

Rekruttering av flyktninger

Arbeides det for lite med likestilling, inkludering og mangfold i Agder-kommunene som arbeidsgivere?

Forfattere:

Nina Jentoft (NORCE), Arnhild Leer-Helgesen (UiA), Mige Helmersen (NORCE) og Øyvind Hellang (NORCE)

Arbeidsgruppe:

Ola Sigmundstad (Arendal kommune), Rune Grimsby (Kvinesdal kommune), Ingvill Ohr (Lillesand kommune), Christiane Marie Ødegård (KS Agder), Dorrit Svenning (KS Agder), Aase Beate Hagen (KS)



Prosjekttittel: Rekruttering av flyktninger. Arbeides det for lite med likestilling, inkludering og mangfold i Agder-kommunene som arbeidsgiver?

Prosjektnummer: 101894-1

Institusjon: NORCE Norwegian Research Center AS og Universitetet i Agder (UiA)

Oppdragsgiver(e): Kommunesektorens organisasjon (KS) Agder

Gradering: Åpen

Rapportnr.: 16-2020 NORCE Samfunnsforskning

ISBN: 978-82-8408-094-9

Nina Jentoft
Prosjektleder

Trond Stalsberg Mydland
Kvalitetssikrer

Forord

NORCE Norwegian Research Centre og Universitetet i Agder (UiA) har gjennomført denne studien av rekrutteringsprosesser i kommunal sektor med fokus på rekruttering av flyktninger til oppvekstsektoren og omsorgssektoren. Formålet er å kartlegge både søkeradferd og rekrutteringsadferd. Prosjektet er utført på oppdrag fra KS Kommunesektorens organisasjon i Agder (KS Agder). KS Agder har i tillegg til å ha bestilt studiet, deltatt i en samskappingsprosess med representanter fra Arendal-, Kvinesdal- og Lillesand kommuner og forskerne, om denne tematikken og som del av forskningsprosjektet. Det ble opprettet en egen arbeidsgruppe. I denne arbeidsgruppen deltok: Ola Sigmundstad, Arendal kommune; Rune Grimsby, Kvinesdal kommune; Ingvill Ohr, Lillesand kommune; Christiane Marie Ødegård, KS Agder; Dorrit Svenning, KS Agder; Aase Beate Hagen, KS Agder; Nina Jentoft, Migle Helmersen, Øyvind Hellang, alle NORCE og Arnhild Leer-Helgesen, UiA. Christiane Marie Ødegård var prosjektleder for arbeidsgruppen, mens Nina Jentoft ledet forskningsteamet. Arbeidsgruppen har fulgt prosjektets fremdrift tett. Denne arbeidsgruppen er organisatorisk underlagt prosjektgruppen for #Drømmejobben. Prosjektet er finansiert med midler fra Sørlandet kompetansefond, Aust-Agder utviklings- og kompetansefond og Sparebankstiftelsen Sparebank Sør.

Denne rapporten dokumenterer forskningsprosjektets aktiviteter, funn og hovedkonklusjoner. Den er disponert og skrevet slik at den bør være lett tilgjengelig og kan inngå som et grunnlag for det videre arbeidet i kommunene med å rekruttere flere arbeidstakere med flyktningbakgrunn, både med henblikk på å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft til oppvekstsektoren og omsorgssektoren som er to arbeidskraftintensive tjenester i kommunal sektor, men også for å fremskynde og sikre målsettingen om mangfold blant kommunalt ansatte.

Vi vil takke for at vi ble valgt til å utføre dette studiet. Det har vært en spennende tematikk å belyse. Videre vil vi takke alle som har bidratt i prosjektet som intervjupersoner. Det være seg som deltakere i fokusgrupper, i individuelle intervju, eller som respondent på spørreundersøkelse. Takk også til arbeidsgruppen for et godt samarbeid og gode innspill. Tusen takk!

Prosjektleder,
Nina Jentoft, oktober 2020

Innhold

Forord	2
Ingress	4
Sammendrag	5
Forslag til tiltak/satsinger	9
1. Innledning	12
2. Mål for prosjektet og metodisk- og analytisk tilnærming	15
3. Resultater fra spørreundersøkelse	19
4. Dokumentanalyse: Formelle strategier og kompetansekrav	21
5. Intervjuundersøkelse	24
6. Vurderinger og anbefalinger	36

Ingress

Den demografiske utviklingen viser en økende andel eldre som har behov for kommunale tjenester. Sammen med en høy andel deltidsarbeidende betyr det at Agderregionen fremover står overfor en stor utfordring i å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft til kommunal sektor. Dette er en studie som fokuserer på rekruttering av personer med flyktningbakgrunn i oppvekstsektoren og omsorgssektoren i kommunene på Agder. Denne rapporten presenterer funn fra en spørreundersøkelse til kommunale personalsjefer i tre fylker, herunder Agder, og en casestudie i to Agder-kommuner. Studien peker mot at det bør arbeides mer med likestilling, inkludering og mangfold (LIM) på Agder hvis en ønsker å øke antall ansatte med flyktningbakgrunn i kommunene. Selv om LIM er sentrale begrep i planer og strategier i case-kommunene, synes mangfold og inkludering i flere sammenhenger som tomme ord. Mange ansatte er bevisste på verdien av og utfordringer med mangfold, men dette vektlegges i liten grad systematisk i kommunene. Det er mangler i kunnskap om LIM og selvkritisk refleksjon og bevissthet rundt mekanismer for strukturell diskriminering i kommunene. Et illustrerende eksempel som trekkes frem i våre data er krav om språkferdigheter, som ikke dekkes i håndbøker for tilsetting, og er uklart formulert i stillingsannonser. Hva som er «god norsk» er opp til enkeltpersoner i tilsettingsprosessen, der dette ikke er dekket i lovkrav. Her er det grunn til å spørre seg om språkkrav kan bli brukt som et dekke for underliggende holdninger basert på nasjonal opprinnelse, nasjonalitet og/eller religion. Et annet eksempel er at det ofte tas for gitt at personer med flyktningbakgrunn har lav eller ingen formell utdanning. Dette kan stemme for noen, men langt fra alle. Kan denne antakelsen være et ekstra, skjult, hinder i en rekrutteringsprosess?

Sammendrag

Den demografiske utviklingen viser en økende andel eldre som har behov for kommunale tjenester. Sammen med en høy andel deltidsarbeidende betyr det at Agderregionen fremover står overfor en stor utfordring i å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft til offentlig sektor. Arbeidskraftsbehovet er aller størst i oppvekstsektoren og omsorgssektoren. Denne studien tar for seg kommunale rekrutteringsprosesser for å få personer med flyktningbakgrunn inn i arbeidslivet. I tillegg til forbedring av kvalifiseringstiltakene, ønsker vi å bidra til økt bevissthet om hindre som kan oppstå i selve *rekrutteringsprosessen*, om *kompetansebegrepet* man benytter og om *mangfold* som ressurs. Kompetanse kan beskrives som «evnen til å mobilisere kunnskap, ferdigheter, holdninger og verdier, kombinert med en refleksiv læringsprosess, for å kunne engasjere og samhandle» (OECD 2016 i NOU 2018:2, s.14).

Problemstillingene i prosjektet er knyttet opp mot rekrutteringsprosesser, søkeratferd og rekrutteringsatferd. Formålet med studiet er å kartlegge kommunale lederes holdninger til rekruttering av flyktninger til oppvekstsektoren og omsorgssektoren i kommunene, kartlegge flyktningers erfaringer fra søkeprosesser, og gi innspill til mulige tiltak for å styrke inkludering av flyktninger i kommunale jobber.

For å kartlegge denne tematikken har vi hentet data gjennom en spørreundersøkelse blant personalledere i kommunene i tre fylker, herunder Agder, og et case-studie, inkludert dokumentanalyse, i to kommuner på Agder, Arendal og Kvinesdal.

Over to tredjedeler av kommunene svarer i spørreundersøkelsen at de har hatt stort fokus på rekruttering av kvalifiserte flyktninger. Flyktninger rekrutteres via arbeidsformidlingsvirksomheter som NAV og fra interne vikarstillinger. Personallederne svarer også at de rekrutteres gjennom offentlige utlysninger, mens i vår case-studie har få flyktninger kommet til intervju via formelle rekrutteringsprosesser. På spørsmål om hva som ligger i «å være kvalifisert», svarer 9 av 10 formell kompetanse, og halvparten peker på personlig egnethet, som de to viktigste faktorene. Språkkompetanse er et annet viktig krav. Overraskende nok svarer kun en tredjedel av kommunene at de har definerte språkkrav, og to av tre kommuner baserer seg derved på mer subjektive vurderinger av språknivå, der dette ikke er regulert i lov.

Videre var det i spørreundersøkelsen et fokus på mangfold og hvorvidt kommunen mener en har en mangfoldig stab. Nesten 2 av 3 svarer at kommunen ikke har en mangfoldig sammensatt stab. Og 3 av 4 kommuner er ikke sertifisert som mangfoldig/likestilt arbeidsplass. Likevel svarer et stort flertall av personalsjefene at kommunene i sitt rekrutteringsarbeid ivaretar sjanselighet, uavhengig av bakgrunn, kjønn, etnisitet, religion og seksuell orientering. Disse resultatene synes å stå noe i motstrid til hverandre. Svarene

fra spørreundersøkelsen støtter også godt opp under funnene fra den mer dybtgående case-studien.

I case-studiet i Arendal og Kvinesdal var det spesielt tre spørsmål en ønsket å få svar på. Det første var hva det betyr å være kvalifisert. De andre to spørsmålene omhandlet holdninger til rekruttering av personer med flyktningbakgrunn, og hva erfaringer med ansettelse av innvandrere betyr for disse holdningene. Ledere og tillitsvalgte vi har intervjuet, bekrefter at formell utdanning er sterkt vektlagt i kommunene. Men i enkelte kommunale enheter blir balansen mellom fagkompetanse og assistenter tematisert. Det vil si at det er behov og rom for å rekruttere også personer uten fullført formell utdanning (fagbrev). Men antakelser, som at personer med flyktningbakgrunn mangler formell kompetanse, kan komme i veien for arbeid. Krav til språk er ett annet av kompetansekravene i norsk arbeidsmarked. Formelle språkkrav i barnehager og i skolen, er objektive kriterier basert på standard tester. Formelle språkkrav kan likevel være et hinder for at en kvalifisert og egnet person får jobb, fordi kommunikasjon er mye mer enn det rent språklige. Til sist er et av kompetansekravene i stillingsutlysninger ofte "personlig egnethet". Personlig egnethet blir av de vi intervjuet knyttet til «intuisjon», «magefølelse» og "synsing", da det i motsetningen til formell utdanning og språkkrav, ikke kan testes eller tallfestes. I disse vurderingene kan holdninger til flyktninger eller individuelle egenskaper være avgjørende for utfallet, i de tilfeller hvor en står rimelig likt på de formelle kriteriene.

I intervjuundersøkelsen kartla vi hvordan rekruttering foregår og holdninger til mangfold. Ut fra vårt datamateriale ser vi at nettverk gjennom praksis og dedikerte enkeltpersoner har spilt en avgjørende rolle for at flyktninger har fått arbeid i kommunen, i tillegg til personers egen «stå-på-vilje». Ved flertallet av enhetene som var med i studiet ble det påpekt at de hadde sjeldent utlyste stillinger. En forklaring er at personer som allerede er inne, for eksempel som vikarer i kommunen, blir omplassert. Det vises til at noen først blir ansatt i vikarstillinger, og etter tre år har de rett på fast tilsetting i kommunen ([Arbeidsmiljøloven § 14-9 \(7\)¹](#)). Det er stor vikarbruk innen oppvekstsektoren og omsorgssektoren i kommunene. Både ledere og personer med flyktningbakgrunn viste til at inngangsporten til arbeidslivet primært går gjennom praksisplass eller personlige samtaler med ledere. Våre data viser også at ingen av de vi intervjuet med

¹ Arbeidsmiljøloven § 14-9 (7): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62#KAPITTEL_15

(7) Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter andre ledd bokstav a eller i mer enn tre år etter andre ledd bokstav b og f, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det samme gjelder for arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller f i kombinasjon. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

flyktningbakgrunn hadde blitt ansatt gjennom en ordinær søkeprosess uten at de allerede hadde praksis fra samme sted.

Til tross for LIM-planen og satsing på Likestilt arbeidsliv på Agder, gav ledere på alle nivå i begge kommuner uttrykk for at mangfold og inkludering i arbeidslivet ikke var langt nok fremme i bevisstheten i kommunene. På overordnet nivå i kommunen var det imidlertid gode intensjoner om å sette fokus på dette. Det var store forskjeller i holdningene til kulturelle forskjeller mellom lederne innad i begge kommunene. For eksempel var det noen steder strenge krav til at alle skal snakke norsk på jobb, uansett hvem man snakker med. Andre enheter/ledere hadde en helt annen innstilling til tilrettelegging. Det var eksemplene på praksis og holdninger som bunner i religion eller kultur som stod i fokus i intervjuene. På direkte spørsmål om religion og kultur spiller en rolle, varierte svarene fra «Ja, absolutt» til helt kort «religion er ikke en utfordring her».

I analysen og utviklingen av våre anbefalinger benyttet vi Bredgaard og Thomsens (2018) tre tilnærminger til integrering av flyktninger. Den første delen ser på flyktnings kompetanse, eller mangler i denne (tilbudssiden). Deretter analyserer vi arbeidsgiveres holdninger og praksis (etterspørselssiden) i lys av kompetanse knyttet til mangfold og inkludering. Til slutt ser en på gjensidige behov, og hvordan disse områdene kan tilnærme seg hverandre («matching»-perspektiv).

Når det gjelder flyktingenes kompetanse, tyder våre data på at mangel på formell utdanning kan bli tatt for gitt. Personer med flyktningbakgrunn kan ha både relevant utdanning og erfaring fra sitt opprinnelsesland, som det av ulike årsaker kan være vanskelig og ta tid å få godkjent i Norge. Et relevant spørsmål å stille er derfor om det å ta for gitt en mangel på formelle kvalifikasjoner kan være et usynlig strukturelt hinder. I våre samtaler med flyktninger fremkommer det videre at de har lite kunnskap om, og veiledning i, hva de må gjøre for å få en godkjent utdanning i Norge. Ferdigheter i norsk språk ble også vektlagt av ledere som en mangelvare hos mange personer med flyktningbakgrunn. Til tross for viktigheten av språk var dette ikke dekket i håndbøker for tilsetning, og språkkrav var også uklart formulert i stillingsannonser. Ledere pekte også på at det kunne være vanskelig å vurdere språknivå i intervjusituasjoner og at det derfor ikke er kvalifikasjoner i form av bestått test som avgjør dette. Det er derfor viktig at kommunene reflekterer rundt eventuelle språkkrav før rekrutteringsprosessen. Andre tiltak kan ha mål om å kvalifisere flyktninger til arbeidslivet gjennom kompetanseheving av både kunnskap, ferdigheter og holdninger. Slike tiltak kan være: systematisk arbeid med forbedring av språk² og utstrakt bruk av praksisplasser. Opplæring i profesjon kan

² SpeechDesigner ble av en av enhetene vist til som vellykket for forbedret uttale: <https://speechdesigner.no/>

være et annet viktig bidrag. Videre vil vi peke på tilbud/mulighet til å starte på fagbrev/utdanningsløp som vikar i kommunene.

Den andre tilnærmingen retter seg mot arbeidsgiverne og vi spør om det er tilstrekkelig kompetanse i kommunen på spørsmål knyttet til mangfold og inkludering av personer med flyktningbakgrunn i arbeidslivet. Mangfold og inkludering på arbeidsplassen var ikke tydelig formulert i formelle dokument i kommunene, og der det var et sammensatt arbeidsmiljø var det mer et resultat av tilfeldigheter enn strategisk satsing. Til tross for LIM-planen, sertifiseringsordninger og formelle strategier synes arbeidet med likestilling, inkludering og mangfold å være en lite systematisk satsing i oppvekstsektoren og omsorgssektorene i Arendal og Kvinesdal. Satsing på mangfold og inkludering ble både av noen ledere og personer med flyktningbakgrunn presentert som planer uten praktisk påvirkning. Vi tror ikke det er spesielt for disse to kommunene. Vår studie peker videre på at spørsmål rundt hvilken rolle kultur og religion spiller på arbeidsplassen først og fremst knyttes til individuelle holdninger. Her kan man spørre seg om språk kan dekke over for fordommer knyttet til etnisk eller nasjonal opprinnelse og/eller religion. I våre data finner vi ikke spor av at dette blir problematisert eller diskutert. I lys av nasjonal politikk og regjeringens "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion" og den dagsaktuelle debatten om strukturell og ubevisst rasisme, kan dette være nyttig for kommunene å se nærmere på. Tiltak for økt kompetanse - forstått som både kunnskap, ferdigheter og holdninger – blant ledere og andre ansatte i kommunen, kan diskuteres i kommunene. Det er behov for kunnskap om mangfold og inkludering, om nasjonale og regionale planer og om kultur, religion, etnisitet og rasisme i dagens sammensatte samfunn. Her er det flere etterutdanningstilbud ved blant annet UiA som tar opp dette spesifikt. Verdien av mangfold i arbeidsmiljøet, for virksomheten og samfunnet må anerkjennes og integreres på alle nivå i kommunene, og kan derfor jevnlig reises blant lederne og de ansatte.

