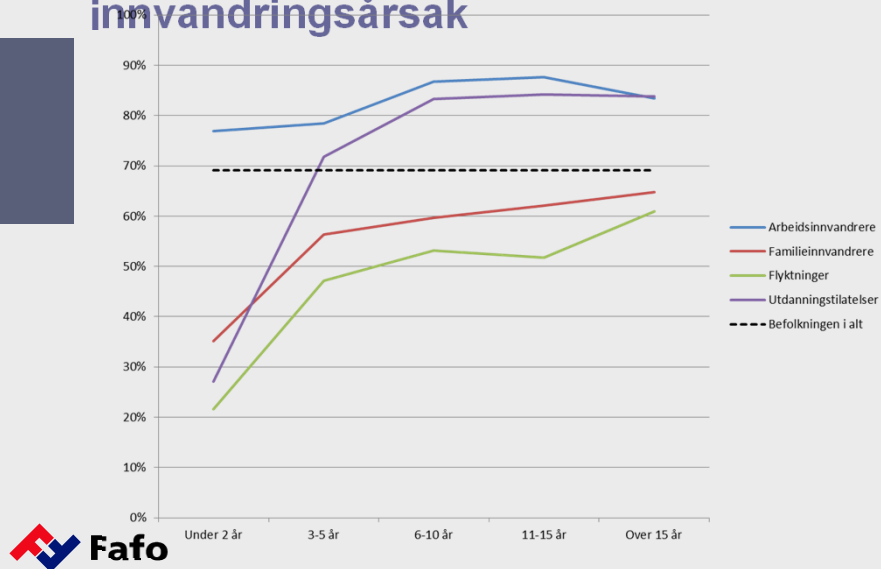
Registrert helt arbeidsledige i alderen 15-74 år¹, etter landbakgrunn. Prosent av arbeidsstyrken. Utgangen av november 1989-2011²



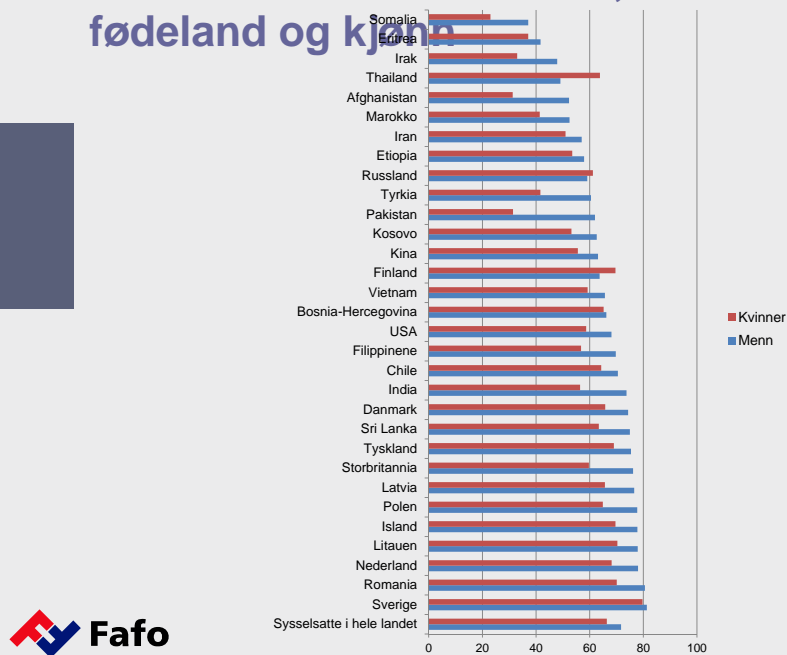
¹ Aldersgruppen 16-74 år før 2008.

² Brudd i tidsserien i 1999 pga. endringer i definisjonen av helt arbeidsledige.

Yrkesdeltakelse etter botid og innvandringsårsak



Yrkesdeltakelse 4.kv 2011, etter fødeland og kjønn



Hva slags mangfold?

- Sterk vekst i antall og andel innvandrere i norsk arbeidsliv – spesielt nye EU-land
- Økt sysselsetting over botid i alle regionale grupper, men tendens til utflating etter 5-6 år
- Etnisk segregering i yrker og stillinger
- 'Mangfold' også i lønn og arbeidsvilkår

Metoder for å avdeke diskriminering

- Krevende å kartlegge. Metodisk kan vi skille mellom
 - A) residualmetoden
 - B) Egenopplevd/egenrapportert diskriminering
 - C) Observasjon
 - D) Eksperimenter/tester
- Tematisk kan vi skille inn i
 - Rekruttering, lønn, fast/midlertidig, arbeidsmiljø, overkvalifisering

