

# Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor 1998 - 2001 - Revidert tiltaksdel januar 2000

## Sammendrag

**Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor (1998-2001)**, utarbeidet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet, er presentert i 4 kapitler. I **innledningskapitlet** legges det frem bakgrunn for handlingsplanen, dens mål og definisjon av begreper.

**Kapittel 2** beskriver statlige virksomheter - antall tilsatte, deres utdanningsnivå og rammer for rekrutteringspolitikken i staten. Deretter følger en oversikt over arbeidsledigheten blant innvandrere, innvandrerbefolkningens utdanningsbakgrunn og hvordan denne gruppens utdanning tas i bruk på arbeidsmarkedet. Til slutt presenteres et norgeskart over hvor innvandrerne er bosatt, fordelingen av arbeidsløse innvandrere i landet og fordelingen av antall tilsatte i statlige virksomheter.

I **kapittel 3** er det valgt å dele hindringer for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i tre hovedgrupper:

- Holdninger og kompetanse hos tilsettingsmyndighetene
- Hindringer i forhold til dagens regelverk
- Kompetanse som kan være lite tilpasset norske forhold

I **kapittel 4** er det beskrevet forskjellige tiltak rettet mot aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor. Tiltakene er systematisert under fem delmål:

- Bidra til å utvikle bevisste holdninger og styrke kompetansen hos tilsettingsmyndighetene
- Bidra til å redusere hindringer i dagens regelverk
- Utvide rekrutteringsgrunnlaget til statlig sektor
- Utvikle system for egenregistrering av tilsatte med innvandrerbakgrunn
- Evaluere effektene av handlingsplanen

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

I en periode med stor etterspørsel etter arbeidskraft, økende internasjonalisering og erfaring for at mangfold i arbeidsstyrken lønner seg, er det selvsagt å vurdere hvordan vi bedre kan ta i bruk den kompetanse som personer med innvandrerbakgrunn har og den arbeidskraftreserve som de utgjør. Dette er særlig viktig i en situasjon der ledigheten blant innvandrere i Norge er høy. Selv om arbeidsledigheten blant personer med innvandrerbakgrunn har gått ned, er den **fremdeles over tre ganger så høy** som blant resten av befolkningen.

Aktiv rekruttering av kvalifiserte personer med innvandringsbakgrunn til alle nivåer innen statlig sektor, er ett virkemiddel i arbeidet for integrering, likestilling og deltagelse i et flerkulturelt samfunn. Arbeids- og administrasjonsministeren og kommunal- og regionalministeren har tatt initiativet til en handlingsplan for å sette iverk ulike tiltak som kan stimulere rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til **statlige virksomheter**. Tiltakene skal derfor være målrettet i forhold til statlige virksomheter. Flere av virkemidlene vil imidlertid kunne være aktuelle for hele arbeidslivet.

Rekruttering til statlig sektor er viktig av flere grunner:

- For at staten skal rekruttere de best kvalifiserte, må rekrutteringsgrunnlaget være bredest mulig. Mangfold kan heve kompetansenivået og stimulere utviklingen i virksomheten. Erfaringer har vist at personale med ulik bakgrunn over tid er mer kreative og har større evne til å løse komplekse problemer fordi de utfyller hverandres kompetanse bedre enn mer homogene grupper.
- I tråd med endringer i sammensetningen av befolkningen, endres behovet for statlige tjenester. Som en følge av dette endres kompetansebehovet i statlige virksomheter. Personer med innvandrerbakgrunn, kan med sin flerkulturelle kompetanse og flerspråklige bakgrunn bidra til å gi en bedre service overfor brukere med innvandrerbakgrunn.
- Rammebetingelser for statlige virksomheter skifter. Globalisering og internasjonalsisering er sentrale trekk i dagens utvikling av samfunns- og arbeidsliv. Denne utviklingen stiller nye kompetansekrav til statlige virksomheter.
- Like muligheter for tilsetting i staten er en demokratisk rett i Norge.

Statlige virksomheter har altså behov for den kompetansen som personer med innvandrerbakgrunn besitter. Mange innvandrere vil imidlertid ha behov for å gjennomføre ulike former for kvalifisering for å tilpasse sin kompetanse til norske forhold.

Internasjonale konvensjoner forplikter Norge til å bekjempe diskriminering på alle områder av det offentlige liv. I Stortingsmelding nr 17 (1996-97) «Om innvandring og det flerkulturelle Norge» slås det også fast at alle, uansett bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser. Som en oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser og som et ledd i arbeidet med å nå de overordnede målsettingene i innvandringspolitikken, vedtok Stortinget 2. april 1998 en endring av **arbeidsmiljølovens § 55 a**. Endringen innebærer et forbud mot å forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse eller homofil legning eller samlivsform. Våren 1998 utarbeidet regjeringen en handlingsplan mot rasisme og diskriminering. Et sentralt tiltak i planen er opprettelsen av Senter mot diskriminering, som skal bistå personer som utsettes for diskriminering på grunnlag av bl a hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse.

Formell likestilling er ikke alltid tilstrekkelig for at alle skal ha de samme mulighetene. Erfaringer fra bl a arbeidet med likestilling mellom kjønnene viser at det ofte må iverksettes tiltak eller gjøres tilpasninger for å sikre alle de samme mulighetene.