Den siste tilnærmingen til Bredgaard og Thomsen (2018, s. 9), «matching approach», har fokus på rekrutteringsprosesser og tiltak som «matcher» flyktnings ønsker om jobb med arbeidsgiveres behov for kompetanse. Innenfor denne tilnærmingen er problemet ikke minst knyttet til mangel på god informasjon, kontakt og kommunikasjon mellom flyktnings og arbeidsgivere. Våre funn leder i retning av at kompetanseheving hos begge parter, både kommunalt ansatte og personer med flyktningbakgrunn, kan virke sammen i arbeidet mot økt mangfold og inkludering i arbeidslivet. Vår studie viser eksempler på svakhet i formelle prosesser som kan ha konsekvenser for om personer med flyktningbakgrunn søker jobb i kommunen. Vi identifiserer for eksempel mangelfull informasjon i utlysningstekster, og manglende kontakt mellom utlyser og arbeidssøker. Dette kan motvirkes ved å fjerne asymmetri i informasjon som virker diskriminerende for flyktnings og legge til rette for god kontakt mellom arbeidsgivere og flyktnings.

Dersom tankene og ordene om mangfold, inkludering og kamp mot diskriminering og rasisme skal få rotfeste i praksis, er det avhengig av vilje, men også tid og penger. Det må settes av penger og tid til kompetanseheving.

Forslag til tiltak/satsinger

I tabellen under samler vi noen forslag til tiltak for å styrke innsatsen i kommunene for likestilling, inkludering og mangfold. Det finnes få quick-fix løsninger, da mye handler om å arbeide med holdninger og kompetansebygging. Det må ses på som en langsiktig prosess å få mangfold integrert i organisasjonen. I tillegg anerkjennes det at kommuner er forskjellige og den enkelte kommune må finne og tilpasse tiltak tilpasset virkeligheten og muligheter lokalt.

De tre perspektivene som er basert på Bredgaard og Thomsen (2018) og som er presentert under analytisk tilnærming i kapittel 2, er nyttige i refleksjonen rundt tiltak. Forslagene til tiltak er utmeislet på basis av kunnskapen som dataene våre har gitt og annen forskning som vi har lest i forbindelse med prosjektarbeidet. Sist, men ikke minst, har vi fått flere forslag fra prosjekt- og arbeidsgruppen i #Drømmejobben ved diskusjoner rundt rapportens innhold. Det betyr at i tabellen under presenteres flere forslag til tiltak enn det som forskerne kom opp med og som står omtalt i rapporten. Disse kommer fra kommunene selv og står skrevet i blå tekst.

Perspektiv	Tiltak/satsinger
<p>«Supply-side» - Fokus er på flyktingene selv og deres (mangel på) kvalifikasjoner, ferdigheter og motivasjon (kompetanse)</p>	<p>Tett dialog med introduksjonsprogrammet rundt innhold som gir hjelp til å navigere i et samfunn.</p> <p>Sikre god veiledning i hva personer med flyktningbakgrunn må gjøre for å få en godkjent utdanning i Norge.</p> <p>Karriereveiledning og kompetansekartlegging kan tilbys og anbefales. F.eks. i skriving av søknad og CV, og gjennomføring av intervju.</p> <p>Prosjekt hvor flyktinger kan arbeide med å forbedre sin uttale som del av sin praksis/arbeidshverdag.</p> <p>Utstrakt bruk av praksisplasser gir mulighet til å vise og utvikle kompetanse.</p> <p>Opplæring i profesjon. Forberedelse på hva som kreves av den enkelte i stillingen.</p> <p>Tilbud/mulighet til å starte på fagbrev/utdanningsløp som vikar i kommunene.</p>

<p>«Demand-side» - Fokus på arbeidsgiveres praksiser og holdninger, og/eller strukturer, som kan diskriminere flyktninger i rekrutteringsprosesser</p>	<p>Profesjonalisering av prosessen, herunder kartlegging/forarbeid før utlysning og intervju – operasjonalisering av egnethet. Dersom LIM er et strategisk mål, må dette gjennomsyre refleksjoner i prosessen fra start til mål. Etterprøvbart og transparent.</p> <p>Spesifisere språkkrav til stillingen – eller ta språkkrav helt ut.</p> <p>Gjennomgang av intervjurutiner og -spørsmål i lys av målsetninger om LIM</p> <p>Etterutdanningstilbud/Økt kompetanse blant ledere og andre ansatte i kommunen om mangfold og inkludering, om nasjonale og regionale planer og om kultur, religion, etnisitet og rasisme i dagens sammensatte samfunn.</p> <p>En kontinuerlig refleksjon rundt egen profesjonspraksis der disse sidene blir inkludert.</p> <p>Verdien av mangfold i arbeidsmiljøet, for virksomheten og samfunnet må anerkjennes og integreres på alle nivå i kommunene, og kan med fordel jevnlig reises blant lederne og de ansatte.</p>
<p>«Matching» - Fokus på (mangel på) god informasjon, kontakt og kommunikasjon mellom flyktninger og arbeidsgivere</p>	<p>Administrativ og politisk ledelse bør være bevisste på rekrutteringen via vikarjobbene.</p> <p>Forsøk på inntak uten alle kvalifikasjonskrav.</p> <p>Kompetansehevende tiltak for å sikre at flyktningene blir fullverdige deltakere i arbeidsmiljøet.</p> <p>Formell utdanningskompetanse må suppleres med språkopplæring og praksis for dem det er relevant for.</p> <p>Et helhetlig perspektiv på de ulike komponentene og de ulike fasene i en organisasjons mangfoldstrategi.</p>

1. Innledning

Bakgrunn og tema

Den demografiske utviklingen viser en økende andel eldre som har behov for kommunale tjenester. Sammen med en høy andel deltidsarbeidende betyr det at Agderregionen fremover står overfor en stor utfordring i å rekruttere tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft til offentlig sektor. Kommunene på Agder må i løpet av de nærmeste år ansette 3 - 4 000 nye kvalifiserte personer årlig. I dag arbeider cirka 23 000 personer i kommunene (<https://www.ks.no/regioner/ks-agder/-drommejobben>; <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunetall>). Arbeidskraftsbehovet er aller størst i oppvekst og omsorgssektoren, men også i andre deler av kommunenes virksomhet vil behovene øke, forutsatt at vi løser oppgavene på samme måte som i dag. Prognoser fra Kommunesektorens organisasjon (KS) og Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at Agder er den regionen som prosentvis vil få størst behov for nye stillinger, med cirka 25 % økning i helse- og omsorgstjenestene og barnehage. Dette er eksempelvis samme vekstforventning som for Oslo. Samtidig bidrar den demografiske utviklingen til at det blir en redusert andel yrkesaktive i befolkningen fremover (<https://www.ssb.no/befolkning>).

Kommunal sektor, og den norske velferdsmodellen, er avhengig av høy arbeidsdeltakelse. Det er derfor avgjørende at samfunnet klarer å mobilisere og integrere i arbeidslivet den arbeidskraftreserven en har. Det er også viktig i et levekår- og folkehelseperspektiv. Med arbeidskraftreserven mener vi de personene som er del av arbeidsstyrken³, men som ikke er i arbeid. Noen grupper i befolkningen er overrepresentert her. I dette studiet vil vi fokusere på personer med flyktningbakgrunn og deres familie⁴. Likevel kan dette arbeide også være relevant for andre med innvandrerbakgrunn, men som ikke har flyktningstatus. Arbeidsinnvandrere er ikke inkludert i studien.

Det er avgjørende at personer med flyktningbakgrunn kommer i arbeid. Som deltaker i arbeidslivet blir man del av et fellesskap, får mulighet til å bidra og man blir ikke avhengig av offentlige trygder og kontantytelser. Integreringsarbeidet har ingen raske løsninger. Det er mange grunner til å forvente at det kan gå noe tid før de som får opphold i landet på grunn av beskyttelsesbehov, kommer inn i arbeidslivet.

I Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022 uttrykkes ønsket om et nasjonalt integreringsløft, som også innebærer at flere kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Kvinner og flyktninger som står utenfor arbeidslivet er et særlig fokus. Integreringsstrategien har fire innsatsområder: 1. Utdanning og kvalifisering, 2. Arbeid, 3.

³ Arbeidsstyrken utgjøres av alle som tilbyr sin arbeidskraft på arbeidsmarkedet mellom 18-67 år, både de sysselsatte og helt ledige.

⁴ Vi gikk ikke inn på deres erfaringer som flyktninger i bredere forstand, men ut fra rammen av prosjektet fokuserte på deres opplevelse av rekruttering og innpass i arbeidslivet.

Hverdagsrehabilitering og 4. Retten til å leve ett fritt liv. Satsing på kunnskap, kompetanse og kvalifisering er det viktigste grepet i regjeringens integreringsstrategi, men de fire områdene er gjensidig forbundet med hverandre. En hovedårsak til denne prioriteringen er mangelen på den formelle kompetansen som det norske arbeidslivet etterspør (NOU 2017:7; Djuve mfl., 2017). Forskning viser at vi ikke klarer å fylle dette gapet med dagens ordninger. Det er store variasjoner mellom kommuner og mellom kjønn målt i resultater av introduksjonsordningen (Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022).

I denne studien har vi satt fokus på rekrutteringsprosessen i kommunene med mål om at flere personer med flyktningbakgrunn får et godt og stabilt fotfeste i arbeidslivet. I tillegg til å forbedre og styrke kvalifiseringstiltakene, ønsker vi å stimulere arbeidsgivere til økt bevissthet om mulige hindre som kan oppstå i selve rekrutteringsprosessen, om kompetansebegrepet man benytter og om mangfold som ressurs.

I Norge har vi et arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Mange flyktninger har for lav medbrakt kompetanse, men andre opplever at det er vanskelig å få godkjent utdanning fra sitt opprinnelsesland. For den enkelte, og for samfunnet, er det viktig med arbeidsmuligheter som samsvarer med kvalifikasjoner.

Kompetanse kan beskrives som «evnen til å mobilisere kunnskap, ferdigheter, holdninger og verdier, kombinert med en refleksiv læringsprosess, for å kunne engasjere og samhandle (OECD 2016 i NOU 2018:2, s.14). Kunnskapsdepartementet definerer kompetanse som «evne til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner», og ser kompetansebegrepet som «summen av kunnskap, ferdigheter og holdninger, og hvordan disse anvendes i samspill» (Meld. St. 16 (2015-2016) i NOU 2018:2, s.14).

Kompetanse viser til noe som erverves i en kollektiv samhandling og praksis.

Kvalifikasjonskrav som stilles til en søker må derfor forstås som utgangspunktet en ønsker en arbeidstaker skal ha, for å videre erverve seg den nødvendige kompetansen. Den refleksive læringsprosessen, engasjementet og samhandlingen er avhengig av at personen har/har hatt en praksis som gjør dette mulig. Hvilke arbeidsmiljø og fellesskap er best for kompetanseutvikling, både for minoritets og majoritetsgrupper?

Både første generasjons innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre (andre generasjon) opplever diskriminering i arbeidslivet (Støren og Nesje, 2018). Innvandrere representerer en viktig ressurs som arbeidslivet går glipp av dersom innvandrere ikke kommer i jobb. God mangfoldledelse er derfor viktig (Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022). Inkludering av personer med flyktningbakgrunn er viktig for et inkluderende, likestilt og mangfoldig arbeidsliv og samfunn. På fylkeskommunalt nivå kommer dette tydelig fram i Regional plan for likestilling, inkludering og mangfold på Agder 2015-2027 (LIM-planen). Mangfold defineres i LIM-planen som «en variert sammensetning av mennesker med ulike bakgrunner og forutsetninger i et samfunn eller en institusjon» og knyttes til «like rettigheter og muligheter i samfunnet, uavhengig av blant annet kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, alder, etnisitet og religion» (ref). Som vi skal se videre

finnes det i regionen to ulike sertifiseringsordninger for kommunene, "Likestilt arbeidsliv" og "Mangfoldledelse", som inkluderer fokus på mangfold i arbeidslivet som en verdi og målsetning.

Forskningsprosjektet og hovedproblemstillinger

Det er KS Agder som har bestilt dette studiet. «Arbeidsgruppen – forskning i #drømmejobben» med deltakere fra KS, Arendal-, Kvinesdal- og Lillesand kommuner, og forskerne, har hatt jevnlig møter rundt metodiske spørsmål og fremdrift. Deltakerne i arbeidsgruppen har bidratt med faglige innspill. På bakgrunn av de opprinnelige planene for prosjektet og dialogen med arbeidsgruppen, er denne rapporten bygget rundt tre hovedproblemstillinger:

1. Hvilken kompetanse etterlyser arbeidsgivere for at personer med flyktningbakgrunn blir ansett som kvalifiserte for ulike jobber i kommunen?
2. Hvilke holdninger finner vi til rekruttering av flyktninger og hvordan kan de delta på like vilkår som andre?
3. Hva betyr erfaringer med ansettelse av flyktninger for holdningene?

Problemstillingene er knyttet opp mot rekrutteringsprosesser, søkeratferd og rekrutteringsatferd. Formålet med studiet er å kartlegge kommunale leders holdninger og gi innspill til mulige tiltak og strategier for å styrke inkludering av flyktninger i kommunale jobber. Mangfold og mangfoldledelse er sentrale begrep som vi vil benytte i dette arbeidet. En mye benyttet definisjon av god mangfoldledelse er ledelse som sørger for at variasjon blant de ansatte blir et fortrinn, og at institusjonen blir et bedre sted å være for beboere og ansatte nettopp fordi en har mangfold (Fyhn mfl. 2019). Som nevnt innledningsvis fokuserer vi spesielt på flyktninger fordi de er overrepresentert blant dem står utenfor arbeidslivet både nasjonalt og på Agder (SSB 2018).

Denne rapporten er disponert som følger: Kapittel 2 viser prosjektets mål, og metodisk- og analytisk tilnærming. I kapittel 3 omtales en spørreundersøkelse som er gjennomført om temaet i tre fylker, mens en gjennomgang av relevante dokumenter fra våre case-kommuner (dokumentanalysen) presenteres i kapittel 4. I kapittel 5 går vi inn på intervjuundersøkelsen og dens funn, mens avsluttende vurderinger og konklusjoner gjøres i kapittel 6.

2. Mål for prosjektet og metodisk- og analytisk tilnærming

Utvikling av kunnskap om hvordan kommunene kan utforme og gjennomføre sine rekrutteringsprosesser for å klare å integrere flere flyktninger i kommunale jobber, krever en systematisk tilnærming til hindrene som eksisterer både i rekrutteringsprosessen, men også i søkeadferden hos personer med flyktningbakgrunn. For å kartlegge denne tematikken har vi hentet informasjon gjennom en spørreundersøkelse blant alle personalledere i kommunene i tre av landets regioner/fylker, og case-studier i to kommuner på Agder. Kunnskapen som vil utvikles gjennom prosjektet vil ha umiddelbar nytte i de deltakende kommunene, men vi legger vekt på å utvikle ny kunnskap som også vil ha relevans for andre kommuner og KS.

Metode

For å kunne gå i dybden av problemstillingene rundt rekruttering av personer med flyktningbakgrunn i kommunal oppvekstsektor og omsorgssektor, har vi benyttet kvantitativ metode i en spørreundersøkelse, og kvalitativ metode gjennom dokumentanalyse og fokus- og dybdeintervjuer. Prosjektet har NSD-godkjenning.

En spørreundersøkelse ble i juni 2020 sendt til HR-lederne i alle kommunene fordelt på Innlandet, Vestfold og Telemark og Agder fylker. Agder er valgt som ett case-fylke da det er KS Agder som har tatt initiativ til prosjektet. Agder-kommunene har også en relativt høy andel innvandrerbefolkning sammenliknet med mange andre kommuner. Fylkene Innlandet og Vestfold og Telemark er dels valgt av praktiske årsaker. Deltakelse var frivillig og svarene behandles anonymt. Spørreskjemaet er satt opp i et verktøy kalt Nettskjema. Tjenesten er utviklet og driftes av UiO og er tilgjengelig gjennom nettleseren (<https://nettskjema.no/>). Spørreundersøkelsen er begrenset til informasjon om prosjektet og 10 spørsmål knyttet til rekrutteringsprosessen. Resultatene fra spørreundersøkelsen presenteres i kapittel 3.

Oppvekstsektoren og omsorgssektoren i to kommuner, Arendal og Kvinesdal, er etter nærmere overveielser og ved samtykke valgt ut som case. Begge kommunene har samtykket til at vi kan bruke kommunenavnet i rapporten. Kommunene varierer etter flere variable, som størrelse, andel innvandrere m.m. Samtidig viser statistikk fra kommunene noen fellestrekk i sysselsetting av flyktninger sett i forhold til resten av befolkningen.