Diskriminering

- Alle metodene peker i retning av diskriminering i ansettelse. Det er liten grunn til å tvile på at det forekommer etnisk diskriminering i norsk arbeidsliv når det gjelder ansettelse.
- Ulike studier som anvender residualtilnærmingen peker i retning av at etnisk minoritetsbakgrunn i seg selv tilsier økt sannsynlighet for midlertidig ansettelse, overkvalifisering og arbeidsmiljøbelastninger. Dette indikerer forekomst av diskriminering, men er ikke tilstrekkelig til å fastslå slik diskriminering.
- Funnene spriker når det gjelder lønnsdiskriminering

Funn – erfaringer med tiltak for å bedre integrering av innvandrere i arbeidslivet

- Tiltakene kan inndeles i innvandrerspesifikke (introduksjonsordningen, norskkurs), og generelle (NAV)
- Innvandrere utgjør en stadig større del av NAVs brukere
- Tiltakene i NAV er foreløpig ikke godt tilpasset behovene til brukere med svake norskferdigheter
- Registerbaserte evalueringer av effekten av tiltak i regi av NAV antyder moderat (om noen) positiv effekt av tiltak for både brukere med minoritetsbakgrunn og brukere med

Innvandrespesifikke tiltak

- Introduksjonsordningen - positiv tendens, men betydelige implementeringsproblemer, spesielt for brukere med lite utdanning
- Introordningen er sårbar for lokale variasjoner i 'tiltaksvifta' – vanskelig å lage gode heldagsprogrammer når gode tiltak mangler.
- Svært lav progresjon i enkelte grupper
- Utfordringer knyttet til brukermedvirkning, individuell tilpasning, saksbehandlerskjønn, arbeidsretting vs brukerpreferanser
- 'Ny sjanse' (snart jobbsjansen) ser ut til å ha gode resultater.

Mentor/ traineeordninger

- Global Future – får godt skussmål i Sintefs evaluering, men dette er ikke en effektevaluering
- Mentorprosjektet **Næringslivet som motor for inkludering**. ØF konkluderer at effekten er usikker

Aktivitets- og rapporteringsplikten

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

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

- Bare 7,6 prosent er «lovlydige» dvs, har en plan for etnisk likestilling og mener at ARP har bidratt til å øke innsatsen for å fremme etnisk likestilling
- 19,6 prosent er «lovadaptive», dvs. at de mener at ARP har bidratt øke innsatsen for etnisk likestilling.



Hva kjennetegner de lovadaptive?

- Bedriftsstørrelse: 100-200 ansatte *minst* lovadaptive
- Innvandrerandel: Mer enn 20% innvandrere mest lovadaptive
- Bransje: Hotell- og restaurant, transport og bygg- og anlegg er *minst* lovadaptive
- Sektor: statlig sektor mest lovadaptiv

➤ Ikke-funn:

- Økonomisk situasjon, vanskeligheter med å rekruttere, geografisk beliggenhet, tariffdekning, medlem i arbeidsgiverforening, negativ erfaring med innvandrere er faktorer som **ikke** bidrar til å forklare variasjon i tilpasning til ARP.



Funn i den multivariate analysen – «lovadaptive»

- Statlige virksomheter tilpasser seg ARP i større grad enn kommunale/fylkeskommunale og private virksomheter
- Helse og sosialtjenesten peker seg ut blant bransjene
- De største bedriftene (<200 ansatte) har tilpasset seg ARP i større grad enn store og mellomstore bedrifter
- Det å ha en ikke-vestlig ansatt bidrar ikke til at virksomhetene er mer tilpasningsdyktige mht til ARP.

10 Ikke-funn:

- Økonomisk situasjon, vanskeligheter med å rekruttere, geografisk beliggenhet, tariffdekning, medlem i arbeidsgiverforening, negativ erfaring med innvandrere er faktorer som **ikke** bidrar til å forklare variasjon i tilpasning til ARP.



Oppsummering – virker mangfoldspolitikken?

- Betydelig og økende overflatemangfold i norsk arbeidsliv
- Dybdemangfoldet vet vi lite om
- Også økende ulikhet i norsk arbeidsliv
- Antidiskriminering/Kvalifisering, mentor, trainee/ARP
- Fellestrekk: vanskelig å identifisere noen kausal virkning av tiltakene på mangfold. Konjunkturer antakelig viktigst – dernest summen av tiltakene.
- Fortsatt stort behov for kunnskap om hvorfor ARP ikke virker bedre



HVA MANGLER I MANGFOLDS- POLITIKKEN?



Hvilket mangfold lønner seg?

Typer av oppgaver	Typer av mangfold		
	Overflate-mangfold: Kjønn, etnisitet, alder	Dyptgående mangfold: Verdier, holdninger, kunnskap	Ulikhet
Rutinepreget			
Kreativitet			



Hva er etnisk mangfold – og når er mangfoldet relevant for arbeidslivet?