## 1.2 Mål for handlingsplanen

Regjeringen legger vekt på at innvandrere har de samme pliktene som alle andre, og at de dermed må sikres de samme mulighetene til å forsørge seg selv og familien sin gjennom lønnet

arbeid. Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til alle nivåer i statlig sektor er en naturlig følge av mål og prinsipper fastslått i St.meld nr 17 (1996-97), som fikk bred tilslutning i Stortinget (jf Innst S nr 225 (1996-97) Om innvandring og det flerkulturelle Norge).

**Denne handlingsplanen skal:**

*stimulere til økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor, slik at de best kvalifiserte blir tilsatt og staten kan yte best mulig tjenester*

Gjennom aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn kan statlig sektor på sikt gjenspeile befolkningssammensetningen.

Målgruppen for handlingsplanen er ledere med personalansvar som er sentrale ved tilsetninger i staten. Det er viktig å understreke betydningen av å trekke arbeidstakerorganisasjonene aktivt med i dette arbeidet.

Ledighetsstatistikken viser at det er ikke-vestlige innvandrere som har vanskeligst for å komme inn på arbeidsmarkedet.

Mange innvandrere er høyt kvalifiserte og har gode norskkunnskaper. Likevel møter de barrierer i arbeidslivet (Kvitastein 1996). Også personer med innvandrerbakgrunn som er født og oppvokst i Norge, og som har norsk utdanning, kan møte barrierer i form av utestenging, negative holdninger og diskriminering. Mangelfulle språkkunnskaper og manglende kompetanse kan ikke hevdes å være reelle hindringer for muligheter til arbeid for denne gruppen. Det er derfor nødvendig å sette iverk tiltak for å sikre alle like muligheter til arbeid og bidra til å fjerne de barrierer for tilsetning i statlig sektor som personer med innvandrerbakgrunn kan møte.

Det finnes i dag ikke sikre tall på hvor mange personer med innvandrerbakgrunn som arbeider i staten. Derfor vil det være problematisk å tallfeste økningen av antall personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor. Å opprette et register med opplysninger om tilsatte har innvandrerbakgrunn eller ikke, vil kunne kreve konsesjon jf Lov om personregistre mm av 9 juni 1978 nr. 48 § 6. I denne sammenheng vil det være behov for å utvikle et system for egenregistrering av tilsatte med innvandrerbakgrunn (Se kap. 4.0)

### **1.3 Begrepsdefinisjon**

I denne handlingsplan forstås ulike begreper som følger (jf Stortingsmelding nr 17 (1996-97)):

**Person med innvandrerbakgrunn** - en utenlandskfødt person fast bosatt i Norge, som har utenlandske foreldre, samt barn av innvandrere, født og oppvokst i Norge.

**Innvandrer** - en utenlandskfødt person, fast bosatt i Norge, som har utenlandskfødte foreldre; 1.generasjonsinnvandrer.

**Ikke-vestlig innvandrer** - innvandrer som er født enten i Asia, Afrika, Øst-Europa eller Sør- og Mellom Amerika.

**Vestlig innvandrer** - innvandrer født enten i Vest-Europa, i Nord-Amerika eller Oceania.

## **2.0 Situasjonsbeskrivelse**

Nedenfor beskrives statlige virksomheter - antall tilsatte og deres utdanningsnivå. I tillegg gis det

en kort beskrivelse av rammer for rekrutteringspolitikken i staten. Deretter følger en oversikt over arbeidsledigheten blant innvandrere, innvandrerbefolkningens utdanningsbakgrunn og hvordan utdanningen tas i bruk på arbeidsmarkedet. Til slutt i kapitlet fremstilles lokaliseringen av hvor innvandrerne i Norge er bosatt, den geografiske fordelingen av arbeidsløse innvandrere og fordelingen av antall tilsatte i statlige virksomheter i Norge.

## 2.1 Statlig sektor

Det er to hovedtilknytningsformer for virksomheter i statsforvaltningen:

- forvaltningsorganer
- statseide selskaper

Forvaltningsorganene er en del av staten juridisk og økonomisk. I tillegg kan det nevnes at Postverket og NSB er omgjort til BA-selskaper (begrenset ansvar). Disse selskapene tilhører imidlertid det statlige tariffområdet og er derfor med i tallmaterialet som presenteres nedenfor.

Statseide selskaper (herunder statlig selskapsdeltakelse) er organisert med egne styringsorganer og med selvstendig juridisk ansvar for egen økonomi. Virksomheter med denne tilknytningsformen omfattes ikke av denne handlingsplanen.

### 2.1.1 Statlig sektors sammensetning.

I statens sentrale tjenestemannsregister var det pr 01.10.97 registrert ca **169.000** statstilsatte innen det statlige tariffområdet (eksklusive lærere i kommunale og fylkeskommunale skoler og folkehøgskoler). Innen dette området var det ved samme tidspunkt registrert 210 virksomheter fordelt på 8 etatsgrupper:

- Departementene (3859)
- Sentraladministrasjonen ellers (12 494)
- Sivile ytre etater (43 814)
- Undervisning og forskning (U&F) ekskl skoleverket (25 798)
- Off. næringsdrift og anlegg (52 844)
- Forsvaret (21 869)
- Helsevesen (6 940)
- Statlige skoler (1717).

Over 87 prosent av total sysselsetting i staten er i virksomheter med over 500 ansatte. Det er likevel viktig å understreke at mange av virksomhetene har mindre enheter som både geografisk og styringsmessig opererer selvstendig innenfor gitte rammer. Tabell 1 gir en oversikt over antall virksomheter etter størrelse målt etter antall personer som er tilsatt.