Arendal kommune er en mellomstor kommune og nådde nylig 45 000 innbyggere. 5396 personer, 12 % av befolkningen, er innvandrere (2019, IMDI, <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K0906>). 2065 av disse var flyktninger, eller deres familieinnvandrede. Av innvandrere i Arendal var 55 % av innvandrere i arbeid i 2018, mot 62 % av befolkningen ellers. Blant personer med flyktningbakgrunn gjaldt dette 39 % av kvinner og 42 % av menn. Andelen innvandrere (totalt) som får jobb etter 0-4 år er 39 %, mens denne stiger til 63 % etter 5-9 år. Tallet på sysselsatte innvandrere er lavest for de med bakgrunn fra Asia (44 %) og Afrika (44 %), mens gjennomsnittet blant innvandrere i Arendal er 56 %.

Nøkkeltall Arendal kommune

Anmodning og vedtak om bosetting over tid



■ Anmodning om bosetting

■ Vedtak om bosetting

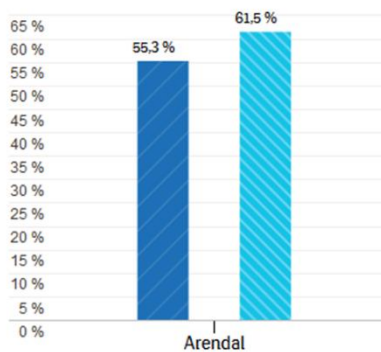
Figurer: www.imdi.no/tall-og-statistikk

55,3 % av innvandrere var i arbeid i 2018

For hele landet er tallet 63,1 %

61,5 % av befolkningen ellers var i arbeid i 2018

For hele landet er tallet 68 %



■ Innvandrere

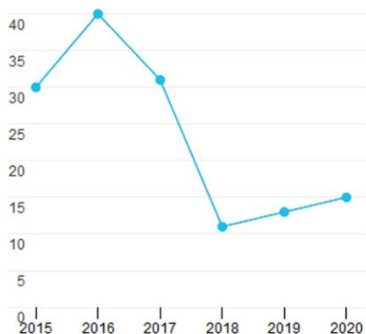
■ Befolkningen unntatt innvandrere

2065 av disse var flyktninger, eller deres familieinnvandrede. Av innvandrere i Arendal var 55 % av innvandrere i arbeid i 2018, mot 62 % av befolkningen ellers. Blant personer med flyktningbakgrunn gjaldt dette 39 % av kvinner og 42 % av menn. Andelen innvandrere (totalt) som får jobb etter 0-4 år er 39 %, mens denne stiger til 63 % etter 5-9 år. Tallet på sysselsatte innvandrere er lavest for de med bakgrunn fra Asia (44 %) og Afrika (44 %), mens gjennomsnittet blant innvandrere i Arendal er 56 %.

Kvinesdal kommune er en liten kommune med i overkant av 6 000 innbyggere. 616 personer, 10 % av befolkningen, er innvandrere (2019, IMDI, <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1037>). 281 av disse var flyktninger eller deres familieinnvandrede. Av innvandrere i Kvinesdal var 52 % av innvandrere i arbeid i 2018, mot 67 % av befolkningen ellers. Blant personer med flyktningbakgrunn gjaldt dette 33 % av kvinnene og 36 % av mennene. Andelen innvandrere (totalt) som får jobb etter 0-4 år er 26 %, mens denne stiger til 62 % etter 5-9 år. Tallet på sysselsatte innvandrere er lavest for de med bakgrunn fra Asia (39 %) og Afrika (29 %), mens gjennomsnittet blant innvandrere i Kvinesdal er 42 %.

Nøkkeltall Kvinesdal kommune

Anmodning og vedtak om bosetting over tid



■ Anmodning om bosetting

■ Vedtak om bosetting

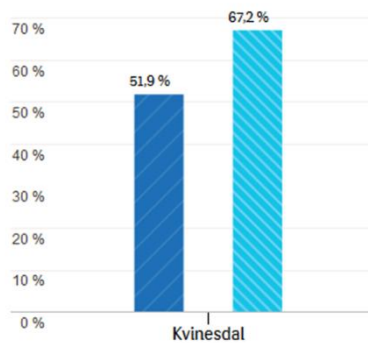
Figurer: www.imdi.no/tall-og-statistikk

51,9 % av innvandrere var i arbeid i 2018

For hele landet er tallet 63,1 %

67,2 % av befolkningen ellers var i arbeid i 2018

For hele landet er tallet 68 %



■ Innvandrere

■ Befolkningen unntatt innvandrere

281 av disse var flyktninger eller deres familieinnvandrede. Av innvandrere i Kvinesdal var 52 % av innvandrere i arbeid i 2018, mot 67 % av befolkningen ellers. Blant personer med flyktningbakgrunn gjaldt dette 33 % av kvinnene og 36 % av mennene. Andelen innvandrere (totalt) som får jobb etter 0-4 år er 26 %, mens denne stiger til 62 % etter 5-9 år. Tallet på sysselsatte innvandrere er lavest for de med bakgrunn fra Asia (39 %) og Afrika (29 %), mens gjennomsnittet blant innvandrere i Kvinesdal er 42 %.

I begge kommunene har personer med flyktningbakgrunn lavere sysselsetting enn resten av befolkningen, inkludert den større gruppa av innvandrere. Det er også tydelig at det tar tid å komme seg inn i arbeidslivet. Problemstillingene er derfor høyst relevante for både Arendal og Kvinesdal, og det gir også rom for refleksjoner rundt muligheter og utfordringer knyttet til kommunestørrelse.

Det er gjort analyse av sentrale dokument fra case-kommunene, der det kan ligge føringer som påvirker rekrutteringsprosesser og andelen flyktninger som søker jobb i kommunen. Dokumentene er hentet inn via kommunenes representanter i arbeidsgruppen.

Dokumentanalysen presenteres i kapittel 4. 31 personer er intervjuet, enten individuelt, eller som del av fokusgrupper. Vi har gjennomført to fokusgrupper i hver de utvalgte sektorene i kommunene, én i helse- og omsorg og én i barnehageenheten, til sammen fire fokusgrupper. Der deltok ledere, ansatte og tillitsvalgte. Intervjuene varte i om lag to timer. Det ble benyttet en semistrukturert intervjuguide, se vedlegg 1. Informantene ble blant annet invitert til å gi en detaljert beskrivelse av stegene i rekrutteringsprosessen i deres sektor, og til å reflektere rundt om spesielle tiltak eller hensyn tas til kvalifiserte flyktninger og om en har fokus på å tiltrekke og ansette personer med flyktningbakgrunn. Videre ble informantene oppfordret til å si noe om hvordan kommunen vurderer kompetanse i forhold til et utvidet kompetansebegrep (inkluderer formell kompetanse, holdninger, egnethet mm) og hva det vil si å være «kvalifisert».

I tillegg til fokusgruppene, er det gjennomført fem individuelle intervjuer med ansatte/tillitsvalgte fra de samme sektorene, tre i Arendal og to i Kvinesdal. I disse intervjuene gikk en mer i dybden og kunne forfølge enkelte problemstillinger som kom frem i fokusgruppene. Informantene ble valgt strategisk for å dekke huller i datamateriale eller for å få mer detaljert kunnskap.

I tillegg til å innhente data fra arbeidsgiversiden, intervjuet vi ni flyktninger som på intervjutidspunktet er fast ansatt, midlertidig ansatt, vikar eller i (språk)praksis, fem i Arendal og fire i Kvinesdal. Disse var jevnt fordelt innen helse- og omsorgssektoren og barnehageenheten. Informantene ble rekruttert ved at vi ba arbeidsgiver rekruttere personer med flyktningbakgrunn til intervju. De viktigste kriteriene for uttrekket var at de hadde spurt/søkt om jobb i kommunen og at de var villig til å snakke med oss. Hovedfokuset i intervjuene med flyktningene var på deres erfaringer med selve søkeprosessen, hvilken opplæring/veiledning/hjelp de har fått med å søke arbeid og hvilken rolle eventuelle private nettverk har hatt i så henseende. Vi stiller blant annet spørsmål om betydningen av utformingen av stillingsannonser, og de språkkrav som uttrykkes, og om det er noe kommunen kunne gjort annerledes for å bistå dem i søkeprosessen. Resultatene fra intervjustudien presenteres i kapittel 5.

Analytisk tilnærming

I spørreundersøkelsen har vi kartlagt kommunale lederes erfaringer med rekruttering av flyktninger, hva som ligger i kravene til kvalifikasjoner, samt holdninger til mangfold. Formelle dokumenter er analysert for innblikk i hvilke føringer som ligger til grunn for rekrutteringspraksis. Disse sier derimot lite om hva som faktisk skjer i prosessene. For å se på relasjonen mellom formelle strategier og faktisk praksis, har vi videre analysert stillingsutlysninger og data fra intervju.

Til grunn for analysen av intervjuer og dokumenter ligger tre ulike tilnærminger til integrering av flyktninger i arbeidslivet, basert på Bredgaard og Thomsen (2018) analyse av den danske konteksten. De peker på tre ulike måter å tilnærme seg tematikken på, både i forskning og politikktutforming.

Tilnærming	Fokus	Tiltak og politikktutforming
«Supply-side»	Fokus på flyktningene selv og deres (mangel på) kvalifikasjoner, ferdigheter og motivasjon (kompetanse)	Kompetanseheving (kunnskap, ferdigheter, holdninger/verdier)
«Demand-side»	Fokus på arbeidsgiveres praksiser og holdninger, og/eller strukturer, som kan diskriminere flyktninger i rekrutteringsprosesser	Forberede arbeidsgivere på å tilsette og inkludere flyktninger gjennom insentiv og støtte
«Matching»	Fokus på (mangel på) god informasjon, kontakt og kommunikasjon mellom flyktninger og arbeidsgivere	Fjerne asymmetri i informasjon som virker diskriminerende for flyktninger og legge til rette for god kontakt mellom arbeidsgivere og flyktninger

Basert på Bredgaard og Thomsen (2018)

I det de kaller «supply-side approach» (Bredgaard og Thomsen, 2018, s. 9) er fokuset på flyktningene selv og deres mangel på kvalifikasjoner, ferdigheter og motivasjon. Politikktutforming og tiltak preget av dette perspektivet vil ha som mål å kvalifisere flyktninger til arbeidslivet gjennom kompetanseheving av både kunnskap, ferdigheter og holdninger.

En annen tilnæringsmåte er «demand-side approach» (Bredgaard og Thomsen, 2018, s. 9), som fokuserer på hvordan arbeidsgiveres praksiser og holdninger, og/eller strukturer, diskriminerer flyktninger i rekrutteringsprosesser. Politikktutforming og tiltak skal ut fra dette perspektivet ha som målsetting å forberede arbeidsgivere på å tilsette og inkludere flyktninger gjennom insentiv og støtte.

Den siste tilnærmingen søker å finne en middelvei, da «matching approach» (Bredgaard og Thomsen, 2018, s. 9) har fokus på rekrutteringsprosesser og tiltak som «matcher»

flyktningers behov for jobb med arbeidsgiveres behov for kompetanse. Innenfor denne tilnærmingen er problemet ikke minst knyttet til mangel på god informasjon, kontakt og kommunikasjon mellom flyktninger og arbeidsgivere. Politikktutforming og tiltak har derfor som mål å koble sammen flyktninger uten jobb, og arbeidsgivere. Her blir det sentralt å fjerne asymmetri i informasjon som virker diskriminerende og legge til rette for god kontakt mellom arbeidsgivere og flyktninger.

Bredgaard og Thomsen (2018) sine tilnæringsmåter er brukt som analyseverktøy i gjennomgangen av data fra Arendal og Kvinesdal kommune. I denne rapporten ser vi på «tilbuds-siden» gjennom å diskutere hvordan personer med flyktningbakgrunn ses på i lys av kompetanse- og kvalifikasjonskrav som brukes i kommunene. Videre er fokuset på «etterspørsel-siden», der vi diskuterer mulige holdninger og praksiser som kan diskriminere personer med flyktningbakgrunn i rekrutteringsprosesser. «Matching» tilnærmingen drøfter til sist i hvilken grad kommunene lykkes det å koble «tilbud» og «etterspørsel» gjennom ulike tiltak som legger til rette for informasjon, kontakt og kommunikasjon. Et sentralt aspekt ved dette vil være diskusjonen om mangfold og inkludering i arbeidslivet. Hvilke rutiner, holdninger og praksis kan tiltrekke og kvalifisere flere flyktninger til jobber i kommunal sektor? Rapporten har som målsetning å bidra til innsikt i hvordan dette ser ut i Arendal og Kvinesdal og gi innspill til mulige tiltak framover.

3. Resultater fra spørreundersøkelse

Et spørreskjema (Nettskjema) ble sendt til 94 HR-ledere/kommuner i Innlandet, Vestfold og Telemark og Agder fylker. 28 av disse har fylt ut og returnert skjemaet via nett. Svarprosenten ble lav og utgjør kun 30 %. Spørreundersøkelsen var planlagt gjennomført i april, men ble utsatt til godt ut i juni på grunn av koronakrisens første fase. Hvorvidt denne situasjonen har påvirket deltakelsen i undersøkelsen, vet vi ikke. Men det er grunn til å anta at det kan være en sammenheng. Et annet forhold er at resultatene i første rekke representerer kommuner med relativt lavt innbyggertall (64 % med innbyggertall med mindre enn 10 tusen innbyggere og 21 % kommuner med innbyggertall mellom 10 og 30 tusen).

Det er en begrenset spørreundersøkelse vi sendte ut. I alt 10 tabeller illustrerer svarene på våre spørsmål. Tabellene ligger i vedlegg 2. Nedenfor vil vi kommentere de viktigste resultatene.

Nesten alle kommuner som har svart på spørreundersøkelsen (89 %) har tatt imot flyktninger siden 2015. Over to tredjedeler av kommuner (79 %) svarer at de har hatt stort fokus på rekruttering av kvalifiserte flyktninger. På spørsmålet om hvilke kanaler som brukes i rekruttering, svarer alle kommuner at de benytter seg av offentlige utlysninger. Noe annet ville være oppsiktsvekkende, men det sies ikke noe om hvor ofte denne

kanalen benyttes. Vi skal se i intervjustudie i kapittel 5 at det hevdes fra en liten kommune at det sjeldent lyses ut offentlig i de enhetene vi har med i studiet. Ikke sjeldent dekkes stillingene av vikarer som en har hatt inne over lengre tid.

Arbeidsformidlingsvirksomheter som NAV og intern rekruttering fra vikarstillinger rapporteres også å være hyppig brukt som rekrutteringskanaler (68 % og 64 %). En femtedel av kommunene forteller at de ansetter kandidater etter at folk tar kontakt selv (21 %) og via vikarbanker (18 %). Rekruttering skjer også via private nettverk (11 %).

Kommunene rapporterer, på vårt spørsmål, om flere tiltak som er satt i gang for å øke rekruttering av kvalifiserte flyktninger. Språktrening på arbeidsplassen og redigering av stillingsutlysninger er de tiltak som gjøres oftest (39 % og 28 %). En femtedel av deltakere viser til økt antall innkalling av flyktninger til intervjuer (21 %) og fokus på holdningsskapende arbeid blant ledere (20 %). Kun få rapporterer om utvidelse av kompetansebegrepet (11 %).

På spørsmålet vårt om hva som ligger i å være «kvalifisert» svarer 89 % formell kompetanse, og 53 % personlig egnethet som de to viktigste dimensjoner i kvalifiseringsbegrepet. På dette spørsmålet var det kun mulig å krysse av to alternativer i prioritert rekkefølge. Språk blir av 36 % av kommunene pekt på som viktig, etterfulgt av erfaring (11 %) og ferdigheter (7 %). Holdninger prioriteres av færrest i dette data materialet (4 %).

Språkkompetanse er et annet viktig krav i rekrutteringen av innvandrere generelt, og flyktninger spesielt.⁵ Derfor ble HR-lederne bedt om å svare på hvordan de definerer krav til språkkompetanse for kvalifiserte flyktninger i ulike stillinger. Kun en tredjedel av kommunene (32 %) svarer at de har definerte språkkrav. Der en har definerte krav, varierer det mellom følgende som ble oppgitt av personalsjefene: morsmålsassistenter på ulike tjenestesteder, at en må ha tilstrekkelig norsk-kunnskaper muntlig og eventuelt også skriftlig (avhengig av stillingstype), definerte språkkrav for stillinger i skole og barnehage (minimum B1. Og for lærlinger innen helsefag; minimum B1 på alle fire deltestene), Bergenstesten, mm.

Videre fokuserte spørreundersøkelsen på kommunenes fokus på mangfold. 79 % av personalsjefene svarer at kommunene i sitt rekrutteringsarbeid ivaretar sjanselighet, uavhengig av bakgrunn, kjønn, etnisitet, religion og seksuell orientering. Ifølge litteratur (Drange, 2014) er det ikke tilstrekkelig å rekruttere mangfoldig for høyere produktivitet og kreativitet i virksomhetene (Drange, 2014). For å utløse det innovative potensialet kreves det kunnskap om ledelse som anerkjenner betydningen av mangfold på arbeidsplassen. En vellykket rekruttering er avhengig av en bred og åpen rekrutteringsprosess, men dette henger også sammen med arbeidsmiljø og -sammensetning. Her viser

⁵ «Norskprøvene tester skriftlig og muntlig språknivå og har fire nivå (A1, A2, B1, B2). Se mer informasjon her: <https://www.kompetansenorge.no/prover/norskprove/om-proven/#ob=24913>

spørreundersøkelsen at 64 % av personallederne anerkjenner at kommunen selv ikke har en mangfoldig sammensatt stab. 75 % av kommunene er ikke sertifisert som mangfoldig/likestilt arbeidsplass eller har et liknende strukturelt fokus på mangfold og inkludering. Disse resultatene kan synes noe motstridende, men de kan også tolkes som tegn på at personallederne ser andre tiltak mot diskriminering som mer relevante enn mangfold blant ansatte eller sertifiseringsordninger.