- Etnisk mangfold: landbakgrunn, kultur, religion, språk, utseende

Relevant for arbeidslivet

- Språk
- Formell kompetanse; utdanning, erfaring
- Uformell kompetanse; arbeidslivskunnskap, people skills, matpakkekompetanse
- Nettverk
- Preferanser (landbakgrunn, kultur, religion ikke relevant i seg selv)



Begrunnelser for mangfoldspolitikken

	Velferd på individnivå	Velferd på samfunnsnivå
Arbeidsmarkeds-integrering	Økonomisk utjevning/social citizenship	Styrke offentlige finanser
Anerkjennelse	Anerkjenne retten til å være forskjellig/social citizenship	Social cohesion






UKLART OM MANGFOLD LØNNER SEG – DISKRIMINERING LØNNER SEG IKKE!

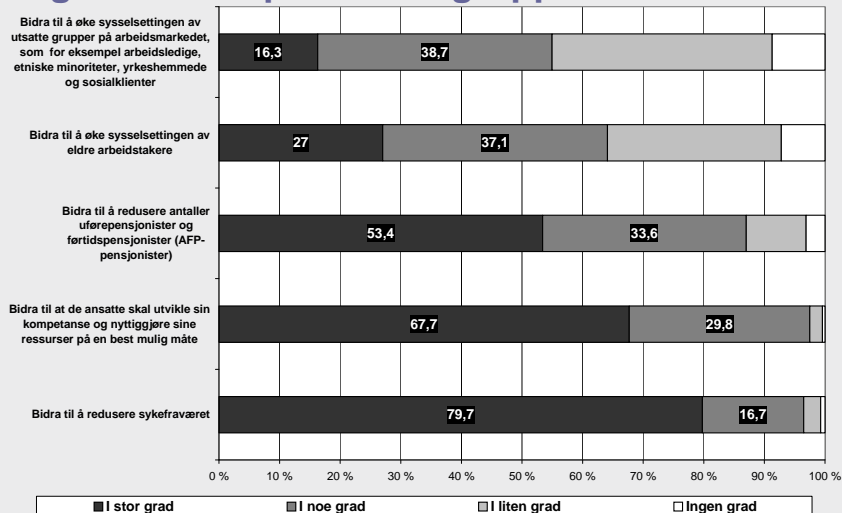


Arbeidsgivers motiver for å rekruttere og/eller holde på arbeidstakere

- 
- Trad Rational Choice: Antatt produktivitet (i forhold til kostnad: lønn og sosiale utgifter) avgjør.
 - CSR – Begrunnelser for å ansette/holde på lavproduktiv arbeidskraft
 - Idealisme – på ulike nivåer i virksomheten
 - Tilpasning til aktører som påvirker virksomhetens lønnsomhet: Fagforeninger, kunder, myndigheter m.v.
 - Preferanse for diskriminering



I hvilken grad oppfatter virksomhetene at de har et ansvar for å bidra til integrere/holde på utsatte grupper?



Fafo

Kilde: Fafo/SSB-undersøkelse fra 2006.

27

Rekruttering - beslutninger under usikkerhet.

10 Maksimalt potensiale

- 10 Motivasjon
- 10 Gode faglige kunnskaper
- 10 Gode kommunikative evner
- 10 Jobbmobilitet
- 10 Høy arbeidsetikk

10 Minimal risiko

- 10 Dokumenterte kvalifikasjoner
- 10 Referanser
- 10 Helse
- 10 Kort velferdskarriere
- 10 Lav lønn
- 10 Tidsbegrenset kontrakt

Søkers evne til å signalisere – arbeidsgivers evne og vilje til å lese signaler

Uformelle ansettelsesprosesser – magefølelsen avgjør?



Fafo

28

Magefølelsen kan være feil!

- Tendens til å legge for stor vekt på ferske opplevelser (Rieback 2007) – men også på førsteinntrykk. Selektiv persepsjon
- Tendens til å velge det kjente, vektlegging av "å passe inn"
- Stereotype fordommer får stort spillerom
- "Rasifisering" av kvalifikasjoner – antakelse om at utenlandske søkere passer i ukvalifiserte jobber (Neergaard 2006)

→ Feil person ansettes, den som skulle vært ansatt diskrimineres, og virksomheten taper penger



29

Kjennetegn ved virksomheter som...