**Tabell 1:** Antall virksomheter fordelt over hvor mange tilsatte det er i virksomheten

Tils i virk.	0-19	20-99	100-500	500-999	1000-1999	2000-2999	3000-9999	10000>
Antall virk.	43	62	70	11	7	3	10	4

Antall tils.	383	3 172	17 365	7 458	9 773	7511	57 476	64 480
--------------	-----	-------	--------	-------	-------	------	--------	--------

Når det gjelder andelen av tilsatte i staten med innvandrerbakgrunn, finnes det i dag ikke noen sikker oversikt. I en undersøkelse som AAD gjennomførte vinteren 1998 ble departementer og et utvalg av underliggende virksomheter spurt om hvor mange tilsatte arbeidsgiverne antok var personer med innvandrerbakgrunn(1). Undersøkelsen viste at den prosentvise andelen av personer med innvandrerbakgrunn(1) varierer fra 0 til noe i overkant av 12%. For departementene er tallene fra 0,5% til 4,5%. Gjennomsnittet for departementene er 1,9%, og for underliggende virksomheter er den 4,3%. Det er viktig i denne sammenheng å understreke at det knytter seg relativt stor usikkerhet til tallene.

### 2.1.2 Tilsatte i staten etter utdanningsnivå

Når det gjelder utdanning for heltidstilsatte i staten, viser statens sentrale tjenestemannsregister pr 1. 10. 97 at det var tilsatt 20,8% akademikere. Av disse har 84% universitets- og høyskoleeksamen av høyere grad mens i underkant av 16 % har universitets- og høyskole eksamen av lavere grad. Til sammen er det i overkant av 3 % som har lærerutdanning og utdanning innenfor helse- og sosialomsorg.

Til sammen er det 12% med utdanning fra tekniske skoler, verkstedskoler/yrkesskoler og håndverks- og kunstindustriskoler. Av de tilsatte i staten har 22,3% etatsutdanning mens 10,5% har militærutdanning, 6,6% har utdanning fra videregående skole mens 13,2% har kun allmennutdanning (f eks folkehøgskole) eller grunnskole.

Fordelingen av utdanningsnivåer i staten viser at det er en stor spredning i utdanningsnivået, med en femtedel som har akademisk bakgrunn og omtrent like mange som har etatsutdanning. Tradisjonelt har inngangen for mange vært gjennom ulike etatsutdanninger i statlig sektor. En overgang fra etatsutdanning til offentlig utdanning er i ferd med å endre dette bildet. Det er også verdt å merke seg at for mange nye stillinger i staten, kreves det i dag utdanning som det tidligere ikke ble stilt krav om.

### 2.1.3 Rammer for rekrutteringspolitikken i staten

Som utgangspunkt for å øke innsatsen for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn i staten, er det viktig å være oppmerksom på grunnleggende sider ved rekrutteringspolitikken i staten:

- Det er et grunnleggende prinsipp at den best kvalifiserte søker skal tilsettes.
- De formelle tilsettingsprosedyrene i staten med utlysning av ledige stillinger.
- Mange stillinger i statlig sektor stiller relativt høye krav til god muntlig og skriftlig framstillingsevne
- Til enkelte av stillingene i statlig sektor kreves norsk statsborgerskap

## 2.2 Arbeidsledigheten blant innvandrere

Innvandrere har lavere yrkesdeltakelse enn gjennomsnittet for befolkningen og høyere registrert arbeidsledighet enn registrert ledighet i alt. Den registrerte ledigheten målt i prosent av arbeidsstyrken var for innvandrere i februar 1998 på i overkant av 9100 personer (8,1 %). Samlet ledighet var på 2,8 %. Arbeidsledighet varierer etter fødeland. Dette fremgår av

**Tabell 2:** Registrerte arbeidsledige i alderen 16-74 etter landbakgrunn, absolutte tall og i prosent

av arbeidsstyrken i utgangen av februar 1997 og februar 1998.

	<b>Febr</b>	<b>1997</b>	<b>Febr</b>	<b>1998</b>
	<b>Antall</b>	<b>I % av arb.-styrken</b>	<b>Antall</b>	<b>I % av arb.-styrken</b>
<b>Registrerte arbeidsledige i alt</b>	83 645	3,7	63 320	2,8
<b>Av dette: Førstegenerasjonsinnvandrere</b>	10 967	10,5	9 181	8,1
<b>Norden</b>	1 055	3,9	914	3,1
<b>Vest-Europa ellers</b>	665	4,0	539	3,1
<b>Øst-Europa</b>	2 284	17,7	1 914	13,1
<b>Nord-Amerika og Oceania</b>	162	4,4	125	3,2
<b>Asia, inkludert Tyrkia</b>	4 786	14,8	3 989	11,6
<b>Afrika</b>	1453	19,8	1 266	15,9
<b>Sør- og Mellom-Amerika</b>	562	12,4	434	9,0

Kilde: SSB

Den samlede ledigheten har sunket siden 2. halvår 1993. Ledigheten blant innvandrere begynte å synke fra 1995. Den registrerte arbeidsledigheten blant innvandrere har siden februar 1995 til februar 1998 falt med 5,0 prosentpoeng.

En undersøkelse (Rogstad/Raaum 1997) viser at det er betydelige observerbare forskjeller mellom norskfødte og innvandrere fra ikke-vestlige land når det gjelder utstøtning i arbeidslivet. Sannsynligheten for å bli ledig eller starte som tiltaksdeltaker i løpet av 1990, var nesten tre ganger høyere for ikke-vestlige innvandrere enn for norskfødte. Konsekvensene av å bli arbeidsledig var i tillegg langt alvorligere for ikke-vestlige innvandrere. Varigheten av den første sammenhengende ledighetsperioden var nesten dobbelt så lang for ikke-vestlige innvandrere sammenlignet med norskfødte.