Vi skal se nedenfor at resultatene fra spørreundersøkelsen, som er kort presentert her, stemmer godt overens med dataene fra det kvalitative materialet. Vi vil kort henvise og gi en kort kommentar fra spørreundersøkelsen der det er aktuelt, både i kapittel 5 Intervjuundersøkelse og kapittel 6 Vurderinger og anbefalinger.

4. Dokumentanalyse: Formelle strategier og kompetansekrav

De formelle dokumentene som omhandler ansettelse i Kvinesdal og Arendal kommune er fokusert på kvalifikasjoner og formelle prosesser. *Håndbok for ansettelse i Kvinesdal kommune* gir føringer for hvilke kvalifikasjonskrav som skal gjenspeiles i en stillingsutlysning: utdanning (formell kompetanse), arbeidserfaring (realkompetanse) og personlige egenskaper. Dette er i tråd med kompetansebegrepet slik det defineres i NOU 2018:2 (s. 14). Også i de ulike dokumentene fra Arendal kommune fokuseres det på kunnskap, ferdigheter, evne og holdninger hos arbeidssøkende.

Som grunnlag for denne rapporten har vi gått gjennom 19 stillingsutlysninger fra helse- og omsorgssektoren og barnehagesektoren i Arendal og Kvinesdal kommune. Naturlig nok er det færre ledige stillinger i en mindre kommune som Kvinesdal. Stillingsutlysningene derifra er tilsendt i etterkant og er fra 2018-2019. Utlysningene fra Arendal er i hovedsak hentet fra nettsidene i januar og februar 2020.

Når vi ser formelle dokumenter sammen med stillingsutlysninger vises det til klare krav til søkere når det gjelder formell kompetanse, det vil si utdanning. Fagbrev eller profesjonsutdanning fra universitet eller høyskole kreves i de aller fleste tilfellene. I noen få tilfeller åpnes det for assistenter, som alternativ til fagbrev. Utdanningskrav er tydelig formulert i stillingsutlysningene.

Språkkompetanse er en åpenbar utfordring for mange personer med flyktningbakgrunn som søker jobb. Språk nevnes i de aller fleste utlysningene i lista over kvalifikasjoner i stillingsutlysningene fra Arendal og Kvinesdal (13/19), men måten kravet formuleres på varierer. For noen stillinger er kravet «gode norskerferdigheter» eller «gode

norsk kunnskaper skriftlig og muntlig», mens andre er formulert som å «beherske norsk skriftlig og muntlig». Hva som skiller «beherske» fra «godt» og «ferdigheter» fra «kunnskap» i denne sammenhengen, er ikke klart. I formelle dokumenter rundt tilsetninger er det ikke noe beskrivelse av krav til språk, og det vises ikke til hvordan denne kompetansen vurderes og ut fra hvilke kriterier. Det kan derfor fremstå uklart for både søkere og de som ansetter hvordan dette skal bedømmes. Dette bekreftes også av intervjudata, der ledere uttrykker at vurderingen av språkkompetanse gjøres i intervju eller praksis. Her er det variasjon i hvordan enhetsledere tilnærmer seg språkkvalifikasjoner. I spørreundersøkelsen fant vi at kun 32 % av kommunene som deltok hadde definerte språkkrav, noe som ytterligere understreker behovet for diskusjon rundt dette.

Kvinesdal kommune var blant de første som ble sertifisert i «Likestilt arbeidsliv» i 2018 (<https://likestillarbeidsliv.no/de-forste-sertifiserte-virksomhetene/>). Kommunen har en egen *Handlingsplan for likestilling og mangfold i Kvinesdal kommune 2017-2020*, som inneholder konkrete tiltak som skal gjennomføres for å skape likestilling og mangfold. Denne er i tråd med diskursen om likestilt arbeidsliv og mangfold, og viser til Likestillingsmonitoren (2015), *Regional plan for likestilling, integrering og mangfold på Agder (2015-2027)* og prosjektet «Likestilt arbeidsliv». Handlingsplanen har fokus på å kurse ansatte i et mangfoldperspektiv og gi flerkulturell kompetanse for ledere og ansatte. Som vi diskuterer senere peker data fra intervju på at handlingsplanen ikke er godt nok fulgt opp. Arendal kommune har gjennomgått en kartleggingsprosess der de har vurdert sertifisering i «Mangfoldledelse» eller «Likestilt arbeidsliv». De har landet på at de vil sertifiseres gjennom ordningen «Likestilt arbeidsliv», som i intervju beskrives som «mer lokalt forankret og praksis-orientert».

Til tross for fokus på likestilling og inkludering i arbeidslivet gjennom sertifisering og deltakelse i regionens arbeid med likestilling, inkludering og mangfold, vises dette i mindre grad konkret igjen i dokumenter fra kommunene. I håndbøkene for ansettelse kommer det tydelig frem at det ikke skal legges vekt på for eksempel kjønn, etnisitet og språk, og det vises til både Likestillingsloven og Diskrimineringsloven. I Kvinesdal åpnes det opp om «det kan særlig begrunnes i forhold til stillingens karakter». Det blir løftet frem at kvinner kan prioriteres dersom «søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt» og kvinner er underrepresentert på arbeidsplassen (Håndbok for tilsetninger). Dette forklares ikke med ønske om mangfold eller inkludering, og det blir ikke utvidet til å gjelde for eksempel personer med minoritetsbakgrunn. Punkt med overskrift «Deltakere i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med NAV», som ofte er særskilt relevant for personer med flyktningbakgrunn som står uten jobb, står tomt. Til tross for at det åpnes for vektlegging av kjønn ved like kvalifikasjoner, viser dette ikke igjen i stillingsutlysninger. Ingen av utlysningene i de kvinnedominerte sektorene barnehage og helse oppfordrer menn eller personer med minoritetsbakgrunn til å søke i Kvinesdal.

I overordnet personalhåndbok i Arendal kommune er det også tydelig fokus på at en ikke skal diskriminere «på grunnlag av etnisitet, alder, kjønn, funksjonshemming m.m.». Det vektlegges at kommunen skal ha et godt samarbeid med blant annet NAV og bidra til at personer som står utenfor arbeidslivet får nødvendige kvalifikasjoner. Prosjektet «Menn i Helse» blir nevnt i denne sammenhengen. Utover dette er det lite gjennomgående vekt på mangfold og inkludering som verdier i seg selv, og i delen der det gis tips til stillingsutlysninger er det ikke snakk om å oppfordre bestemte grupper til å søke. Helt mot slutten av dokumentet kommer dette derimot opp igjen, mer som et tillegg enn integrert i håndboka. «Dersom det finnes kvalifiserte søkere med minoritetsbakgrunn, skal minst en av disse innkalles til intervju». Deretter følger et avsnitt om likestilling mellom kjønn. Det står at kvinner og menn skal oppfordres i sektorer der de er i mindretall, mens her er det ingenting om oppfordring til personer med minoritetsbakgrunn. Dette er det motsatte av hva vi ser i stillingsutlysninger, der 7 av 12 stillinger oppfordrer kvalifiserte personer med minoritetsbakgrunn til å søke. Det er ikke et tydelig mønster i hvilke stillinger personer med minoritetsbakgrunn oppfordres til å søke. I utlysningen etter sommervikarer i helsesektoren, en naturlig inngang til arbeidslivet for mange, er det ingen oppfordring og heller ingen krav til språk. Denne utlysninga inkluderer stillinger knyttet til renhold og kjøkken. Ingen stillinger innenfor verken helse eller oppvekst oppfordrer menn til å søke, til tross for fokuset i formelle dokument.

Konklusjon

De formelle dokumentene viser at kommunene forstår kvalifikasjoner i tråd med kompetansebegrepet som ligger til grunn i denne rapporten. Formelle kvalifikasjoner i form av utdanning, er et tydelig krav som stilles til søker. Som vi skal diskutere videre identifiseres mangel på denne formelle kvalifikasjonen som hovedproblemet i integrering av personer med flyktningbakgrunn i arbeidslivet. Vi ser ut fra stillingsutlysningene at formell utdanning er krav i de aller fleste stillinger.

Et annet viktig hinder for mange med flyktningbakgrunn er språkferdigheter. Her er ikke kravene tydelig formulert, og det er uklart hvordan det vurderes om man har «gode ferdigheter» eller «behersker» språket skriftlig og muntlig. Språkkompetanse er ikke drøftet i kommunenes håndbøker, og det er derfor ikke tydelig for ledere med ansvar for rekruttering hvordan dette skal håndteres. Det er også uklart for søkerne. Mangelen på klare kriterier her kan selvsagt virke både i søkers favør og ufavør, alt etter hvordan språkkompetansen blir subjektivt vurdert av de involverte i tilsettingsprosessen.

Regionalt på Agder jobbes det med likestilling, inkludering og mangfold på fylkeskommunalt nivå (LIM-planen), og Kvinesdal er sertifisert gjennom ordningen «Likestilt arbeidsliv» og Arendal er i prosess. Likevel viser dette i mindre grad igjen i håndbøker for tilsetting. Et mangfoldig og inkluderende arbeidsliv blir ikke nevnt som verdier i seg selv. Det åpnes for at kvalifiserte kvinner kan prioriteres i stillinger der de er

underrepresentert, men dette er ikke utvidet til å gjelde personer med minoritetsbakgrunn eller menn på arbeidsplasser der de er underrepresentert. Likevel er det personer med minoritetsbakgrunn som i praksis oppfordres til å søke i stillingsutlysninger, mens kjønn ikke spilles inn der.

I spørreundersøkelsen svarer 79 % av HR-sjefene at kommunene i sitt rekrutteringsarbeid ivaretar sjanselikhhet, uavhengig av bakgrunn, kjønn, etnisitet, religion og seksuell orientering. Det kan være et bilde på at praksis kan avvike fra hva som er nedfelt i de formelle dokumentene, eller at våre case-kommuner ikke er representative for kommunene i de fire fylkene i spørreundersøkelsen.

Videre i rapporten vil vi diskutere hvordan kompetansen til personer med flyktningbakgrunn vurderes av ledere i kommunene. Her vil fokuset på hva mange av dem mangler av kompetanse stå sentralt, men også kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til mangfold og inkludering i arbeidslivet.

5. Intervjuundersøkelse

I dette kapitlet presenteres og analyseres hovedfunn fra intervjuundersøkelsen, som besto av fokusgrupper med ledelse og tillitsvalgte innen oppvekstsektoren og omsorgssektoren, individuelle intervjuer med ledelse, ansatte og tillitsvalgte, og ikke minst med flykninger. Gjennomgangen knytter seg til de hovedproblemstillingene som ble presentert i kapittel 1.

Hva betyr å være kvalifisert?

Hvilken kompetanse etterlyser kommunen for at flykninger skal bli ansett som kvalifiserte? Norge har et arbeidsmarked med høye kompetansekrav. Disse kravene kan, ut fra våre data, kategoriseres i formelle kvalifikasjoner (utdanning), språkkrav og personlig egnethet. Ledere og tillitsvalgte vi har intervjuet, bekrefter at formell utdanning er sterkt vektlagt i kommunene. I oppvekstsektoren er formell utdanning sett på som hovedkriteriet, her bestemmer bemanningsnormen, som ble innført nylig, mye. En leder sier: «Vi kan ikke alltid velge det vi vil ha, de kan ha «feil kompetanse»». I en av kommunene blir formell kompetanse, av en sentral tillitsvalgt innen oppvekst, vurdert som det eneste kriteriet: «Det er ikke mulig å avvike fra de formelle kravene i skole og barnehage». Nasjonal politikk på dette feltet kan altså, opp mot ønske om mangfold og flere personer med flyktningbakgrunn i arbeid, synes å bli for rigid.

Formelle krav til utdanning er presentert som det primære kriteriet i våre data, og det er utfordrende å finne folk som har denne kompetansen. En av lederne viser til at mange med minoritetsbakgrunn søker på jobb hos dem, men at mange faller igjennom, ikke minst på grunn av mangel på formelle kvalifikasjoner. En av dem forteller: «Vi kan ønske mer mangfold, ..., men ikke på bekostning av kvalifikasjoner». I omsorgssektoren har man fokus på å få tilstrekkelig fagkompetanse, og det synes som at rommet for å avvike fra de formelle kravene er noe større enn innen utdanningsfeltet. Det er balansen mellom fagkompetanse og assistenter som er i fokus her. I et av kommunenes bo- og omsorgssenter benyttes en kompetanseplan som sier noe om hvilken type fagkompetanse en trenger, for eksempel sykepleiere, men der balansen mellom fagkompetanse og assistenter er tematisert. Det vil si at det er behov og rom for å rekruttere også personer uten fullført formell utdanning (fagbrev), men som fortrinnsvis er positiv til å ta fagbrev underveis. Dette bekreftes av våre intervjupersoner.

Men også antakelser om personer med flyktningbakgrunn kan komme i veien for arbeid. En fremtredende antakelse vi finner i vår studie er at personer med flyktningbakgrunn ikke har den formelle kompetansen gjennom utdanning. Dette kommer vi tilbake til senere. Også andre antakelser blir synlige når ledere og tillitsvalgte forklarer hvorfor en ikke har ansatte med flyktningbakgrunn ved å vise til kjennetegn hos flyktinger som gruppe. Antakelsen om at de er avhengig av kollektivtransport for å komme på arbeid, jfr. at denne arbeidsplassen ligger et stykke fra sentrum, oppgis som hovedårsak i et av tilfellene. Så selv om flere med minoritetsbakgrunn søker, og følgelig ikke lar seg stoppe av reisevei, antar likevel lederne og tillitsvalgte at mangel på kollektivtransport i dette distriktet er viktigste årsak til at ingen med flyktningbakgrunn arbeider hos dem. Det at en tar for gitt at flyktingene, i dette tilfelle, har lav mobilitet, kan gjøre dem mindre interessante i utgangspunktet og kan i seg selv bli et hinder på deres vei til arbeid.

Mangel på formell kompetanse ses ofte på som en mangelvare hos flyktinger. Mange har for lav medbrakt kompetanse, men andre opplever at det er vanskelig å få godkjent utdanning fra sitt opprinnelsesland. Både ledere og flyktinger som vi intervjuet gir eksempler på dette. I ett eksempel har en flykting studert 2 år IT etter videregående og har arbeidet 8 år i et data/IT-firma i sitt hjemland. Dette ble verken godkjent som høy utdanning eller som fagbrev i Norge. I dette tilfellet manglet vedkommende eksamener i norsk, engelsk og i samfunnskunnskap, og det kreves eksamener i disse fagene før en kan få sin godkjenning. Dette er med å forlenge tiden som går før denne personen kan søke relevant arbeid og komme i jobb.

For den enkelte, og for samfunnet, er det viktig med arbeidsmuligheter som samsvarer med kvalifikasjoner. I våre samtaler med flyktinger fremkommer det, i tillegg til strenge krav om å få godkjent utdanning fra hjemlandet, at de har lite kunnskap om, og veiledning i, hva de må gjøre for å få en godkjent utdanning i Norge. Flere av flyktingene vi

intervjuet peker på den hjelp de har fått hos flyktningekoordinator eller rådgiver i NAV, som helt avgjørende for å veilede dem gjennom systemet. En sier: «En dame i NAV [navn kommune] tok kontakt med universitetet og ba om at jeg måtte få komme å ta eksamen til tross for en B1. Henne takker jeg livet. Jeg fikk komme. De sa jeg kunne ta en test der. Og da gikk det greit».

Krav til språk, i dette tilfellet til norsk skriftlig og muntlig, er ett av kompetansekravene i norsk arbeidsmarked. Det å kunne lese og skrive norsk godt, og gjøre seg forstått av både kollegaer og tjenestebrukere, er vesentlig for å kunne levere gode tjenester i kommunene. På dette området kommer stadig nye krav, sist til norskkunnskap blant pedagogiske ledere. Formelle språkkrav i barnehagen, som dette illustrerer, og i skolen, er objektive kriterier basert på standard tester. Innen oppvekst forteller ledere og tillitsvalgte at det er viktig at en kan kommunisere med barn fordi barn skal trenes opp til god språkforståelse. Fra et omsorgssenter i den største case-kommunen forteller leder at de har ansatte som er «midt på treet» i norsk og at det kan være kritisk i noen situasjoner: «Det er vanskelig for dem å be om å få repetert et spørsmål – de synes det er flaut. Derfor later de som de forstår og gjør ofte feil». Dårlige språkkunnskaper er eksempelvis kritisk ved journalføring. Denne lederen mener for mange er for dårlige i språk. Ved dette omsorgssenteret sender de dem på språkkurs på voksenopplæringen, noe de har gode erfaringer med. Det understrekes av denne informanten at å kun lære språket på arbeidsplassen og i private nettverk ikke holder. Da blir kvaliteten på språket for dårlig. Hun hevder at flyktningene og andre innvandregrupper lærer feil norsk av hverandre.