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Ansetter innvandrere▪ Anvender risikoreduserende virkemidler (akkordlønn, lav lønn, ikke gruppebonus, midlertidige ansettelse)▪ Lavteknologisk virksomhet (liten andel m høy utdanning blant de norske arbeidstakerne, lav andel pc-brukere)▪ Mange innvandrere i søkermassen▪ Få eldre ansatte▪ Renhold, renhold, renhold, hotell og restaurant | <ul style="list-style-type: none">▪ Virksomhetsintern norskopplæring▪ Høy andel ikke-vestlige arbeidstakere▪ Høy organisasjonsgrad▪ Kjøper konsulenttjenester på strategi og ledelse▪ Har egen ansatt som arbeider med kvalifisering▪ Har egen ansatt som jobber med sykefravær▪ Høy andel pc-brukere, lav andel m høy utdanning▪ Individuell prestasjonslønn |
|--|---|



Kilde: Djuve 2005

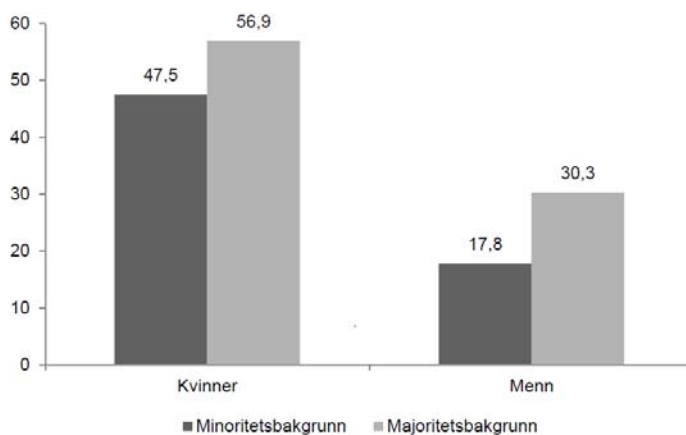
30

BARRIERER FOR DELTAKELSE I KVALIFISERING OG ARBEID



DISKRIMINERING

Figur 10. Effekten av etnisk minoritetsbakgrunn på muligheten til å bli innkalt til et jobbintervju. Separate resultater for kvinner og menn i prosent.



Kilde: Rogstad og Midtbøen 2012

Holdninger blant arbeidsgivere

- Danmark: IFKArapporter: interesse for å ansette innvandrere, men på ordinære vilkår. Begrenset entusiasme for lønnstilskudd, bistand fra AF/kommunene. Jensen 2004: Etnisk posisjonering i jobsamtalen. Rosenstock, SFI 05: Stadig flere arbeidsgivere ansetter innvandrere. Private ansetter flest.
- Norge: MMI/Imdi: Et mindretall av virksomhetene har innvandrere på praksisplass. Flertallet av de som ikke har mener det er uaktuelt. Rogstad 2000: Svake preferanser – store konsekvenser. Rogstad og Midtbøen 2011: diskriminering. Djuve 2007: Misbruk av praksisplass



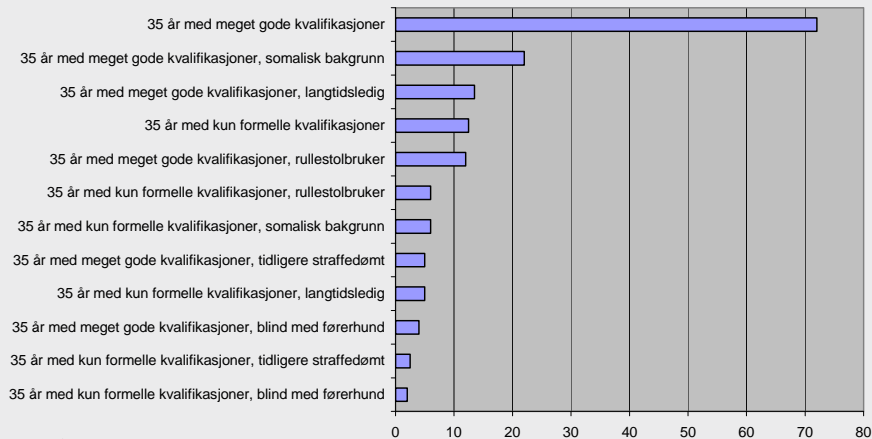
Forts.

- Sverige: Neergaard 2006: Uformell rekruttering, uklare strategier for å oppfylle målsetninger om å øke andelen sysselsatte med utenlandsk bakgrunn, vektlegging av "å passe inn".