### **2.3 Utdanningsbakgrunn og anvendelsen av utdanningen**

Mange arbeidsledige innvandrere har god utdanning. I mai 1995 hadde 18 % av de registrerte arbeidsledige innvandrerne høgskole- eller universitetsutdanning (Vassenden 1997). Tilsvarende andel for norskfødte var 11%.

En undersøkelse (Longva/Raaum 1996) viser hvordan utdanning er fordelt for personer uten innvandrerbakgrunn og ikke-vestlige innvandrere. Sammenlignet med norskfødte er andelen med høyere utdanning klart høyest hos innvandrere. Andelen norskfødte med høyere utdanning er 18,1%, mens den for alle innvandrergrupper var betydelig høyere. Utdanningsnivået blant innvandrere varierer med fødeland. Høyest er andelen med høyere utdanning for Øst-Europa med 41,8 %, Asia, Afrika og Latin-Amerika har 31,8 - 34,3 %. Andelen med barneskole eller mindre er høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant norskfødte. Det er betydelige forskjeller mellom innvandrergruppene når det gjelder andelen som kun har barneskole. Høyest er andelen blant innvandrere fra Asia, 11,4 %, mens andelen blant innvandrere fra Latin-Amerika

og Afrika er henholdsvis 5,9 og 8 %. For norskfødte er tilsvarende andel 0,3 %.

Opplysninger om høyeste fullførte utdanning mangler for forholdsvis mange innvandrere. Dette medfører at dataene over innvandreres utdanningsnivå er beheftet med relativt stor usikkerhet. Det er grunn til å spørre seg om utdanningsnivået er systematisk overvurdert. I en FAFO-studie av flyktningene i Oslo, finner en at utdanningsnivået er lavere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant norskfødte. (Djuve/Hagen 1995).

Folke- og boligtellingsen 1990 gir klare indikasjoner på at innvandrernes utdanningskompetanse i mindre grad tas i bruk, i form av relevant arbeid, enn blant norskfødte (Drevdal og Kjelsrud 1996). Det samme tallmaterialet viser at annenhver yrkesaktiv ikke-vestlig innvandrer med høy utdanning, har jobb som normalt krever lavere utdanning. Det tilsvarende for norskfødte og vestlige arbeidstakere er mellom hver fjerde og femte arbeidstaker (Kjelsrud 1996). Dette innebærer at ikke-vestlige innvandrere har lavere avkastning på arbeidsmarkedet av utdanning enn norskfødte. De jobbene som ikke-vestlige innvandrere får, er ofte jobber som ikke krever særlig kompetanse. Innvandrere er overrepresentert i næringer som sysselsetter mange ufaglærte (Sivertsen 1995).

## 2.4 Geografisk fordeling

Figuren på neste side (Norgeskartet) viser at de største konsentrasjonene av innvandrere befinner seg i regioner med større byer, nærmere bestemt i fylkene Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland. Dette er også fylker med mange tilsatt i statlig sektor. I disse fylkene er det dermed et særlig potensiale for rekruttering av innvandrere til statlig sektor.

Den gode situasjonen på arbeidsmarkedet har også gitt en markert nedgang i ledigheten for innvandrere. For hele landet var det i februar 1998 om lag 9 200 arbeidsledige innvandrere. Ledigheten blant innvandrere, i prosent av personer i alt, varierer for fylkene fra 3 pst (Akershus) til 6,8 pst (Finnmark). Fylker med flest bosatte innvandrere, som Oslo, Akershus, Hordaland og Rogaland, har flest ledige innvandrere.

Arbeidsledige innvandrere er en viktig målgruppe for arbeidsmarkedsetaten. For ytterligere å redusere ledigheten blant innvandrere legger arbeidsmarkedsetaten særlig vekt på direkte formidling til ordinært arbeid. I takt med bedringen på arbeidsmarkedet er de ordinære arbeidsmarkedstiltakene trappet ned. Samtidig har andelen av innvandrere på ulike arbeidsmarkedstiltak vært økende. I februar 1998 utgjorde innvandrere 25,3 pst av samtlige deltakere på arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedsetaten samarbeider i hele landet med partene i arbeidslivet (NHO, HSH og LO) om å bedre innvandreres muligheter på arbeidsmarkedet.

## 3.0 Hindringer

I dette kapittelet oppsummeres hindringer for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. Hindringene er organisert under tre hovedområder:

- Holdninger og kompetanse hos tilsettingsmyndighetene
- Dagens regelverk
- Kompetanse som kan være lite tilpasset norske forhold

Enkelte hindringer kan høre under flere hovedområder. De er da plassert der det synes mest naturlig i denne sammenheng.

Kunnskaper om hindringer er hentet fra ulike kilder. Blant annet bygger dette kapitlet på

resultater fra ulike undersøkelser om rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, samt informasjon og erfaring fra Arbeidsdirektoratet. I tillegg suppleres disse resultatene med en undersøkelse som AAD gjennomførte vinteren 1998. Departementene og et utvalg av underliggende virksomheter ble bl a spurt om ulike hindringer, og om forslag til tiltak som kan bidra til at flere personer med innvandrerbakgrunn tilsettes i statlige virksomheter.