Formelle språkkrav kan likevel være et hinder for at en kvalifisert og egnet person får jobb, fordi kommunikasjon er mye mer enn det rent språklige. Dette illustreres godt av en av barnehagelederne: «Vi trenger autoritative og varme voksne som setter grenser. Man kan snakke dårlig norsk, men likevel gi mye varme og være god på relasjoner». I denne barnehagen vurderer en ikke språket som det viktigste. Behovet for «god norsk» er avhengig av type stilling og rolle, men også av sted, for eksempel om det er mange eller færre minoritetspråklige barn på arbeidsplassen. I en av barnehagene forklarer en leder at det hele tiden er en avveining mellom omsorg og språkopplæring. Det handler om å få satt sammen en riktig sammensetning av personale i en gruppe/avdeling, at en har noen som er sterke på norsk språk sammen med dem som ikke er like sterke. En leder fra et bo- og omsorgssenter understøtter en slik forståelse og mener en må bruke tid slik at for eksempel personer med minoritetsbakgrunn kan tilvenne seg språket i praksis. Hun forteller: «Ofte kan det være en bøyg i begynnelsen, så over noe tid blir det mer positivt. Folk er svært ulike. Noen bruker kort tid på å lære seg språket, andre lang tid, med nesten likt utgangspunkt». I dette bo og omsorgssenteret krever de at flyktningene må beherske B2 nivå når de blir ansatt, men så starter språktreningen på avdelingene. Noen ganger må de andre ansatte snakke bokmål og legge om dialekten for at de skal forstå.

De flyktingene vi intervjuet er alle enten fast ansatte, i midlertidige stillinger eller vikariater i kommunene. Flere av dem kan ikke huske hvilken språkattest de har, når vi spør dem konkret om det, men de vet at de har bestått det de skulle. De fleste har minner om at det var ganske tøft å komme til Norge å lære seg norsk. I dag mener flertallet at de klarer seg helt greit, og ikke har store problemer knyttet til utførelsen av arbeidet, verken muntlig eller skriftlig. Likevel er flere opptatt av å lære mer. En forteller: «Jeg jobber hver dag med språket, for å lære – en ny setning – ett nytt ord – hver dag».

I det norske arbeidsmarkedet stilles mange steder heller ikke bare krav til norsk språk, men også til at en behersker engelsk. Dette er kanskje ikke mest uttalt innen omsorgssektoren. Likevel, det er interessant å merke seg at flere av flyktingene vi intervjuer forteller at de mister mye av den kunnskapen de opprinnelig hadde i engelsk, da de også måtte lære seg norsk ved siden av sitt morsmål. «Engelsk i skolen i [navn på hjemlandet]. Da jeg kom til Norge, la jeg engelsken litt vekk. Så kan veldig lite engelsk nå».

Et av kompetansekravene i stillingsutlysninger er ofte “personlig egnethet”, som inntar en vurdering både av egenskaper, holdninger og verdier. Personlig egnethet blir av de vi intervjuet knyttet til «intuisjon», «magefølelse» og “synsing”, da det i motsetningen til formell utdanning og språkkrav, ikke kan testes eller tallfestes. En leder fra oppvekst sier: «Hvordan finner man den? Egnetheten? Det er vel måten de snakker på, hva de refererer til, energien». En annen leder utfyller med at personlig egnethet handler om blikkontakt, team, samarbeid. Hun viser til at de pleier å presentere case under intervjuet, her et eksempel fra en barnehage: «Klokka er 1550, ungene har vært ute og står på våte sokker, og foreldrene skal hente og du er alene på jobb. Hva gjør du da?». En annen leder sier at en må kunne stille krav til de som skal jobbe i barnehage. Det er hardt å arbeide sammen med dem som ikke har endringskompetanse. Det krever stadig utvikling å arbeide i barnehage. Det skal være en lærende organisasjon. I denne kommunen har en mange som har fagbrev allerede, og de gir også støtte i barnehagen til dem som vil ta fagbrevet mens de er i arbeid. En tillitsvalgt supplerer videre med at de er ute etter synet på barn, og at de spør en god del rundt det. I barnehagen er det en satsing på «den autorative voksne», de må på den ene siden kunne sette krav, på den andre gi omsorg og varme. I et slikt perspektiv er det ikke sikkert en person med fagbrev nødvendigvis er bedre enn en assistent.

Men disse tingene er vanskelig å vurdere opplever mange ledere og tillitsvalgte: «Det med personlig egnethet synes jeg er kjempevanskelig. Det er her en åpner opp for synsing». En tillitsvalgt signaliserer at hennes fagforbund mener at det er de objektive kriteriene som skal vektlegges i en ansettelsesprosess. Hun uttaler: «Det å se bort fra formell utdanning og heller vektlegge mer subjektive vurderinger rundt det som betegnes «personlig egnethet», vil kunne bidra til diskriminering. Selv om det er minoriteter vi snakker om,

tenker vi det er diskriminering». Her tas det for gitt at det er mulig å skille mellom søkere kun basert på formell utdanning.

I et bo og omsorgssenter har ledere ulike erfaringer med arbeidstakere med minoritetsbakgrunn, og de fleste vektlegger individuelle forskjeller. Her oppfattes «personlig egnethet» som veldig sentralt for å kunne få et arbeid hos dem. En enhetsleder forteller at stabilitet, at en faktisk møter på arbeid, på tiden og er fleksible, er helt avgjørende i den virksomheten hun leder. Som i barnehagesektoren over, utfordrer de søkeren med case på dette under intervjuet. I læretiden vurderer de også hvordan de fungerer i miljøet, ikke minst også i forhold til kjønn. Samtidig peker både ledere og tillitsvalgte i dette bo og omsorgssenteret på positive kulturelle trekk mange flyktninger har med seg: fleksibilitet, omsorg for eldre, «ja-kultur» m.m. En leder sier: «Jeg trenger ulike typer personer, må se alt sammen som en enhet». I disse vurderingene kan, på grunn av at det er subjektive vurderinger som gjøres, holdninger til flyktninger eller individuelle egenskaper være avgjørende for utfallet, i de tilfeller hvor en står rimelig likt på de formelle kriteriene.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at formell kompetanse og personlig egnethet av HR-lederne i kommunene blir vurdert som de to viktigste kriteriene for å bli vurdert som «kvalifisert», med språk på en klar tredjeplass. Erfaring, ferdigheter og holdninger nevnes kun av svært få.

Rekruttering og mangfold

Denne delen fokuserer på holdninger til rekruttering av personer med flyktningbakgrunn og muligheter for at disse skal kunne delta på like vilkår som andre arbeidssøkende. Det handler både om hvordan rekruttering foregår, men også om holdninger til mangfold. Ut fra vårt datamateriale og sett i lys av det analytiske rammeverket, vil vi ha fokus på to områder. Det første temaet er hvordan personer med flyktningbakgrunn har kommet seg inn i oppvekst og omsorgssektoren i Arendal og Kvinesdal, selve «inngangsporten». Der ser vi at nettverk gjennom praksis og dedikerte enkeltpersoner har spilt en avgjørende rolle, i tillegg til personers egen «stå-på-vilje». Det andre hovedtema under denne delen er knyttet til tanker om mangfold på arbeidsplasser, som er et tydelig fokus i nasjonale og kommunale strategier (LIM). Dette henger tett sammen med holdninger til rekruttering av personer med minoritetsbakgrunn, og kan også påvirke mulighetene til å få innpass på en arbeidsplass.

Praksis og nettverk

Det er forskjeller mellom kommunene, men ved flertallet av de enhetene som var med i studiet ble det påpekt at de hadde sjeldent utlyste stillinger. En av hovedforklaringene er at personer som allerede er inne, for eksempel som vikarer, blir omplassert til ledige

stillinger. Det vises videre til at noen først blir ansatt i vikarstillinger, og etter tre år har de rett på fast tilsetting i kommunen ([Arbeidsmiljøloven § 14-9 \(7\)⁶](#)). Det er stor vikarbruk innen oppvekstsektoren og omsorgssektorene i kommunene.

Både ledere og personene med flyktningbakgrunn viste til at inngangsporten til arbeidslivet primært er gjennom praksisplass eller personlige samtaler med ledere. På spørsmål om det skjer mange ansettelse «via nettverk», svarer ledere umiddelbart nei, og peker på at de ansetter ut fra formelle kvalifikasjoner. Dette understøttes også av svarene fra HR-lederne i spørreundersøkelsen. Det kommer tydelig fram i intervjuene at mange i utgangspunktet forstår «nettverk» som smalt og viser til familie- og vennerelasjoner. Ved mer konkret samtale rundt dette ble det pekt på at rekruttering av vikarer kunne innebære at folk de kjente til og visste var ledige, ble hentet inn.

Våre data viser tydelig at ansettelse ikke først og fremst skjer gjennom ordinære formelle søknadsprosesser, men gjennom nettverk som skapes som vikar eller i praksisperioder. På en av enhetene beskrives dette som «mekanismer ved siden av»: «Vikarene kan banke på døra og får jobb fordi vi trenger de der og da. Dette kan hvem som helst «fra gata» gjøre. Kvalifikasjoner som er nødvendige blir nedprioritert og kandidaten tas inn fordi den er «god nok». Når en først har en fot innenfor tiker tida fort mot at en har krav på fast ansettelse, peker mange av lederne på. Dette kan være problematisk med tanke på behovet for kompetanse: “Da har vi et problem – vi er nødt til å ansette til tross for den det gjelder ikke har de kvalifikasjoner vi ønsker oss”.

Språk- og arbeidspraksis, vikarjobb eller sommervikar var inngangsporten til de vi intervjuet med flyktningbakgrunn i oppvekstsektoren og omsorgssektoren i Arendal og Kvinesdal. Flertallet peker på enkeltpersoner som har spilt en sentral rolle i at de fikk en sjanse til jobb: en styrer som sa ja til vikaren, lederen som tipset om fast stilling, sjefen som skrev en god referanse, kollegaen som tok henne med til sjefen, og en bekjent i NAV-systemet som i en ny stilling gav tilbud om jobb. Nettverket skapes gjennom kontakt med opplærings- og praksistiltak, i tillegg til rådgivning hos NAV. Fagforeninger ble trukket frem som viktig fordi dette nettverket både gav innsikt i rettigheter og plikter, men også bistod i prosesser for å oppnå fast ansettelse. «Det er veldig viktig å ha lett tilgang til praksisplass. Dette skjer nesten kun via nettverk. Fordi det er via jobben blir man kjent med andre. Man

⁶ [Arbeidsmiljøloven § 14-9 \(7\): https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62#KAPITTEL_15](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62#KAPITTEL_15)

(7) Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter andre ledd bokstav a eller i mer enn tre år etter andre ledd bokstav b og f, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det samme gjelder for arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller f i kombinasjon. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

kan bli flink til å skrive søknad, men man kommer ikke langt med det”, uttrykte en av de med flyktningbakgrunn.

Viktigheten av nettverket som skapes gjennom praksis, ble også bekreftet av ledere. Gjennom praksis får man vist hvem man er, hvilke egenskaper man har og hvordan man kommuniserer med andre, både verbalt og ikke-verbalt. En av lederne viste til hvordan de raskt ser hvem de ønsker skal bli hos dem:

Vi ser de som har noe i seg ganske tidlig og de får tilbud fra oss. De som er dedikerte i jobben og er engasjerte får ofte tilbud om å søke sommerjobb. Vi har også ledige stillinger i helgene, og det er oftest vikarer som går i disse. Hvis det trengs mye innsats fra oss, blir det slitsomt, og vi må ha solide vikarer. Så praksiskandidater som er virkelig godt kvalifiserte og som er selvstendige, får ofte tilbud fra oss.

Gjennom praksis får personer muligheter til å vise sin kompetanse, og skille seg ut fra en gruppe eller i en bunke med søknader. Praksis gir rom for at ledere kan vurdere kompetansen mer i tråd med det utvidede kompetansebegrepet, og ta hensyn til både ferdigheter og holdninger og verdier. Kommunikasjon utover testresultat, eller samtaler i en intervjusituasjon, vil også være grunnlag for å vurdere språkkompetanse. «Jeg trenger til å ha mulighet for å praktisere norsk hverdag. Og å ha mulighet til å formidle min erfaring! Men jeg kommer ikke fram!”, uttrykte en av de som ikke opplevde seg sett i de ordinære prosessene.

Gjennomgangen av stillingsutlysninger viste at det var tilfeldig når det ble oppfordret til at personer med minoritetsbakgrunn skulle søke. I tillegg var det uklare krav til språkkvalifikasjoner, og i noen tilfeller (søke som ringevikar) var det svært lite informasjon om hva en så etter. Noen av de vi intervjuet med flyktningbakgrunn hadde aldri sett en oppfordring til personer med minoritetsbakgrunn om å søke. En annen opplevde dette som mer provoserende enn inviterende:

Det er dumt å oppfordre at minoritetsspråklige skal søke hvis de gidder ikke å svare oss en gang på søknader og heller ikke gidder å møte oss! Det er demotiverende. Jeg vet ikke hvorfor jeg er ikke valgt ut til intervju, og hvor mye flinkere andre personer er enn meg? Og jeg trenger en sjanse også!

Også andre opplevde oppfordringer til personer med minoritetsbakgrunn om å søke som en formalitet uten konsekvenser. En pekte på at han hadde hørt masse prat om mangfold og sett setningen i avisa, men tror “dette kun skrives for å skrives” og han så det som «kun et spill for galleriet». Skuffelsen over at dette ikke ble vektlagt var basert på erfaring fra å ha kommet til intervju og bli sett på som kvalifisert til en stilling der de oppfordret menn og personer med minoritetsbakgrunn til å søke. Den som ble ansatt var en norsk dame. Andre opplevde oppfordringen til personer med minoritetsbakgrunn som en positiv invitasjon som viser en åpen holdning og ønske om mangfold. Ledere bekrefter likevel at

denne oppfordringen først og fremst er en standard setning som «skal» med, men at det i praksis ikke nødvendigvis blir fulgt opp. Til syvende og sist er det de formelle kvalifikasjonene som teller, og ikke bakgrunn eller minoritetsstatus, er deres argumentasjon. “Så hvis vi prioriterer mangfold i stedet, risikerer vi å prioritere lavt kvalifiserte”, uttrykte en av lederne.

Ingen av de vi intervjuet med flyktningbakgrunn hadde kommet inn gjennom en ordinær søkeprosess uten at de allerede hadde praksis fra samme sted. Erfaringene med å søke stillinger var i all hovedsak negative. Noen forteller om mangelfull veiledning i jobbsøking eller vanskeligheter med å forstå utlysningstekster, mens andre peker på at de ikke blir innkalt til intervju og heller ikke får noen tilbakemelding. Det oppleves frustrerende å ikke få sjanse til å vise sin kompetanse: «Det er viktig at arbeidsgiver er villig til å møte meg. Da har jeg mulighet til å vise meg og overbevise. Ikke se på min flyktningstatus, men snakk med meg!». En annen fortalte om en venn med «feil navn», som hun mener ble forbundet med islam: «Så i stedet for å søke skriftlig, gikk han rundt med CVen sin og han fikk jobben med en gang fordi lederen likte måten han søkte jobben på”. Det er viktig å gå aktivt rundt med CVen sin og møte arbeidsgiver, pekte hun på. Både ledere og personer med flyktningbakgrunn vi snakket med la vekt på viktigheten av å stå på og være villig til å lære. «Etter introkurset startet jeg språkpraksis på avdelingen. Man må vise interesse, at man vil lære, vise tålmodighet, da kommer en i mål”, forklarte en. Veien inn i arbeidslivet ble dermed forklart som det å få muligheter gjennom praksis som gir nettverk og åpner for at arbeidsgivere kan vurdere kompetanse bredere enn en kan gjennom formelle søknads- og intervjuprosesser. Denne muligheten er avhengig av personer med flyktningbakgrunn sin egen «stå på vilje», både i det å skaffe seg praksisplass eller vikarjobb, og å vise vilje og evne til å lære.

Mangfold: Et strukturelt eller individuelt ansvar?

Til tross for LIM-planen og satsing på Likestilt arbeidsliv på Agder, gav ledere på alle nivå i begge kommuner uttrykk for at mangfold og inkludering i arbeidslivet ikke var langt nok fremme i bevisstheten i kommunene. På overordnet nivå i kommunen var det gode intensjoner om å sette fokus på dette. Kvinesdal var sertifisert i Likestilt arbeidsliv og har en likestillingsplan, mens Arendal var i prosess med å kartlegge sertifiseringsordninger og tiltak. En av lederne uttrykte: «Dette er ikke et særskilt område, kun en linje i annonsen. Jeg synes at denne problemstillingen og tankene om langsiktig strategi ikke er langt nok fremme i bevisstheten i kommunen». Dette ble bekreftet av ledere på de ulike enhetene i begge kommuner. Det var likevel eksempler på tiltak fra kommunen sentralt, som viste at det var forsøk på å løfte denne tematikken. Det ble to ganger invitert til et samarbeid med voksenopplæringen om kurs, men manglende interesse fra enhetene endte i avlysninger.