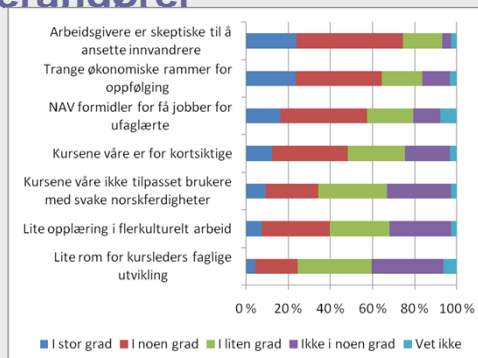


Andel næringslivsledere som svarer at det er svært sannsynlig at de ulike gruppene vil bli innkalt til intervju

Kilde: MMI Univero, 2006



I hvilken grad er følgende forhold et hinder for å levere bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn? Kursleverandører



Barrierer på individnivå

- Lite formell kompetanse hos mange innvandrere
- Norsk språk
- Kvinner: Helseproblemer og store omsorgsoppgaver
- Ulik grad av orientering mot arbeidslivet?
- Preferanser for arbeidsoppgaver og klesdrakt



Barrierer: Klær og kultur

Flere kommuner erfarer at kvinner bruker religiøst begrunnede preferanser for å ikke delta på flere tiltak i introduksjonsprogram:

Dette kan være kvinner som nekter å ha praksis i enkelte typer bedrifter, for eksempler butikker som selger svinekjøtt. . .

Andre har mistet mulighet til praksis over uenigheter om lengde på hijaben.



Krav til antrekk på norske arbeidsplasser

- I renholdsbransjen:
 - roterende maskiner: lange vide gevanter en sikkerhetsrisiko.
 - Lange vide gevanter upraktisk og uhygienisk.
- På sykehus og sykehjem er det også kleskode (uniformsreglement).
- Kantine: krav til hygiene. Klær som subber i bakken er uaktuelt.
- I skoler, barnehager, som hjelpelærer og på SFO er det ønske om adekvat bekledning:
 - For å kunne ta del delta på fysiske aktiviteter som ski, svømming, klatring dans, og sport.
 - Ansatte uten adekvat bekledning kan delta bare i begrenset omfang.

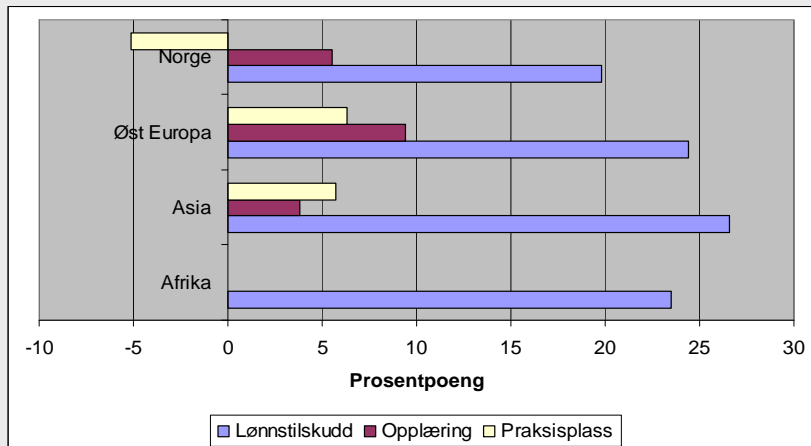
Flere kommuner rapporterer at mange kvinner med minoritetsbakgrunn har vanskeligheter med å få språkpraksisplasser og arbeidspraksisplasser, eller å komme i jobb grunnet bekledning.



BARRIERER PÅ SYSTEMNIVÅ



Effekter av tiltak



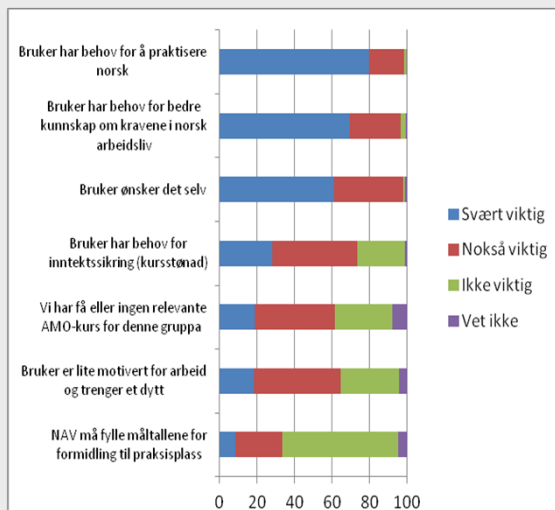
Ledige dødtrette af virksomhedspraktik

Det giver ingen mening at være i praktik i en virksomhed. Den oplevelse har flertallet af arbejdsløse metalarbejdere, viser ny undersøgelse. Alligevel sender jobcentrene bunker af ledige i virksomhedspraktik igen og igen. Socialdemokraterne og SF varsler et indgreb mod virksomhedspraktik, men vil ikke love hvornår.