### **3.1 Holdninger og kompetanse hos tilsettingsmyndighetene**

#### **3.1.1 Arbeidsgiverne begrenser sine muligheter og ser ikke nytten av innvandreres kompetanse og ressurser**

Erfaringer viser at flerkulturell og annen form for demografisk mangfold i personalet kan være en fordel, dersom organisasjonen i utgangspunktet har en strategi som tar vare på de muligheter som mangfoldet gir. I Norge er dette som regel ikke en del av personalstrategien (Berg 1994).

En undersøkelse (Kvitastein m fl 1996) som er gjort i forhold til å rekruttere innvandrere med høyere utdanning til private bedrifter, viser det at det ofte knyttes særegne forestillinger til innvandrere som gruppe. Det blir bl a pekt på følgende faktorer som har betydning: hvordan andre i organisasjonen vil reagere på innvandrere, forestillinger om tilpasningsproblemer knyttet til religionsutøvelse på arbeidsplassen og forventninger om tilpasningsproblemer i virksomheten. Innvandrere blir i større grad enn nordmenn vurdert etter forestillinger om egenskaper snarere enn vurdering av egenskaper. I samme undersøkelse vises det til at tilsettelseskriterier, som i hovedsak knyttes til innvandrere, gir dårligere sjanse for anbefalinger og tilsetninger. Eksempler på slike kriterier er forventninger om reaksjoner fra bedriftens kunder og tilsatte, forventninger om sosial tilpasning og konflikter i bedriften

Holdninger hos arbeidsgivere ble pekt på av 26,9% av virksomhetene i AADs undersøkelse som en viktig hindring for rekrutting av innvandrere. Denne hindring blir oppfattet som en konsekvens av frykt for det ukjente, generell usikkerhet i forhold til søkerne fra denne gruppen, at man holder seg til det «tryggeste» alternativet og til slutt fordømmer knyttet til kompetanse og ferdigheter til personer med innvandrerbakgrunn.

Arbeidsgivere kan altså ha stereotype oppfatninger knyttet til ulike nasjonaliteter, religiøse minoriteter o l . Oppfatningene er ofte skjulte, noe som gjør at det er vanskelig å gripe fatt i eller imøtegå dem (Kvitastein, m fl 1996 ). Når de stereotype oppfatningene blir stående uten at motforestillinger kommer frem, begrenser arbeidsgivere sine valgmuligheter, og innvandreres kompetanse og ressurser blir usynlige.

#### **3.1.2 Mangelfulle tiltak og planer for rekruttering i den enkelte virksomhet**

Manglende kunnskaper og erfaringer med rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til virksomheten, vil også være en hindring i dette arbeidet. Undersøkelsen (Kvitastein, m fl 1996) som er referert ovenfor, peker på at tidspress må antas å føre til stereotypisering. Erkjennelsen av at personalpolitikk og rekruttering er av stor strategisk betydning, tilsier at det bør settes av tid til dette arbeidet. For å sikre dette vil det som regel være behov for systematisk og planmessig arbeid som er relatert til virksomhetens kompetanse- og ressursbehov. I dag har få virksomheter planer for rekruttering som inkluderer en aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn.

#### **3.1.3 Manglende muligheter for arbeidserfaringer fra statlig sektor**

Manglende praksis fra arbeidslivet er fremhevet som en viktig hindring for inngang til mer permanent tilknytting til arbeidslivet (UDI 1998). Gjennom arbeidspraksis får personer med

innvandrerbakgrunn erfaring med og kjennskap til norsk arbeids- og næringsliv, samt en attest til bruk ved senere jobbsøking.

Arbeidskontorene har opplyst at de har liten erfaring med rekruttering av ledige til statlig sektor. Få statlige virksomheter benytter direkte tilmelding av oppdrag til arbeidskontorene. I tillegg til at arbeidskontorene mottar få oppdrag innen statlig sektor, er erfaringene at det er vanskelig å formidle personer med innvandrerbakgrunn til ledige jobber i staten. Det virker imidlertid noe lettere å formidle innvandrere til stillinger med lavere/mindre kvalifikasjonskrav.

A-etaten har også erfart at det har vært vanskeligere å etablere gode tiltaksplasser i statlig sektor sammenliknet med privat sektor. Staten stiller i følge Arbeidsdirektoratet ofte større krav enn både kommunal og privat sektor til utdanning og norskkunnskaper til innvandrere som utplasseres på arbeidsmarkedstiltak.

## **3.2 Kompetanse hos personer med innvandrerbakgrunn kan være lite tilpasset til norske forhold**

### **3.2.1 Norskkunnskaper**

Mange innvandreres mangelfulle kunnskaper i norsk blir fremhevet som den fremste hindringen for tilsetninger (AAD 1998). Kravene til norskkunnskaper må imidlertid ses i forhold til hvilke faktiske kunnskaper den aktuelle stillingen krever, og hvilke muligheter den gir til språkutvikling/opplæring. Likevel tyder det på at manglende språkferdigheter er en betydelig hindring i forhold til rekruttering av innvandrere. 92,3% av de spurte i AADs undersøkelse svarte at dette var et problem, og kravet om å uttrykke seg skriftlig i offentlig forvaltning, ble understreket.(2)

### **3.2.2 Mangelfulle kunnskaper om norsk arbeidslivskultur**

37. Dette er en form for barriere som det er vanskelig å gripe fatt i og som ofte ikke er klart uttalt. Det er også en type kunnskap som i hovedsak bare kan erverves gjennom praksis. Like ofte som å være et tegn på manglende kunnskaper hos innvandrerens, kan det være en holdning hos arbeidsgiveren. I undersøkelsen til AAD svarer 19,2% av virksomheter at kulturelle barrierer er en hindring for å tilsette personer med innvandrerbakgrunn. Blant barrierene ble det oppgitt eksempler på uønsket adferd fra innvandrers side (f.eks. - manglende respekt for kvinnelige overordnede, måter å uttrykke seg på, ulik holdning til autoriteter, eller manglende vilje til tilpasning til norsk samfunns- og arbeidsliv.).