På den andre siden, hos enhetslederne, opplevde ingen av disse føringer rundt mangfold i sammensetning av stab eller i arbeid med arbeidsmiljø el. «Det er ikke bakgrunn, kjønn etc. som er det viktige, men om en gjør en god jobb», uttrykte en av dem. Det var i stor

grad den enkelte leder og miljøet rundt som avgjorde hvor høyt mangfold, likestilling og inkludering stod på agendaen. Til tross for manglende føringer fra kommunen sentralt, uttrykte flere ledere høy bevissthet rundt mangfold på arbeidsplassen. På en av enhetene kritiserte de også kommunen sentralt for ikke å følge opp egne strategier for likestilling og mangfold, og pekte på sin egen aktive rolle her som en kontrast til det. Felles for to enheter, en fra hver sektor, var et fokus på refleksjon og dialog om mangfold og hvordan man håndterer dette, som del av det daglige arbeidet.

Mangfold ble av flere pekt på som en verdi og ressurs i seg selv. «Vi har veldig lyst til å ansette folk med forskjellige bakgrunn – det er moro!», ble det uttrykt på en arbeidsplass med mange ulike «nasjonaliteter». Andre pekte på hvordan en selv får andre perspektiver, lærer og blir utfordret:

Vi jobber mye med og snakker om at vi ikke må ha forutinntatte holdninger og meninger. Vi er mange middelaldrende hvite damer med tanker om familien, hva det er, hvordan den skal være osv. Dette må vi være bevisste og snakke om og utfordres på. Vi må se at det er andre måter å gjøre ting på.

Et annet viktig perspektiv som flere av lederne pekte på var verdien som ligger i at arbeidsstokken i større grad gjenspeiler befolknings sammensetningen og at dette vil kunne bidra til bedre tilbud. «Hvis man ser på utviklingen som har blitt, med et stort antall grupper med mangfold og tilsvarende mange barn med flerkulturell bakgrunn, så trenger man å matche ansatte med tilsvarende kulturell bakgrunn», uttrykte en av lederne. Her ble blant annet flerspråklig kompetanse, som mange personer med innvandrerbakgrunn besitter, pekt på som en ressurs i arbeid med både barn og foreldre i barnehager. I stedet for å bruke begrepet «minoritetsspråklig», og dermed peke i retning av mangelfulle norsksferdigheter, vektla denne lederen ressursen som flerspråklige representere i et arbeidsmiljø og i arbeidet med foreldre.

Ledere i Arendal og Kvinesdal uttrykte positive holdninger til mangfold når de ble spurt om dette, men for flere var det tydelig at dette ikke stod høyt på agendaen i «det daglige». Den primære utfordringen var, uttrykte mange, å få kvalifisert arbeidskraft. I «konkurransen» med dette tapte hensynet til sammensetning av tilsatte, og dette gled bak i bevisstheten. Dette kan være en av årsakene til at setningen som uttrykker ønske om mangfold i miljøet forsvinner ut fra utlysninger, til tross for intensjonene. Kompetanse i interkulturell kommunikasjon eller tematikk knyttet til inkludering og mangfold ble ikke nevnt som tema som ble bevisst satt på agendaen i opplæring av ledere eller andre ansatte. Det var først og fremst personer med minoritetsbakgrunn som manglet kompetanse, i språk, «norsk» kultur osv., og ikke majoriteten. Dermed var det de som måtte læres opp, og ikke fellesskapet som sådan.

Både ledernes egne erfaringer og historiene som ble presentert av personene med flyktningbakgrunn viser at enkeltpersoner spiller en sentral rolle i integreringen på en arbeidsplass. Det er den enkelte leder, og det tilhørende arbeidsmiljøet, som er

avgjørende for om det er gode vilkår for mangfold og inkludering på arbeidsplassen. «Det handler om arbeidsmiljø. Vi har rom for feil og høy takhøyde», uttrykte en leder. Hun viste til at en arbeidsplass må være et sted for læring, og det vil alltid være individuelle variasjoner og oppfatninger av hvordan noen fungerer i jobben. Personene med flyktningbakgrunn som vi intervjuet pekte alle på den sentrale rollen enkeltpersoner har spilt for at de er kommet i jobb. Navngitte styrere, individuelle personer i NAV eller enkeltpersoner de møtte i praksis ble omtalt som sentrale veiledere inn mot og i jobben. Mange av lederne uttrykte også sin rolle som tilrettelegger og vilje til å legge inn en ekstra innsats for at personer med minoritetsbakgrunn skulle inkluderes og fungere godt i jobben. Ingen av disse pekte på at de følte dette var en føring eller forventning fra kommunen sentralt. De pekte likevel på forventninger fra blant annet NAV og viste til at både omsorgs- og oppvekstsektoren tok en stor del av samfunnsoppdraget med å gi personer språk- og arbeidspraksis.

Hva betyr erfaringer med ansettelse av innvandrere for holdningene?

Erfaringene med enkeltpersoner trekkes frem når lederne snakker om mangfold på sine avdelinger/enheter. Noen av enhetene der vi hadde intervjuer var preget av større mangfold enn andre, enten i arbeidsstokken eller hos brukerne. I det følgende skal vi se på holdninger til kulturforskjeller og erfaringene og praksisen rundt dette.

«Det er en fare ved å oppfordre slik i stillingsannonser og å fokusere og stemple de som 'de andre' og annerledes enn 'oss'» uttrykte en av lederne når hun fikk spørsmål om spesielle tiltak for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn. Hun viste til at dette er en sentral debatt innenfor postkoloniale studier. Postkoloniale tenkere har pekt på hvordan «Vesten» har skapt et bilde av «de andre», av «Resten», gjennom historiefortelling, litteratur og mediefremstillinger (Schech and Haggis 2000, s. 66-71) «De andre» blir ofte fremstilt som en kontrast til et «oss», og med underliggende – ofte ubevisste – verdivurderinger til grunn. En av lederne har tydelig reflektert mye rundt dette, og beskriver hvordan en på en arbeidsplass der mangfold er «normalen» (barn, foreldre og stab sett sammen) blir et «oss» som ikke umiddelbart legger merke til hudfarge, nasjonal opprinnelse, morsmål osv. Denne lederen måtte tenke seg om når spørsmålet om ansatte med minoritetsbakgrunn kom opp, fordi «jeg glemmer at det er så mange, for vi tenker ikke over at de er 'andre'».

Flere peker på at det ofte er problematisk å rekruttere den første 'andre', enten det er snakk om menn i barnehagen eller personer med minoritetsbakgrunn. Blir det mange nok, «går det av seg selv» og blir «normalen». En av lederne har tidligere erfaring fra institusjoner der en høy andel med minoritetsbakgrunn var «normalen»: «Da lærer de ansatte å kjenne igjen og å skille mellom hva som er kultur og religion og hva som er personlige utfordringer eller sære væremåter». På noen av enhetene som deltok i denne studien var mangfold, enten blant tjenestemottakerne eller ansatte, blitt en vane. Der var

det sterkere spor av en tanke om et mangfoldig «oss», enn der hvor mangfoldet var mindre. En av dem pekte på viktigheten av åpenhet rundt dette: «Vi har på mange måter et avslappet forhold til forskjeller og ulikheter, bruker humor og kan le *sammen* av kulturforskjeller, for eksempel av at noen ikke kan hilse. Eller når vi har hatt en årevis tradisjon med å lage leverpostei før jul, men bare de ansatte kan spise den på grunn av svinekjøtt».

Både ledere og personer med flyktningbakgrunn peker på forskjeller ut fra hvilket land folk kommer fra. I et av gruppeintervjuene ble det påpekt at de har personer fra mange «ulike nasjoner», og veldig mange dyktige. De trakk frem eritreere og kongolesere som gode eksempler, mens personer med somalisk bakgrunn ble omtalt i mer negativ retning. «Vi merker stor forskjell på hvor de kommer fra, og kulturell bakgrunn har mer å si for integrasjon til arbeidsplassen og generelt om leveringskvalitet, enn om de har eller ikke utdanning fra hjemlandet», ble det uttrykt. Et slikt fokus på nasjonal og kulturell bakgrunn fant vi igjen på flere institusjoner, der de pekte på handlingsmønstre som var felles for personer fra samme opprinnelsesland. For eksempel ble filippinere nevnt på flere steder som noen som ofte snakker morsmål seg imellom i stedet for å snakke norsk. Det ble sett på som problematisk, og en av lederne forklarte at dette ble tatt opp direkte om de hørte det skje på denne arbeidsplassen. Det er ekskluderende i arbeidsmiljøet, var argumentet.

Samtidig med at det ble snakket om kjennetegn for grupper basert på nasjonal og kulturell bakgrunn, ble det bredt anerkjent at det er store individuelle variasjoner innenfor disse gruppene. «Dette handler mer personlighet enn etnisitet», uttrykte en leder når utfordringer med for eksempel tidsforståelse ble diskutert. Tid var en av «kulturforskjellene» som ble tatt opp av flere, der noen pekte på negative erfaringer, mens andre pekte på motsatte erfaringer med fleksible og pliktoppfyllende medarbeidere. Synet på familien, som flere med minoritetsbakgrunn har med seg, ble løftet som noe positivt i arbeidet med eldre mennesker og noe som bidrar til gode relasjoner.

I intervjuene ble det spurt om det var utfordringer knyttet til kultur og religion. Synet på barn og kjønn og rolleforståelse i ulike yrker, ble pekt på av flere. I barnehagesektoren ble det etterlyst en «miniopplæring» i synet på barn og barnehagens rolle i Norge, som en forberedelse til praksis. En av lederne uttrykte at «de må jo involveres i norsk samfunn og i måten barnehagen er organisert på i Norge – verdier, holdninger, hvordan man forholder seg til barn i Norge. De sikkert har en god kunnskap om barns utvikling, ledelse etc., men ikke kunnskap om hvordan vi i Norge forholder oss til barna». Flere hadde erfaring med at det å sitte på gulvet og leke, være ute med barna til tross for vintervær osv., var ukjent for flere av de med minoritetsbakgrunn. De kunne også merke at noen hadde mer fokus på gutter enn på jenter, og det ble påpekt at det «ikke er vondt ment, men ligger i bakgrunn og kultur». Dette snakket lederne med de enkelte ansatte om, når de så situasjonene. Utover det var det lite fokus på at slike samtaler og opplæring i kulturforståelse og kommunikasjon var en prioritet.

Det var store forskjeller i holdningene til kulturelle forskjeller mellom lederne innad i begge kommunene. «Noen må fortelle dem det, slik er det i Norge. Det må du gjøre hvis du skal arbeide her», sa en. «Er det noe som hindrer arbeidet, kan de ikke være her. Det må være norsk kultur på jobb, min kultur hjemme», uttrykte en annen. Hos disse lederne var det lite rom for tilrettelegging av individuelle behov, og for eksempel tid til bønn ble blankt avvist. Det var også strenge krav til at alle skal snakke norsk på jobb, uansett hvem man snakker med. Andre ledere hadde en helt annen innstilling til tilrettelegging. Det ble lagt til rette for ansatte rundt religiøse høytider og også for daglig religiøs praksis. En lærling som var praktiserende muslim hadde behov for bønnerom, og da la de til rette for det i et lite rom, der hun kunne gå noen ganger om dagen. Det ble bekreftet at dette også ville bli gjort for faste ansatte, da de prøver å tilrettelegge der det er mulig.

Julebord ble av flere trukket frem som en situasjon der kulturelle og religiøse forskjeller kommer tydelig fram. Samlinger med ansatte der det nytes alkohol er en utfordring og oppleves ubehagelig, uttrykte en av lederne: «Det er mange som synes det er helt greit at andre drikker, men det er viktig å være bevisst at mange muslimer ikke bruker alkohol. Noen drikker litt. Vi må være bevisste på dette, da det handler om respekt for religion og kultur». På andre enheter ble også dette et samtaleemne, med konklusjonen om at «de fleste som ikke drikker alkohol, aksepterer at andre gjør det».

Det var eksemplene på praksis og holdninger som bunner i religion eller kultur som stod i fokus i intervjuene. På direkte spørsmål om religion og kultur spiller en rolle, varierte svarene fra «Ja, absolutt» til helt kort «religion er ikke en utfordring her». De aller fleste reflekterte rundt sammenhenger mellom personlighet, praksis og kulturell og religiøs tilhørighet, men basert på personlige erfaringer og holdninger som ledere og tillitsvalgte. Det var ikke fokus på at dette var del av strategiske diskusjoner eller opplæring som ble vektlagt på et systemisk nivå. Dette ble også bekreftet av det øverste ledelsesnivået i en av kommunen, med ansvar for å veilede dersom konflikter rundt kultur og religion oppstår. Dette var ikke saker som hadde havnet på sentralt nivå, og det ble uttrykt at dette da måtte løses ved å snakke med «vedkommende».

Det var en underliggende positiv holdning til mangfold og ulike bakgrunner på alle enheter vi hadde intervju med, uavhengig av erfaring og faktisk mangfold. Det var derimot svært ulike perspektiv på hva det innebærer å få «andre» inn på arbeidsplassen. Mens noen ledere uttrykte vilje til å gå langt i å tilrettelegge, var andre veldig tydelige på at dersom noen skal være hos de må de tilpasse seg «norsk kultur». I det første tilfellet åpnes det for at arbeidsmiljøet i seg selv tilpasser seg mangfold, og integrering ses på som en toveis prosess. I det andre tilfellet er det personen med flyktningbakgrunn som skal integreres i et fastsatt system. Dette er kjente debatter i den overordnede diskusjonen om integrering, både faglig og politisk.

6. Vurderinger og anbefalinger

I denne delen bruker vi Bredgaard og Thomsens (2018) tre tilnærminger til integrering av flyktninger. Disse tre måtene å tilnærme seg rekruttering av personer med flyktningbakgrunn kobles sammen med forståelsen av kompetanse som kunnskaper, ferdigheter og holdninger/verdier. Den første delen ser på flyktnings kompetanse, eller mangler i denne (tilbudssiden/«supply»-side). Deretter analyserer vi arbeidsgiveres holdninger og praksis (etterspørselssiden/«demand»-side) i lys av kompetanse knyttet til mangfold og inkludering. Til slutt ser en på gjensidige behov, og hvordan disse områdene kan tilnærme seg hverandre («matching»-perspektiv).

Kompetanse hos personer med flyktningbakgrunn («supply»-side)

I det Bredgaard og Thomsen (2018) kaller «supply-side approach» er fokuset på flyktningene selv og deres mangel på kvalifikasjoner, ferdigheter og motivasjon. Politikktutforming og tiltak preget av dette perspektivet vil ha som mål å kvalifisere flyktninger til arbeidslivet gjennom kompetanseheving av både kunnskap, ferdigheter og holdninger (Bredgaard og Thomsen 2018, s. 9). I vår analyse fra Arendal og Kvinesdal fant vi at et kompetansebegrep som inkluderer både kvalifikasjoner, ferdigheter og verdier ligger til grunn i formelle dokumenter. Utdanningskrav ble tydelig formulert i stillingsutlysninger, og ledere bekreftet at bemanningsnorm og utdanningspapir legger absolutte og tydelige føringer for tilsetninger. Dette ble av flere beskrevet som det eneste reelle kravet som ble vurdert i søknadsprosesser, på grunn av mangel på formelt kvalifiserte med aktuell utdanningsbakgrunn.

Det ble tatt for gitt at personer med flyktningbakgrunn ikke oppfyller slike krav til utdanning. Dette kan være basert på både erfaring fra søknadsprosesser og statistisk materiale. SSB peker i en studie av flyktninger i og utenfor arbeidslivet i 2017 på at over halvparten av personer med flyktningbakgrunn kun har grunnskole, og dette trekker ned gjennomsnittet for sysselsetting for hele gruppen (SSB 2019, s. 4). Det ligger en mulig utfordring i om mangelen på formell utdanning hos denne gruppen blir tatt for gitt. Personer med flyktningbakgrunn kan ha både relevant utdanning og erfaring fra sitt opprinnelsesland, som det av ulike årsaker kan være vanskelig og ta tid å få godkjent i Norge. Våre data viser at flyktningene trenger tett og god hjelp for å gå igjennom denne godkjeningsprosessen steg for steg. SSB viser at selv denne gruppen, som har fått godkjent hele/deler av sin utdannelse fra hjemlandet, kommer dårlig ut på sysselsettingsstatistikken. Dette kobles også sammen med kort botid (SSB 2019, s. 29). Etter hvert har mange personer med flyktningbakgrunn tatt og vil ta formell utdanning i Norge, og disse har nærmest likt nivå av sysselsetting som befolkningen ellers (SSB 2019,

s. 29). Et relevant spørsmål å stille er derfor om det å ta for gitt en mangel på formelle kvalifikasjoner kan være et usynlig strukturelt hinder.