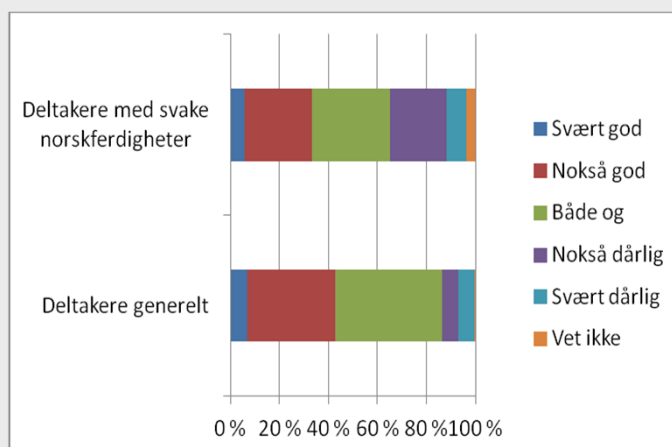


Foto: Thinkstock

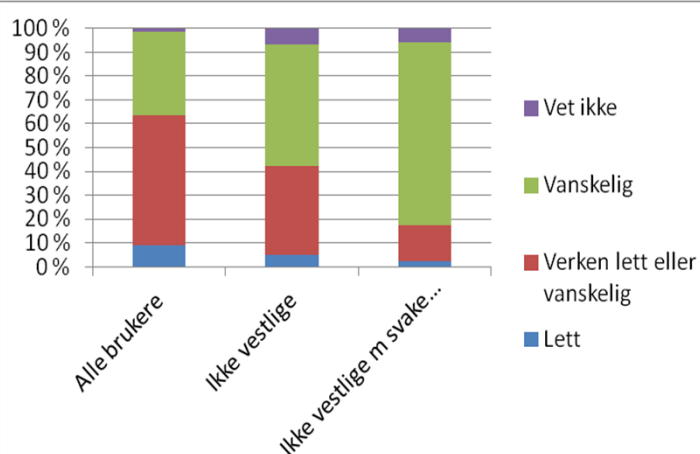
Hva avgjør om ikke-vestlige innvandrere formidles til praksisplass?



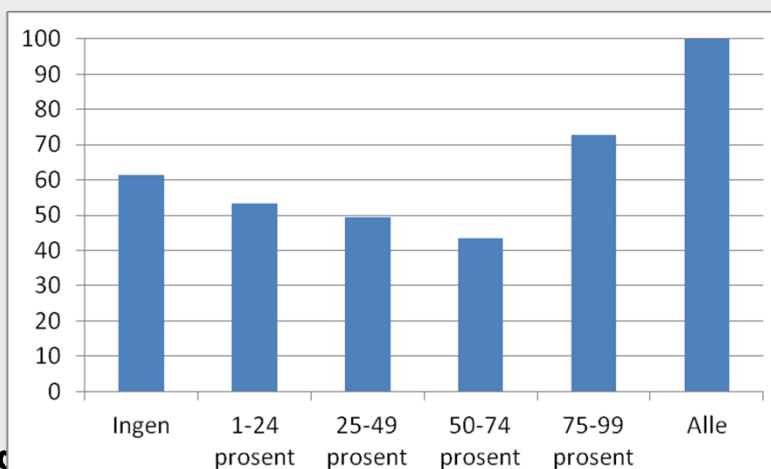
Gjør saksbehandlerne i NAV en god jobb med å matche deltakere til kurs?



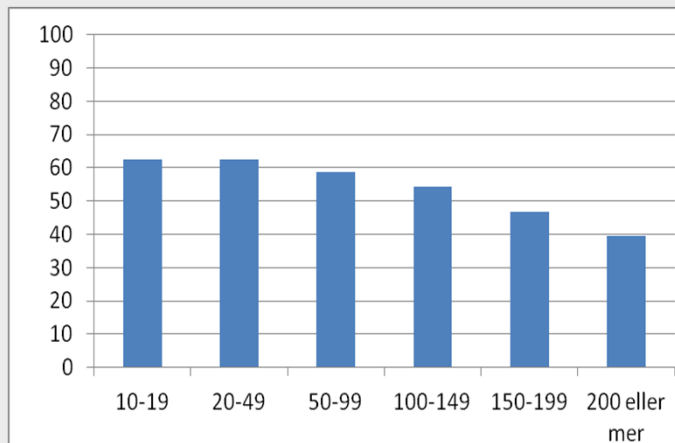
Saksbehandlere i NAV: Hvor lett eller vanskelig er det å finne AMO-kurs som matcher brukernes behov?