## **3.3 Hindringer i forhold til dagens regelverk**

### **3.3.1 Sikkerhetsklarering.**

Sikkerhetsklarering er i noen virksomheter en hindring i tilsetting av innvandrere. Dette har sin bakgrunn i at det finnes sensitive opplysninger om rikets, personers og bedriftenes sikkerhet. Kravet om statsborgerskap anvendes f.eks. i henhold til fast tilsetting av polititjenestemenn, tjenestemenn som kan utøve domsmyndighet (f.eks. dommerfullmektiger og hjelpedommere), embetsmenn og militære tjenestemenn. 21,2% av arbeidsgiverne i AADs undersøkelse har svart på sikkerhetsklarering som en hindring. I denne sammenheng ble det nevnt for lang prosedyre i sikkerhetsklareringen og i noen tilfeller for strenge anvendelser av reglene for sikkerhetsklarering.

### 3.3.2 Manglende godkjenning og vurdering av medbragt kompetanse

Godkjenning av kompetanse er regulert i en rekke forskjellige lover. Når det gjelder akademisk utdanning, er det ifølge lov om universiteter og høyskoler, den enkelte institusjon som godkjenner utdanning fra utlandet som del av eller likeverdig med en akademisk grad eller yrkesutdanning. Manglende godkjenning av utenlandsk utdanning er lenge blitt fremhevet som et betydelig problem for rekruttering i arbeidslivet ( Longva/Raaum 1996). 55,8% av virksomhetene i AADs undersøkelse som har svart, sier det er vanskelig å vurdere kompetanse tilegnet ved utdanning i utlandet. Det ble bl a vist til mangel på tilgjengelig oversikt over utdanningssystemer og eksamener i andre land, og til at behandling av godkjenningssaker tok lang tid. I tillegg ble det nevnt behov for støtte til oversetting av vitnemål og attester.(3)

## Revidert tiltaksdel - januar 2000

### 4.0 Tiltak

### MÅL:

*Å stimulere til økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statlig sektor, slik at de best kvalifiserte blir tilsatt og staten kan yte best mulig tjenester*

NR	BESKRIVELSE AV TILTAKET	TILTAKETS INNHOLD	ANSVARLIG	FRIST	KOMMENTARER
----	-------------------------	-------------------	-----------	-------	-------------

#### DELMÅL 1: *Å UTVIKLE BEVISSTE HOLDNINGER OG STYRKE KOMPETANSEN HOS TILSETTINGSMYNDIGHETENE*

1	Innhente og analysere behov hos statlige virksomheter for sentral bistand til rekrutteringsarbeidet	Gjennomføre undersøkelser mot statlige virksomheter	AAD	Vår 2000	Statskonsult gjennomfører spørreundersøkelse blant alle departementer og 43 underliggende statlige virksomheter for å utvide kunnskapsgrunnlag for tiltak som Statskonsult kan utvikle  Statskonsult skal gjennomføre kvalitative intervjuer med ledere i utvalgte statlige virksomheter for å få en bedre forståelse for hvordan ledere oppfatter kompetansepotensialet hos personer med innvandrerbakgrunn.
---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------	-----	----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2	Samle og formidle erfaringer fra virksomheter som har arbeidet systematisk på feltet.	Formidle erfaringer mellom virksomheter. Stimuler til gjensidig erfaringsutveksling	AAD	Løpende	Være en formidlingskanal mellom statlige virksomheter.  Statskonsult skal vurdere å opprette et nettverk mellom statlige virksomheter for bl a gjensidig erfaringsutveksling.
3	Iverksette forskningsprosjekt for å avdekke nye muligheter for rekruttering av innvandrere i statlig sektor	Forskningsprosjekt, formidling av resultater	AAD	Høst 2000	SINTEF skal gjennomføre et prosjekt med start høsten 1998 med fokus på: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan virksomheter utvikler mer positive forståelse for de ressurser innvandrere besitter</li> <li>• Hvordan innvandrere kan sikres bedre vilkår og muligheter i statlig sektor</li> <li>• Hva slags betydning flerkulturelle arbeidsmiljø og mangfold har for statlig sektor</li> </ul> Initiere et prosjekt som går igjennom forskningslitteratur som viser hvordan mangfold i personalet vektlegges i rekrutteringspolitikken
4	Statskonsult skal utvikle og gjennomføre målrettede tiltak på dette området	Videreutvikle tiltak på dette området	AAD	2000	Statskonsult skal: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Utvikle og gjennomføre 2-dagers seminar i «Rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn» hvor det kan brukes ulike metoder som rollespill, veiledning, gruppearbeid etc.</li> <li>■ Utarbeide et forprosjekt til opplysningsfilm</li> <li>■ Vurdere å utvikle og gjennomføre opplæringstiltak for innvandrere i forvaltningskunnskap og statlig forvaltningsspråk</li> </ul>
5	Styrke informasjons, holdningsskapende arbeid og stimulere til at konkrete tiltak blir vurdert iverksatt i statlige virksomheter.	Kompetansetiltak, publikasjoner, presentasjoner i massemedia, brev	AAD	Løpende	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Synliggjøre de gode eksemplene</li> <li>• Oppfordre arbeidsgivere til å trekke mangfoldsperspektivet inn i personalstrategien</li> <li>• Oppfordre statlige virksomheter til å vurdere å ta inn i stillingsannonser at «det er et sentralt personalpolitisk mål at medarbeidere skal ha en variert erfaringsbakgrunn. Mangfold i personalet (bl a personer med innvandrerbakgrunn, balansert kjønnsammensetning og alder) ses som et viktig</li> </ul>

					virkemiddel for at virksomheten skal inneha den rette kompetansen slik at den kan nå sine mål.»
--	--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------