Ferdigheter i norsk språk ble sterkt vektlagt av ledere som en mangelvare hos mange personer med flyktningbakgrunn. Det ble vist til formelle krav til språkkvalifikasjoner, men også til evne til kommunikasjon i praksis. Til tross for viktigheten av språk for lederne var dette ikke dekket i håndbøker for tilsetting, og språkkrav var også uklart formulert i stillingsannonser. Ledere pekte også på at det kunne være vanskelig å vurdere språknivå i intervjusituasjoner og at det derfor ikke er kvalifikasjoner i form av bestått test som avgjør dette. Hva som er tilstrekkelige språklige ferdigheter i en jobb vil variere både ut fra hvor og hvem man jobber med, pekte flere ledere på. Et eksempel som ble gitt var ulikheten mellom barnehager i samme kommune: Barn som omgås få personer med gode norskerferdigheter, trenger flere med dette. Barn som derimot omgås flest majoritetsspråklige, vil ikke trenge samme nivå. Problematiske og mulige ekskluderende sider ved språkkrav i annonser og intervju pekes også på i en studie av rekrutteringspraksis blant virksomheter i det statlige mangfoldsnettverket (FAFO 2018, s. 60). FAFO anbefaler å vurdere å utelate språkkrav fra stillingsutlysninger. Bjørnset mfl. (2018, s. 56) skriver blant annet:

Språkkrav i en annonse kan dermed utelukke personer både fra å søke og bli ansatt i stillingen. ... Hvor viktig er det å være god i norsk muntlig eller skriftlig? Er det nødvendig å kunne flytende norsk for å løse arbeidsoppgavene? Etter diskrimineringsloven § 4 er ikke språkdiskriminering tillatt, og da er det heller ikke tillatt å ta med språkkrav i stillingsannonsen.

Det er derfor viktig at kommunene reflekterer rundt eventuelle språkkrav før rekrutteringsprosessen, og utelater dette om det ikke er nødvendig. Dersom det er behov for språkkrav, bør man være konkret på hvilket nivå. Få av virksomhetene i det statlige mangfoldsnettverket (jfr. Bjørnset mfl. 2018) hadde gjort dette. Selv om det ofte ikke formuleres klare språkkrav i stillingsannonsene i dag, skriver en at det legges vekt på «god muntlig og skriftlig formuleringsevne» eller lignende. Noen personer med flyktningbakgrunn vil kanskje på denne bakgrunn la være å søke fordi de vurderer eget språknivå som for lavt. Et intervju er så kortvarig og en så spesiell situasjon at det kan være vanskelig å avdekke hvorvidt en kandidat har godt nok språk i praksis. Dermed vil en slik formulering være for vag til å vurdere en kandidat (Bjørnset mfl. 2018). En liten «test» vi gjorde i våre intervjuer med flyktningene viser også med all synlighet hvor subjektiv vurderingen av språk kan være basert på ulike språklig bakgrunn. Vi ba informantene vurdere sin språkkompetanse, samtidig som vi forskerne gjorde det samme av dem. Det at deres og våre vurderinger sjeldent stemte overens, understreker språk som et meget subjektivt evalueringskriterium.

Samtidig med at språk ble sterkt vektlagt blant våre informanter, pekte flere ledere på at ferdigheter i kommunikasjon er mer enn bare språk. Det viktigste i barnehagen var å få kontakt med barna, å ha det rette blikket. Det ble pekt på hvordan personer fikk spesiell kontakt med eldre beboere basert på en dyp respekt. Her ble kommunikasjon som ferdighet tilegnet den enkelte, men noen pekte også på trekk ved kulturell bakgrunn, slik som tradisjon for storfamilie og en «ja-kultur».

Både utdanning og språk som grunnlag for kvalifikasjoner og ferdigheter ble presentert som en mangelvare hos personer med flyktningbakgrunn. Dette ble samtidig fremstilt som de viktigste kriteriene for ansettelse. Holdninger og verdier ble inkludert i punktet om «personlig egnethet», og dette vurderte ledere gjennomgående til å inkludere en form for «magefølelse». Dette ble i intervjusituasjoner «testet» ved bruk av case og ved å høre på måten man formulerer seg på. De fleste ledere uttrykte at de opplevde vurdering av denne delen av kompetansen som vanskelig, og de løste det på ulike måter. Det ble ikke gitt eksempler på slike vurderinger som inkluderte personer med flyktningbakgrunn i intervjusituasjoner. I historiene om erfaringene med utfordringer i arbeidslivet, var det derimot flere eksempler som kan gå inn under denne delen av kompetansebegrepet: forståelse av tid, av barn og kjønnsroller eller mer generelt «norsk kultur», var noe av det som kom opp. Ledere etterlyste bedre opplæring fra introduksjonsprogrammet.

En annen side ved holdninger som ble vektlagt, både av ledere og av flyktninger vi intervjuet, var den enkeltes motivasjon, stå-på-vilje og evne til tilpasning. Flere var bevisst på å fremheve at dette var individbasert, men de kunne samtidig peke på hvordan kulturell bakgrunn spiller inn. Andre hadde mer tendens til å koble motivasjon for å lære språk, evne og vilje til å oppsøke arbeidsgivere osv., til en bestemt nasjonal bakgrunn og deres kultur. I vår intervjustudie traff vi flyktninger som var opptatt av å klare seg selv, være i arbeid, som ville lære mer språk, og som var «fremoverlente». Men selv i disse tilfellene hadde det gått ganske mange år før de hadde lyktes å få det arbeidet de hadde i dag. Flere av dem mente at det var noe manglende forståelse for hvor mye en skal tilegne seg av ny kunnskap i et nytt land og at det derfor for de fleste vil ta tid før en klarer å komme i arbeid for egen maskin.

I spørreundersøkelsen mener kun en tredjedel av kommunene at manglende språkkunnskaper er et sentralt hinder for ansettelse av personer med etnisk minoritetsbakgrunn. Likevel er det mindre viktig dersom arbeidssøkerne med slik bakgrunn hadde nødvendige kvalifikasjoner for arbeidsoppgaver som stilte strengere krav til utdanning. Funnene i datamaterialet og annet relevant forskning tyder likevel på at stadig større deler av arbeidsmarkedet stiller økende krav til kvalifikasjoner. Dette er i tråd med utviklingen i arbeidslivet generelt; yrker som krever lav utdanning er i ferd å forsvinne (Owren & Helmersen, 2018). Dette fører antakeligvis til at språkkunnskaper blir et stadig viktigere kriterium, ikke bare for å få jobb, men også for å beholde den. Kravene til skriftlig språkkompetanse øker, samtidig som den første jobben er den vanskeligste å

få. Dersom arbeidsgivere går grundig gjennom og differensierer hvilke formelle kompetansekrav som er nødvendige eller ønskelige at søkere til ledige stillinger skal ha, uten at disse kravene samtidig reduseres, kan det gi økt bevissthet blant arbeidsgivere om rekrutteringsprosessen. Dette kan på sikt gi økt mangfold.

Arbeidsgiveres holdninger og praksis («demand»-side)

Den andre tilnæringsmåten er «demand-side approach», som fokuserer på hvordan arbeidsgiveres praksiser og holdninger, og/eller strukturer, diskriminerer flyktninger i rekrutteringsprosesser (Bredgaard og Thomsen, 2018, s. 9). Politikktutforming og tiltak må ut fra dette perspektivet ha som målsetting å forberede arbeidsgivere på å tilsette og inkludere flyktninger gjennom insentiv og støtte. Det kan synes enklest å peke på hva flyktningene mangler. Men problemet har flere sider, ikke minst knyttet til kommunene på systemnivå, blant ledere og i arbeidsmiljøene. Er det tilstrekkelig kompetanse i kommunen på spørsmål knyttet til mangfold og inkludering av personer med flyktningbakgrunn i arbeidslivet?

Holdninger til mangfold, inkludering og likestilling legger grunnlaget for politikk og prioriteringer, men også helt konkret for rekrutteringsprosessene. Dersom man fokuserer på hva personer med flyktningbakgrunn mangler, heller enn hva disse har og kan bidra med, vil det påvirke rekruttering. På en av de kommunale enhetene med mest mangfold i vår studie var de tydelige på at det var positivt med mangfold, og noe de ønsket seg for å ha et godt arbeidsmiljø og gi gode tilbud og tjenester. Dette ble også uttrykt på andre enheter. Likevel la ingen skjul på at mangfold kunne være utfordrende. Det kan argumenteres for at kommuner har et større ansvar for å fremme mangfold på arbeidsplassen enn private virksomheter og bedrifter, og skal gå foran å sikre en ikke-diskriminerende ansettelsespraksis. En ønsker «å gå foran» og å «være rollemodell», basert på nasjonale føringer som blant annet ligger i *Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion* (Regjeringen 2019). Det kan imidlertid være stor avstand mellom ønske om mangfold på et overordnet nivå og konkrete tiltak og virkemiddel på lokalt nivå. Bjørnset m.fl. (2018) peker på en slik avstand hos store virksomheter i det statlige mangfoldnettverket. Våre funn fra Arendal og Kvinesdal peker på noe av det samme på kommunenivå.

Mangfold og inkludering på arbeidsplassen var ikke tydelig formulert i formelle dokument i kommunene, og der det var et sammensatt arbeidsmiljø var det mer et resultat av tilfeldigheter enn strategisk satsing. Til tross for LIM-planen, sertifiseringsordninger og formelle strategier synes arbeidet med likestilling, inkludering og mangfold å være en lite systematisk satsing i omsorg- og oppvekstsektorene i Arendal og Kvinesdal så langt. Ingen av lederne i omsorg eller oppvekst presenterte dette som tematikk det var jobbet spesielt mye med, og det var de individuelle lederne sine egne personlige holdninger og erfaringer som stod i sentrum. Satsing på mangfold og inkludering ble både av noen ledere og

personer med flyktningbakgrunn presentert som planer uten praktisk påvirkning. Vi tror ikke det er spesielt for disse to kommunene. Spørreundersøkelsen kan tyde på samme tendens i flere av de kommunene som deltok i denne, da det verken rapporteres om stort mangfold og ikke om systematisk satsing gjennom sertifisering.

Holdninger til mangfold og inkludering i arbeidslivet er basert både på kunnskap og verdier. Einar Aadland viser til at verdier i profesjonspraksis kommer til uttrykk både som språkliggjorte institusjonelle mål, idealer og prioriteringer, men også gjennom handlinger og refleksjoner i praksis (Aadland 2010, s. 463). Vår studie peker på at spørsmål rundt hvilken rolle kultur og religion spiller på arbeidsplassen først og fremst knyttes til individuelle holdninger. Noen avviser kategorisk at det spiller en rolle, mens andre reflekterer rundt praksis og positive og negative sider. Noen sier for eksempel at religion ikke er et tema ved rekruttering eller på arbeidsplassen, men at språk er det. Her kan man spørre seg om språk kan dekke over fordommer knyttet til etnisk eller nasjonal opprinnelse og/eller religion. I våre data finner vi ikke spor av at dette blir problematisert eller diskutert. I lys av nasjonal politikk og regjeringens "Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion" og den dagsaktuelle debatten om strukturell og ubevisst rasisme, kan dette være nyttig for kommunene å se nærmere på.

Kunnskap om mangfold, kultur og religion er også sentralt for holdninger. Vi pekte på at mange legger vekt på individuelle forskjeller mellom personer med flyktningbakgrunn, men at man også tillegger grupper fra bestemte land stereotype egenskaper. Dette er kjente mekanismer og debatter både fra dagliglivet og studier av interkulturell kommunikasjon. Kunnskap om kultur, religion og kommunikasjon påvirker hvordan vi oppfatter "oss" og "de andre" og plasserer mennesker i grupper og som individ. Mange av de vi snakket med hadde åpenbart høy kunnskap om dette, mens andre avviste slike spørsmål som irrelevante. Det var i vårt materiale ikke tegn til at kompetanseheving på dette området var en satsing for kommunene. Faglig kunnskap om positive og utfordrende sider ved mangfold er også viktig kunnskap som legger premisser for holdninger til rekruttering. Nyere forskning peker blant annet på hvordan personer med ulike religiøse og kulturelle bakgrunn kan være ressurser for å sikre brukeres rettigheter og gi gode tjenester (Lindheim 2020). Det er nylig etablert etter- og videreutdanningstilbud som dekker begge disse områdene ved Universitetet i Agder, i tråd med både nasjonale og regionale satsinger for å skape inkludering og mangfold og hindre rasisme og diskriminering.

Selv om overordnede planer i fylket og delvis i kommunene oppfordrer til mangfold og ser det som en ressurs, så vi lite igjen av dette i rekrutteringspraksis. I så fall er det først og fremst i form av at enkeltindivider vektlegger dette, men ikke som del av en systematisk tilnærming. Vi fant for eksempel en praksis ved at en kopierte gamle stillingsannonser. Dette bidro for eksempel til at formuleringer om mangfold tidvis ble glemt. Det var også uenighet blant ledere om det burde være del av stillingsutlysninger. Både ledere og

personer med flyktningbakgrunn opplevde slike oppfordringer mer som en teoretisk og prinsipiell øvelse enn noe som har praktiske konsekvenser. Dette henger slik vi vurderer det både sammen med at bakgrunnen for slike oppfordringer er lite integrert i tenkingen rundt rekruttering, men også med at personer med flyktningbakgrunn sjelden får jobb gjennom ordinære prosesser. Dette synes å stå noe i konflikt med svarene som er gitt fra kommunene i spørreundersøkelsen. 74 % av kommunene svarer at de har godt til stort fokus på rekruttering av kvalifiserte flyktninger.

Vi fant i våre data at mange av tilsetningene i omsorg- og oppvekst sektorene i kommunene skjer gjennom at personer kommer inn i midlertidige stillinger som vikarer. De kommer så og si inn «bakdøra». Dette støttes av data fra spørreundersøkelsen, hvor 64 % svarer at innvandrere rekrutteres internt via midlertidig eller vikarstilling, og via «vikarbank (18 %) (flere svar var mulig). Typisk er å komme inn som helgevikar i starten og så kan det utvikle seg til mer etter hvert. For personer med flyktningbakgrunn, mange med manglende erfaringer med å bli kalt inn til intervju etter å ha søkt på formelle utlysninger, representerer dette en positiv mulighet til å komme inn på en arbeidsplass, bli kjent med arbeidsmiljøet og skape seg et nettverk. Samtlige av våre informanter med flyktningbakgrunn hadde fått arbeid gjennom språkpraksis eller vikarjobber. Mens ledere og tillitsvalgte i oppvekst og omsorg ikke kjente seg igjen i at nettverk var avgjørende for faste ansettelse i offentlige utlyste stillinger, synes nettverk spesielt å spille en rolle for vikarjobbene. For personer med flyktningbakgrunn kan manglende sosialt nettverk med majoritetsbefolkningen føre til at de ikke får denne inngangsporten. Jo flere ansatte med ulik bakgrunn, jo større radius for å hente inn vikarer. I vår studie var inngangsporten til vikar- eller midlertidig stilling i hovedsak praksisplass. Praksisplass skaper nettopp et nettverk som gjør det mulig å få informasjon om behovet og bli hentet inn som vikar. I tillegg skapes sosiale relasjoner og man får mulighet til å vise sin kompetanse i praksis. Dette er veldig viktig da mange flyktingers erfaringer med de formelle søknadsprosessene er at de ikke engang blir innkalt på intervju. Flere peker også på at språkpraksis er viktig for å skape møteplasser og nettverk for personer med flyktningbakgrunn.

Gjensidig behov - Matching

Den siste tilnærmingen til Bredgaard og Thomsen (2018, s. 9), «matching approach», har fokus på rekrutteringsprosesser og tiltak som «matcher» flyktingers behov for jobb med arbeidsgiveres behov for kompetanse. Innenfor denne tilnærmingen er problemet ikke minst knyttet til mangel på god informasjon, kontakt og kommunikasjon mellom flyktninger og arbeidsgivere. Her vil vi peke på hvordan våre funn leder i retning av at kompetanseheving hos begge parter, både kommunalt ansatte og personer med flyktningbakgrunn, kan virke sammen i arbeidet mot økt mangfold og inkludering i arbeidslivet.

I vår studie har vi sett gode eksempler på at personer med flyktningbakgrunn og arbeidsplasser har “funnet hverandre”. På en enhet brukte de den kommunale planen for likestilling og inkludering aktivt, snakket om viktigheten av toleranse for feilsteg og behov for veiledning, de deltok i prosjekt for å forbedre uttale (SpeechDesigner) og hadde et relativt stort mangfold. De pekte på viktigheten av praksis, i både språk og profesjon, for at personer med flyktningbakgrunn kan vise sin kompetanse og lære. Gjennom praksis ble sosiale nettverk skapt, og det er mulig å identifisere “match” mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. For personer med flyktningbakgrunn i vår studie var det gjennom å vise hva de kan i praksis, som vikar eller student, som gav innpass i arbeidslivet.

Vår studie viste eksempler på svakhet i formelle prosesser som kan ha konsekvenser for om personer med flyktningbakgrunn søker jobb i kommunen. Vi identifiserte mangelfull informasjon i utlysningstekster, for eksempel ved at kjennskap til steder og type jobb ble tatt for gitt eller uklare krav til språk. Oppfordringer til personer med minoritetsbakgrunn skal være standard, men praksisen var vilkårlig og sett på som tomme – eller uønskede – ord. De få personer med flyktningbakgrunn som hadde søkt på jobber, pekte på frustrasjonen over å ikke få svar eller tilbakemelding. Dette er gjenkjennbart for jobbsøkende generelt. For mindre kommuner uten høye søkertall kan det vurderes å styrke dialogen mellom søkere og arbeidsgiver i etterkant av søknadsprosesser. Det kan gi insentiv til å heve formell kompetanse og styrke muligheten for “matching” mellom kompetanse og behov for arbeidskraft på lengre sikt.