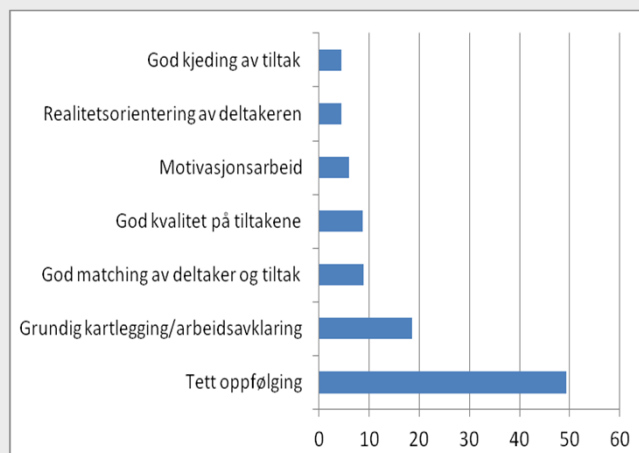
Andel saksbehandlere i NAV som rutinemessig følger opp deltakere på praksisplass, etter andel ikke-vestlige brukere



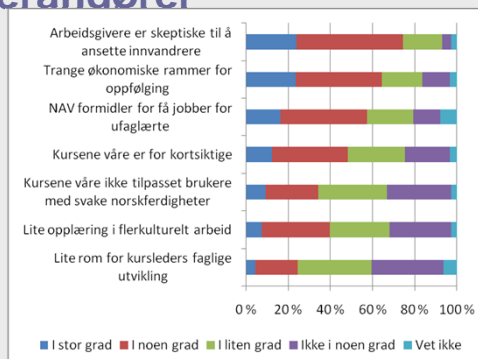
Andel saksbehandlere i NAV som rutinemessig følger opp på praksisplass, etter hvor mange brukere de er saksbehandler for



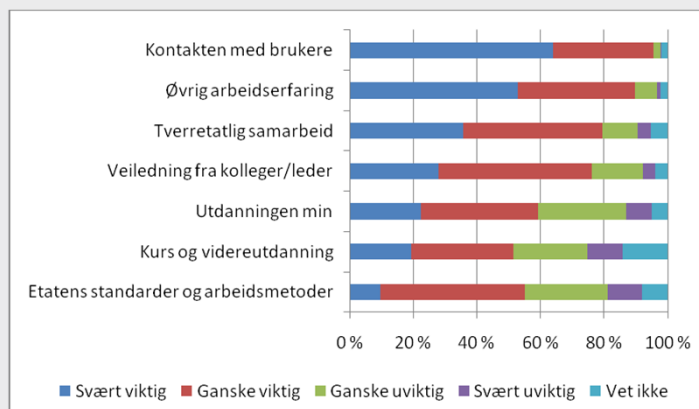
På hvilket område har NAV sitt største forbedringspotensiale?



I hvilken grad er følgende forhold et hinder for å levere bedre tjenester til brukere med ikke-vestlig bakgrunn? Kursleverandører



Kilder til kompetanse



Deltakerperspektiver – hva motiverer?

- Muligheten til å få skolegang – i seg selv

- Norsk:

- Mulighet til å hjelpe barna med lekser
- Være en god forelder
- Selvstendighet: Greie seg selv i dagliglivet
- Kontroll:

"Når man kan språk kan man forsvare seg."

(Intervjuer: Er det noe spesielt du tenker på å forsvare deg fra?)

"Alt mulig i livet".

- Lønnet arbeid



Kan NAV-tiltakene løse utenforskapet?



Bakteppe: Hva vet vi?

- Registerdata tyder på svært moderate effekter av arbeidsmarkedstiltak
- Ansatte i systemet, og spesielt kursleverandørene har klart mer positiv oppfatning av effekten av tiltak enn evalueringene skulle tilsi - sier at de ser at kurs virker.
- Både kursleverandører og NAV-ansatte peker likevel på en rekke barrierer for at tiltakene skal virke bedre
- Kursene videreføres i grove trekk som før - med 'flikking' på innhold



Undring

Hvorfor er det så stort sprik mellom hva registerdata sier og hva kursleverandører og NAV-ansatte opplever?

Hvorfor fortsetter NAV å produsere tjenester som ifølge registerdatastudier har liten eller ingen effekt?



Hvorfor så stort sprik?

- Registerdataanalysene er feil?
- Anbudssystemet for kurs gir en kultur der det er viktig å snakke kvaliteten på egne tjenester opp?
- Psykologi – bedre å tro på de man driver med
- Manglende informasjonsflyt i NAV-systemet, begrenset kunnskap om kurs og resultater i førstelinja
- Mener vi det samme med suksess? (overgang til arbeid eller et skritt på veien, stillingsbrøk, ringevikar, lønnsforhold)



Oppgaven vanskelig!

- Arbeidsmarkedet for søkere som mangler formell kompetanse skrumper, samtidig som konkurransen om disse jobbene øker gjennom arbeidsinnvandring
- Tilleggsproblematikk: helse/sosial
- Formelle hindre. Eks: krav til helsefagarbeiderutd/norskprøve 3
- Arbeidsgivere lite opptatt av samfunnsansvar




Deltaker:

«Jeg var på kantinepraksis. Og fant ut at det var en norsk dame som jobbet på praksis. Da jeg kom, slutta hun etter en uke. Da begynte jeg på praksis for NAV. Da jeg slutta, en uke før, kom det en annen fra NAV, som skal jobbe tre måneder praksis. Så arbeidsgiver vil ikke gi jobb – fordi NAV hele tiden sender nye som kommer på praksis. De sa til meg: «Hvorfor skal vi betale deg, når vi får andre som kan jobbe gratis?» Men jeg sa: «Jeg har familie, jeg har husleie, jeg trenger å leve.»»