## DELMÅL 2: Å BIDRA TIL Å REDUSERE HINDRINGER I DAGENS REGELVERK

6	Effektivisere godkjenningsprosedyrene for utenlandsk utdanning	Datasystem, Informasjon	KUF	Vår 2000	Arbeidet med informasjon om godkjenningsordninger og tilrettelegging av søknadsbehandling skal videreutvikles. Som ledd i dette arbeidet skal søknaden om godkjenning registreres blant annet for å bygge opp et nasjonalt register, og for å bygge opp en databank hvor søknader og avgjørelser blir registrert. Databasen skal gjøres kjent.
7	Følge opp opprettelsen av nasjonale retningslinjer for yrkesprøving	Oppfølging	KUF	2000	KUF har utarbeidet retningslinjer som skal forenkle prosedyrene for faggodkjenning for personer som ikke kan dokumentere sin utenlandsk fagutdanning. KUF skal følge opp gjennomføringen av dette arbeidet.
8	Formidle behov for komplettering av utenlandsk utdanning	Kartlegge, informere	KUF/KRD	løpende	<p>Dette pkt skal i ses i sammenheng med pkt 7 ovenfor. Kandidater som framstiller seg til yrkesprøving, men som ikke har tilstrekkelige kunnskaper og ferdigheter for å avlegge fagprøve, vil få råd om hvordan utdanningen kan kompliteres. Med fylkeskommunen som ansvarlig myndighet for yrkesprøving, vil behovet for komplettering kunne formidles direkte til inntakskontoret i fylkeskommunen. Arbeidet med dette punktet vil starte så snart opplegget for yrkesprøving er iverksatt.</p>
9	Bidra til at sikkerhetsklarering ikke skaper unødvendig hindring for tilsetting	Informasjon, kompetansetiltak, utredning og endringer i regelverk	FD	2000	<p>Det arbeides med diverse forskrifter til «lov om forebyggende sikkerhetstjeneste» som trolig vil tre i kraft i løpet av år 2000. Det vider arbeider fortsetter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iverksette kompetanse- og informasjonstiltak overfor klareringsmyndigheter og sikkerhetsansvarlige virksomheter</li> <li>• Omstrukturere klareringsmyndigheter i staten og bygge opp klareringskompetanse</li> <li>• Vektlegge prinsipper om individuell</li> </ul>

					<p>vurdering og fleksibel praktisering ifm utarbeidelse av forskrifter til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Søke å forenkle og effektivisere klareringsprosedyrene</li> </ul>
--	--	--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **DELMÅL 3: UTVIDE REKRUTTERINGSGRUNNLAGET TIL STATLIG SEKTOR**

#### **GJENNOM KVALIFISERING OG ERFARING**

10	Oppfordre statlige arbeidsgivere til å gi innvandrere arbeidspraksis	Informasjonsarbeid, oppfordring	AAD Arbeidsgiver avd. Og Arbeidsavd.	Løpende	<p>Tiltakets hensikt er å bidra til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gi innvandrere yrkeserfaring og kompetanse fra statlig sektor</li> <li>• Prøve ut innvandreres realkompetanse og språkferdigheter</li> <li>• Styrke tilsettingsmyndighetens flerkulturelle kompetanse og kjennskap til innvandreernes ressurser og kompetanse</li> </ul> <p>Vurdere å prøve ut en ordning hvor personer med innvandrerbakgrunn gis mulighet til arbeidspraksis i departementer og direktorater. Det vurderes å inngå et samarbeid med Fylkesarbeidskontoret i Oslo og Akershus</p>
11	Oppfordre og motivere statlige virksomheter til å ta inn lærlinger med innvandrerbakgrunn	Oppfordring, oppfølging, informasjonsarbeid	AAD	Løpende	Gi støtte og formidle erfaringer fra andre virksomheter
12	Aktiv bruk av arbeidsmarkeds-etatens vikarpooler i rekruttering av innvandrere til statlig sektor	Informasjon, bistand,	AAD, Arbeidsavd.	Løpende	Bistand til statlige arbeidsgivere med å formidle kvalifiserte søkere, herunder personer med innvandrerbakgrunn, til statlige virksomheter som har behov for vikarer av kortere eller lengre varighet. Ordningen forutsetter at statlige arbeidsgivere nytter arbeidsmarkeds-etatens vikartjeneste når de har behov for kortere engasjementer.
13	Opprette rekrutteringsavtaler mellom arbeidsmarkeds-etaten og statlige arbeidsgivere	Avtaler, bistand Oppfølging	AAD, Arbeidsavd. og Arbeids-giveravd.	2000	Avtaler mellom statlige arbeidsgivere og a-etaten om rekruttering, der rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn inngår som et mål