Dersom tankene og ordene om mangfold, inkludering og kamp mot diskriminering og rasisme skal få rotfeste i praksis, er det avhengig av vilje, men også tid og penger. Det må settes av penger og tid til kompetanseheving. Dette er en utfordring i stramme kommunebudsjett, og er en tydelig oppfordring til både regionale og nasjonale myndigheter for at deres planer skal kunne følges opp lokalt.

Strategier og tiltak for å heve flyktnings kompetanse

Tiltak vil måtte tilpasses institusjonelle og lokale forhold og i hovedsak komme fra kommunene selv for å sikre eierskap og bærekraft. Under vil vi likevel peke på mulige tiltak og utfordringer til kommunene, basert på hvordan vi har brukt de tre tilnærmingene til Bredgaard og Thomsen (2018) i vår analyse. Denne første delen peker på strategier og tiltak med mål om å kvalifisere flyktninger til arbeidslivet gjennom kompetanseheving av både kunnskap, ferdigheter og holdninger. Slike tiltak kan være: prosjekt hvor flyktninger og andre grupper av minoritetspråklige kan arbeide med å forbedre sin uttale, og utstrakt bruk av praksisplasser. Gjennom praksis får flyktningene kvalifisere seg gjennom praksis, trene både på språk og profesjonsutøvelse, men ikke minst får de vise hva de kan.

Opplæring i profesjon kan være et annet viktig bidrag. Som ett eksempel i denne forbindelse viser vi igjen til behovet som ble påpekt, blant annet fra ledere i barnehagene,

om ønsket om en «miniopplæring» i synet på barn, om hvordan vi i Norge forholder oss til barna og hvilken rolle barnehagen har i Norge.

Videre vil vi peke på tilbud/mulighet til å starte på fagbrev/utdanningsløp som vikar i kommunene. Det må være viktig også for arbeidsgiver å bidra til at vikarene får et kompetanseløft samtidig som er arbeider i tjenestene.

Strategier og tiltak for å heve arbeidsgiveres kompetanse

Vi mener det er behov for å stimulere arbeidsgivere og bygge ned barrierer slik at flere flyktninger og innvandrergupper kommer i arbeid. I denne delen gir vi innspill til mulige måter å forberede arbeidsgiverne i kommunen på å tilsette og inkludere flyktninger gjennom insentiv og støtte. På bakgrunn av diskusjonen over vil vi peke på tre hovedområder som kommunene kan se nærmere på.

Det første knyttes til økt kompetanse - forstått som både kunnskap, ferdigheter og holdninger – blant ledere og andre ansatte i kommunen. Det er behov for kunnskap om mangfold og inkludering, om nasjonale og regionale planer og om kultur, religion, etnisitet og rasisme i dagens sammensatte samfunn. Her er det flere etterutdanningstilbud ved UiA som tar opp dette spesifikt, og det er også en rekke fagpersoner i ulike institusjoner som kommunene kan benytte seg av. Ferdigheter kan på dette området knyttes til hvordan man bruker kunnskapen i profesjonspraksis til daglig, men også knyttet til rekrutteringsprosesser.

Holdninger endres gjennom kunnskap, men ikke minst gjennom rom for kritisk refleksjon rundt egen praksis. Noe av dette kan dekkes ved at enkeltpersoner tar etterutdanning, men her er det viktigste en kontinuerlig refleksjon rundt egen profesjonspraksis der disse sidene blir inkludert. I en hektisk arbeidshverdag, må dette prioriteres og jobbes med fra ledere sin side om det skal bli en realitet.

Verdien av mangfold i arbeidsmiljøet, for virksomheten og samfunnet må anerkjennes og integreres på alle nivå i kommunene, og kan med fordel jevnlig reises blant lederne og de ansatte. Lederne og ansatte må anerkjenne mangfold som en verdi om det ikke bare skal være tomme ord i en utlysning eller overordnet strategi. Hvorfor det er viktig at de ansatte i en kommune gjenspeiler mangfoldet i befolkningen og på hvilken måte dette skaper bedre tjenester, må være bakteppe. Dette bør etter vår mening også tydelig formuleres i stillingsutlysninger, slik at oppfordringen gis et innhold og forklaring. I Kristiansand kommune brukes følgende standardformulering, som et eksempel å skjele til: "Vår kommune har fokus på å ha et inkluderende arbeidsliv og er opptatt av at arbeidsstyrken i størst mulig grad skal gjenspeile mangfoldet i samfunnet. Vi oppfordrer alle kvalifiserte til å søke, uansett alder, kjønn, funksjonsevne, seksuell orientering, religion eller etnisk bakgrunn". En standard setning må følges opp gjennom konkretiseringer av hva det skal bety videre i rekrutteringsprosesser.

Strategier og tiltak for å “matche” flyktningers kompetanse med behov for arbeidskraft i fremtidens kommuner

I Bredgaard og Thomsens (2018) tredje tilnærming var målsetningen med politikktutforming og tiltak å koble sammen flyktninger uten jobb og arbeidsgivere. Det å fjerne asymmetri i informasjon som virker diskriminerende for flyktninger og legge til rette for god kontakt mellom arbeidsgivere og flyktninger, står her sentralt. Vi har vært inne på noe av dette også tidligere, og her vil vi peke på tiltak knyttet til noen sentrale funn i vår studie: Rekruttering på andre måter enn via utlysninger, behovet for god kommunikasjon og dialog mellom aktører som jobber med personer med flyktningbakgrunn.

Som vår studie viser, vil ikke utlysningstekst og prosessene i etterkant være det eneste – og kanskje heller ikke det viktigste – tiltaket for økt rekruttering av personer med flyktningbakgrunn i kommunene. Selv om flere kanaler brukes til rekruttering (offentlig utlysning, rekruttering via vikarjobber og private nettverk) viser vår spørreundersøkelse at ca. 2 av 3 kommer inn via status som vikar. I mindre kommuner, som Kvinesdal, lyses det sjeldent ut stillinger. Det kan bety at denne andelen kan være enda høyere her. Administrativ og politisk ledelse bør være bevisste på denne rekrutteringskanalens betydning og som arbeidsgiver vie dette fenomenet ekstra oppmerksomhet. Herunder drøfte kommunens policy for eventuelle kompetansehevende tiltak som kan tilbys i en tidlig fase, og hvordan en vil sikre at disse ansatte blir fullverdige deltakere i arbeidsmiljøet. Vår studie viser at vikarer til dels får tilbud og starter på fagutdanning i kommunene, men også her er det forbedringspotensial. Formell utdanningskompetanse må suppleres med språkopplæring og praksis for dem det er relevant for. Kompetansebegrepet legger vekt på viktigheten av den delen av kompetansen som utvikles gjennom samhandling med andre, i arbeidspraksis.

Det enkeltmennesket som på en eller annen måte er en mangfoldrepresentant kan sies å stå i et veikryss mellom kravene til kvalifikasjoner og språk, et solid nettverk, god kjennskap til lokalt miljø og kultur, og ikke minst, lover og regler. Alle faktorer er viktige for å komme i jobb, og de er også viktige for å bli inkludert i samfunnet mer generelt. Derfor er det viktig å ha et helhetlig perspektiv på de ulike komponentene og de ulike fasene i en organisasjons mangfoldstrategi. Det hjelper lite at en organisasjon lykkes med sin mangfoldsatsing i rekrutteringsfasen dersom de ikke har et gjennomtenkt program for å utvikle og holde på disse arbeidstakerne i neste fase (McKay og Avery, 2005).

Referanser

- Aadland, E. (2010). "Values in Professional Practice: Towards a Critical Reflective Methodology," *Journal of Business Ethics* 97, no. 3.
- Bjørnset, M., Rogstad, J. & Sterri, E.B. (2018). Profesjonell rekruttering er likestilt rekruttering. Rekrutteringspraksis blant virksomheter i det statlige mangfoldsnettverket. Fafo-rapport 2018:1.
- Bredgaard, T. & Thomsen, T.L. (2018). Integration of Refugees on the Danish Labor Market. *Nordic journal of working life studies*. Vol.8, Nr. 54.
- Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B. & Bråten, B. (2017). Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem? Fafo-rapport 2017:31.
- Drange, I. (2014). Mangfoldsledelse. En kunnskapsoversikt. AFI-rapport 3/2014
- Fyh, T., Johnsen, T.L., Øyeflaten, I., Jordbru, A. & Tveito, T.H. (2019). Resultatrapport for kompetanseprosjektet «Mangfold på arbeidsplassen». NORCE Norwegian Research Centre.
- Lindheim, T. (2020). Developing Religious Literacy through Conversational Spaces for Religion in the Workplace. *Nordic Journal of Religion and Society*, 33(1), 16-29.
- Mckay, P.F. & Avery, D.R. (2005). Warning! Diversity Recruitment Could Backfire. *Journal of Management Inquiry*, 14 (4), 773-784
- Meld.St.30 (2015-2016) - Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk
- NOU 2017:2 - Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2018:2 – Fremtidens kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget. Kunnskapsdepartementet.
- Owren, T. & Helmersen, M. (2018). Coping with work: Redefining relations between work life and society. In: Johnsen, H.C.G., Holtskog, H. & Ennals, R. (Eds.). *Coping with the Future: Rethinking assumptions for society, Business and Work*. ISBN: 978-1-138-55932-5. Routledge. Chapter 14. s 234-257.
- Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022. Integrering gjennom kunnskap.
- Regjeringen (2019). Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020-2023. Oslo: Regjeringen.
- Schech, S. and Haggis, J. (2000). *Culture and Development. A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Støren, L.A. & Nesje, K. (2018). Kandidatundersøkelsen 2017: Nyutdannede masteres møte med arbeidslivet og vurdering av relevans, studiekvalitet og læringsutbytte. NIFU-rapport 2018:22.

Vedlegg

Vedlegg 1: Semistrukturert intervjuguide fokusgruppeintervju

Utvalg 1 kommunalt ansatte

Tema 0: Innledende informasjon om prosjektet, involverte og rettigheter i forhold til personopplysninger inkludert skriftlig samtykke og lagring og tilgang til data.

Tema 1: Oversikt over rekrutteringsprosessen

Hvem tar initiativ til en utlysning?

Hvem er involvert og hvordan går dere fram?

Hvordan og av hvem defineres behovet og kompetansekrav?

Vektlegges sammensetningen av personale som helhet?

Opplever dere føringer med henhold til sammensetning av personale (kjønn, etnisitet, alder etc.)? Er dette viktig for dere?

Har dere et mangfoldig arbeidsmiljø? Ville dere ønsket endringer i dette?

Hvor mye lyskes reelt ut, og hvor mye ansettes via nettverk?

Tema 2: Spesielle tiltak eller hensyn som tas i forhold til kvalifiserte minoritetsspråklige eller som treffer denne målgruppen (eks. rettet mot praksiskandidater)

Kjenner dere til folk som har hatt praksis eller vært vikar hos dere som ikke har søkt? Hvordan ser dere på dette?

I hvilken grad oppfordrer dere kvalifiserte minoritetsspråklige, som har vært eller som er i praksis, til å søke?

Hvilke tilbakemeldinger opplever dere fra disse, som er eller har vært i praksis, i forhold til deres ønske om å søke stillinger?

Har dere fokus på å tiltrekke og ansatte kvalifiserte minoritetsspråklig og/eller menn?

I hvilken grad ønsker dere dette? Hvorfor/hvorfor ikke?

Er bemanningsnormen viktig for hvordan dere vurderer kompetansen?

Tema 3: Vurdering av kompetanse i forhold til utvidet kompetansebegrep (inkl formell kompetanse, holdninger, egnethet mm.)

Hva er kompetansen dere trenger?

Hvordan vurderer dere språkkompetansen? (Skrive, snakke, forstå, kommunikasjonsevne etc.)

Hva er det å være «kvalifisert» for arbeidet dere trenger?

Hvor viktig er det å ha mangfold mtp. bakgrunn i arbeidsmiljøet? Hva er positivt? Hva kan være utfordringer?

Hvilken rolle tenker dere kulturbakgrunn spiller for holdninger og verdier dere ønsker?

Hvilken rolle tenker dere religion spiller for holdninger og verdier dere ønsker?

Ønskelig med en stillingsutlysningstekst vi kan snakke ut fra – helt konkret:

Hva betyr det for dere i praksis når dere oppfordrer søkere for å skape mangfold (menn, kulturell bakgrunn)?

Vektlegges holdninger og verdier her?

Hva legger dere i «personlig egnethet»?

Tema 4: Opplevelse av stegene i rekrutteringsprosessen og egen refleksjon av muligheter for forbedringer rettet mot økning i antall søkere/høyere rekruttering blant målgruppen kvalifiserte minoritetsspråklige

På nasjonalt nivå (NOU, KS m.fl.) har en nå et fokus på kompetanse som dekker tre områder: kunnskap, ferdigheter og holdninger og verdier. Hva tenker dere om dette i forhold til eget arbeidskollegium og rekruttering?

Hvordan opplever dere lokalsamfunnet mer generelt med tanke på mangfold og ekskludering?

Kjenner dere personlig til hendelser eller kjenner til historier som viser denne problematikken?

Vedlegg 2: Spørreundersøkelsens tabell 1-10**Tabell 1: Innbyggertall**

Svar	Antall	Prosent
< 10 000	18	64,3 %
10 000 – 30 000	6	21,4 %
30 000 – 60 000	3	10,7 %
> 60 000	1	3,6 %

Tabell 2: Har deres kommune tatt imot flyktninger siden 2015?

Svar	Antall	Prosent
Ja	25	89,3 %
Nei	3	10,7 %

Tabell 3: Vi i kommunen har stort fokus på rekruttering av kvalifiserte flyktninger

Svar	Antall	Prosent
1 = Veldig uenig	2	7,1 %
2	4	14,3 %
3	16	57,1 %
4	5	17,9 %
5 = Veldig enig	1	3,6 %

Tabell 4. Hvilke kanaler brukes i rekruttering? (flere svar mulig)

Svar	Antall	Prosent
Offentlig utlysninger	28	100 %
Via arbeidsformidlingsvirksomheter (NAV, attføringsbedrifter, flyktningkonsulenter)	19	67,9 %
Intern rekruttering fra midlertidig/vikar	18	64,3 %
Folk som tar kontakt selv	6	21,4 %
«Vikarbank»	5	17,9 %
Private nettverk	3	10,7 %

Tabell 5: Vi har gjort tiltak for å øke rekruttering av kvalifiserte flyktninger (flere svar mulig)

Svar	Antall	Prosent
Ja, tiltak for språktrening på arbeidsplassen	11	39,3 %
Ja, redigerte teksten i stillingsutlysninger	8	28,6 %
Ja, kalte flere til intervjuer	6	21,4 %
Ja, holdningsskapende arbeid blant ledere	5	17,9 %
Ja, utvidet kompetansebegrep	3	10,7 %
Ja, annet: Målsetting om å ansette medarbeidere med flerkulturell kompetanse i rekrutteringsveileder	1	3,6 %
Nei	11	39,3 %

Tabell 6: Hva ligger i det å være «kvalifisert»? (Kryss maks 2 alternativer i prioritert rekkefølge)

Svar	Antall	Prosent
Formell kompetanse	25	89,3 %
Personlig egnethet	15	53,6 %
Språk	10	35,7 %
Erfaring	3	10,7 %
Ferdigheter	2	7,1 %
Holdninger	1	3,6 %

Tabell 7: Har kommunen definert klare krav til språkkompetanse for kvalifiserte flyktninger i ulike stillinger?

Svar	Antall	Prosent
Ja: <ul style="list-style-type: none"> • Morsmålsassistenter på ulike tjenestesteder • Må ha tilstrekkelig norsk-kunnskaper muntlig og eventuelt også skriftlig (avhengig av stillingstype). • Definerte språkkrav for stillinger i skole og barnehage; minimum B1. Og for lærlinger innen helsefag; minimum B1 på alle fire deltestene. • Krav til enkelte stillinger innen helse, skole • Bergenstesten • Avhenger av stillingstype. • Det er krav til språkkompetanse i flere stillinger innen både helse, omsorg og oppvekst. • I stillinger hvor man er avhengig av å kommunisere både muntlig og skriftlig er det er krav til bestått språktest. 	9	32,1 %
Nei	17	60,7 %
Vet ikke	2	7,1 %

Tabell 8: Synes du at kommunen har en mangfoldig sammensatt stab?

Svar	Antall	Prosent
Ja	10	35,7 %
Nei	18	64,3 %

Tabell 9: Er dere sertifisert som mangfoldig/likestilt arbeidsplass?

Svar	Antall	Prosent
Nei	21	75 %
I prosess	3	10,7 %
Sertifisert Mangfoldsleder (NS 11201)	0	0 %
Spesifisert Likestilt arbeidsliv	1	3,6 %
Andre (skriv tekst)	0	0 %
Vet ikke	3	10,7 %

Tabell 10: Synes du at kommunen i sitt rekrutteringsarbeid ivaretar sjanselighet (bakgrunns kjennetegn som kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering osv.)

Svar	Antall	Prosent
Ja	22	78,6 %
Nei	2	7,1 %
Vet ikke	4	14,3 %