KVALITETSUTFORDRINGER I KVALIFISERINGSTILBUDET



- 
- Kursene er i hovedsak korte og gir ikke formell kompetanse
 - Matchingen av deltaker og kurs kunne vært bedre. For sterk brukerinnflytelse?
 - Underkapasitet i NAV –manglende oppfølging
 - Lite kommunikasjon mellom NAV Lokal og kursleverandør
 - Kursleverandører måles på overgang til arbeid: Sterk fokus på overgang til en hvilken som helst jobb, også svært usikre posisjoner



**HVORFOR MEDFØRER IKKE SVAKE
RESULTATER STØRRE ENDRINGER
I TJENESTEUTFORMING?**




- Kursevaluering er vanskelig
- En viss endring skjer kontinuerlig gjennom utlysning og utvelging av kurs – stadig håp om forbedring?
- Arbeidsdeling = kunnskapsfragmentering?
- Tildelingsbrevet til NAV – styrer innretning på kurs
- Har man identifisert hva som er problemet – og tilordnet en passende løsning?
- Mao: hva slags problem er det et seks ukers jobbsøkerkurs egentlig er tenkt å løse?



Diagnosen kan være feil

- ❑ Aktiveringspolitikken: dersom det er manglende motivasjon som er problemet kan aktivering alene være et godt tiltak
- ❑ Dersom det er manglende relevante kvalifikasjoner som er problemet, må aktiveringstiltakene fylles med et innhold som er tilstrekkelig for å tette gapet mellom det brukerne kan i utgangspunktet, og det som er kravene i arbeidslivet



	Kjente problemer med tiltaksregimet	Strukturelle barrierer for overgang til arbeid	Barrierer for endring av tiltakene	Resultat
	Kursene for kortsiktige, gir ikke formell kompetanse	Formelle krav	Styring fra departementshold	Videreføring av tiltaksregime som ikke virker
	Fragmentering – mange 'kokker' (NAV Tiltak, NAV Lokal, kursleverandører)	Fri bevegelse av arbeidskraft EØS	Ideologisk feilslutning: Stort fokus på aktivering, lite på innhold	Individualisering av strukturelle barrierer: 'feil' ved enkelt-individene
	Kapasitetsmangel i NAV	Arbeidsgiverholdninger	Manglende fokus på hvilket problem tiltakene skal løse	Gjentatte nederlag og demotivering
			Usikkert kunnskapsgrunnlag. Effektevaluering vs	

Kursleverandør:

«Markedet for jobb innen kantine, hotell, kjøkken, kafé og restaurant er enormt stort. Har deltakerne vilje, de riktige holdninger samt noe kunnskap, er det tilnærmet en jobbgaranti etter endt kurs. De som ikke lykkes, er det grunnet manglende vilje eller motivasjon, rus, psykiatri, adferdsvansker, tempo og tilgjengelighet. Det forekommer at språket, det vil si manglende norskkunnskaper, er et hinder, men i mindre grad enn de andre faktorer som er nevnt.»

Saksbehandler i NAV:

«Ja, altså fra AMO-kurs – ja, det [er] jo mye vi har gode erfaringer med, og det meste er jo – vi merker det på de som ikke har vært i arbeidslivet før, at de får en all right start, tilvenning til arbeidslivet, og det er jo veldig tilrettelagt. Så hvis man skal hjelpe folk ut i jobb, da, eller kvalifisering i yrkeslivet – kursene hjelper jo mange til å bli motivert. De fleste er veldig motivert etter kurs selv om det ikke har ført til jobb.»




Deltaker:

«Jeg går på kurs og kommer tilbake, kurs og kommer tilbake. Og jeg har ikke jobb. Og jeg går på praksis – for folk trenger meg til å jobbe gratis. Så når arbeidsgivere får gratis jobb, vil de ikke ansette, for de kan få folk som kommer og jobber gratis for seg. Og jeg tenker mye, for jeg har, hva skjedde meg? Jeg har ikke jobb, får ikke planlegge, ikke ferie, være sosial, hvorfor vil jeg leve? Jeg tenker mye. Hver dag kommer jeg på biblioteket, gå på data, går rundt i byen og går hjem.»



		Anerkjenne	Utjevne
	Ulikhet i preferanser og praksiser	Multikulturalisme	Assimilering
	Ulikhet i muligheter (ressurser)	Liberalisme	Integrering

 **Fafo**