14	Måltrettet bruk av formidlingstjenester og arbeidsmarkedstiltak	Informasjon, avklaring, oppfølging	AAD, Arbeidsavd. og Arbeids-giveravd.	Løpende	Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere. Avklaring av arbeidssøkerenes utdanning, arbeidserfaring og norskkunnskaper. Bruk av lønnstilskudd samt praksisplass og arbeidstrening der det er behov for å gi innvandrere yrkeserfaring og prøve ut kompetanse og språkferdigheter. Tiltaket er et rekrutteringssamarbeid mellom a-etaten og statlige arbeidsgivere
15	Styrke bruk av jobbklubber overfor innvandrere med høyere utdanning		AAD, Arbeidsavd.	2000	Jobbsøkeraktiviteten vil også rettes mot statlige etater/departementer

**DELMÅL 4: *UTVIKLE SYSTEM FOR EGENREGISTRERING AV TILSATTE MED INNVANDRERBAGGRUNN***

16	Klargjøre mulighetene for egenregistrering av tilsatte med innvandrerbakgrunn	Utredning, Informasjon	KRD/AAD	2000	Det er ønskelig å gi informasjon om muligheter for registrering i egen virksomhet.  Det er satt i gang et prøveprosjekt i regi av Forsvarsdepartementet. Erfaringene herfra vil bli analysert og eventuelt formidlet til andre statlige virksomheter.
----	-------------------------------------------------------------------------------	------------------------	---------	------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**DELMÅL 5: *EVALUERE EFFEKTENE AV HANDLINGSPLANEN***

17	Gjennomføre undersøkelser mot arbeidsgivere i statlig sektor i forhold til rekruttering av innvandrere	Spørreundersøkelse	AAD	2001	Det ble gjennomført en slik undersøkelse i mars 1998 og en lignende undersøkelse i oktober 1999. Som grunnlag for å følge med i utviklingen av tilsetting av personer med innvandrerbakgrunn i statlig sektor vil en tilsvarende undersøkelse gjøres i 2001.
18	Evaluere handlingsplanen	Utredning, informasjonsarbeid	AAD	2001	Effekter av handlingsplanen skal evalueres. Det legges spesielt vekt på å vurdere suksessfaktorer i dette arbeidet. Dette skal også danne grunnlag for rullering av handlingsplanen.

## 5.0 Referanser

AAD (1998), Undersøkelse: Handlingsplan for rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn, Oslo, Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Berg Berit (1994), Høy terskel - lavt under taket. Om næringslivets rekruttering av innvandrere

med høy kompetanse, Trondheim, SINTEF/IFIM.

Djuve Anne Britt, Hagen Kåre (1995), «Skaff meg en jobb!» Levekår blant flyktninger i Oslo, FAFO-RAPPORT Nr. 184, Oslo, Forskningsstiftelsen FAFO.

Drevdal Ståle, Kjelsrud Morten (1996), Bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet, NOTATER 96/28, Oslo, SSB.

Kjelsrud Morten (1996), Innvandrere i Norge: Høyt utdannet, men lite etterspurt arbeidskraft? Samfunnsspeilet 2/96.

Kvitastein Olav Andreas, Johansen Svein Tvedt, Supphellen Magne (1996), Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning, SNF-RAPPORT Nr. 71/96, Bergen.

Longva Pål, Raaum Oddbjørn (1996), Arbeidsledighet og inntekt blant innvandrere i Norge, SNF-RAPPORT Nr 101/96, Bergen.

Rogstad Jon, Raaum Oddbjørn (1997), Utstøtning fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn, SNF-RAPPORT Nr. 74, Bergen.

Sivertsen Jan Erik (1995), Høy arbeidsledighet blant innvandrere. SSB, Samfunnspeilet 2/95.

UDI (1998), På sporet av gode løsninger? Innvandrernes levekår og oppfatninger om integrering. Rapport for 1997 fra 43 små og mellomstore kommuner, Oslo, UDI.

Vassenden Kåre (red.) (1997), Innvandrere i Norge. Hvem er de, hva gjør de og hvordan lever de? Statistiske analyser, Oslo, SSB.

---

## Noter

(1) Til sammen ble 16 departementer og 43 underliggende virksomheter tilsendt skjema. Svarprosenten var på 91,5%. Formålet med undersøkelsen var å få frem statlige virksomheters erfaringer med å tilsette personer med innvandrerbakgrunn.

(2) Fra 1 januar 1998 har norskopplæringen blitt styrket. Endringen innebærer at voksne innvandrere, flyktninger og asylsøkere får opplæring i norsk med samfunnskunnskap etter nivåbasert modell, men innenfor en viss timeramme. En viktig endring er at opplæringen i større grad skal tilpasses den enkelte. Opplæringen har også blitt modulbasert, og det legges opp til to løp; et for de som har grunnskole og et for de som mangler grunnskole. KUF utarbeider nå delprøver for hver modul. Det legges vekt på å gi de svakeste gruppene et godt tilbud. Personer med liten eller ingen skolebakgrunn kan nå få opptil 3000 timer opplæring i norsk med samfunnskunnskap. Det har også blitt igangsatt et arbeid for å motivere og rekruttere flere innvandrere til norskundervisningen

(3) For å få til bedre prosedyrer med tilrettelegging og informasjon i tilknytning til vurdering og godkjenning av utenlandsk utdanning skal Informasjonssenter for internasjonal utdanning, NAIC, legges til Norgesnettrådets administrasjon. Det er ønskelig å gjøre bedre kjent at NAIC tar hånd om ordningen der det gis en uttalelse om den kompetansen den enkelte innvandrere bringer med seg. Uttalelsen kan nyttes ved arbeidsøking, mens søknaden om akademisk godkjenning er til behandling.